

Fråga bl.a. om en socialnämnds skyldighet att kommunicera en utredning som låg till grund för ett beslut om omplacering av ett barn

Bakgrund

AA har vårdnaden om sonen BB, född 1995. Länsrätten i Göteborg (numera Förvaltningsrätten i Göteborg) beslutade den 26 mars 2009 att BB skulle beredas vård enligt 1 § andra stycket och 2 § LVU. Den 31 mars 2009 placerades BB i ett jourfamiljehem. Nämndens ordförande beslutade den 17 juni 2009 att placera BB hos makarna CC och DD.

Anmälan

AA framförde i en anmälan, som kom in till JO den 18 augusti 2009, klagomål mot Social- och arbetsnämnden i Partille kommun angående handläggningen av ärendet enligt LVU. Hon var missnöjd med bl.a. förvaltningens bristande kommunikering med henne inför omplaceringen av sonen, avsaknaden av överklagandehänvisning i beslutet om omplacering samt handläggningen av umgängesregleringen med sonen. Till sin anmälan fogade AA vissa handlingar.

Utredning

Inledningsvis inhämtade JO journalanteckningar och vissa upplysningar per telefon från social- och arbetsförvaltningen i Partille kommun.

Social- och arbetsnämnden i Partille kommun anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande över anmälan. Som sitt remissvar lämnade nämnden en skrivelse som hade upprättats vid nämndens förvaltning (åberopade bilagor har här utelämnats).

Ärendet

JO har i skrivelse, som inkom 2009-10-27, begärt att Social- och arbetsnämnden i Partille kommun yttrar sig i ärendet med diarienummer 4591-2009, med anledning av klagomål som framförts i AA:s anmälan till JO. Klagomålen rör socialtjänsten i Partille kommuns handläggning av ärende rörande AA:s son BB.

JO har beslutat att granska ärendet och remitterat det för yttrande utifrån tre punkter i klagandes skrivelse:

1. Borde AA ha fått del av den utredning som låg till grund för placeringen av BB i det aktuella familjehemmet innan omplaceringsbeslutet fattades?

2. Kunde AA ha överklagat beslutet den 2009-06-17 om familjehemsplacering och, i så fall, borde hon ha underrättats om den möjligheten?
3. I en skrivelse, som är daterad den 2009-06-17, från social- och arbetsförvaltningen till AA, lämnade handläggaren viss information. Innefattade informationen en sådan begränsning av AA:s kontakt med BB som borde ha kommit till uttryck i ett formellt beslut om reglering av umgänge med stöd av 14 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU?

JO har tidigare begärt in journalanteckningar gällande BB för tiden 2009-06-01 till 2009-08-01 utifrån ovanstående klagomål. Kopior på journalanteckningar översändes till JO inom en vecka efter att denna begäran inkom.

Redogörelse

1. AA har i sin skrivelse till JO framfört att hon borde ha fått en bättre och fylligare information om familjehemmet CC och DD innan beslut fattades om att BB skulle placeras där. AA menade att hon dessutom fick information om familjehemmet 2009-06-19 via ett brev (bilaga 1 i AA:s skrivelse) och att denna information kom till hennes kännedom efter att BB redan hade blivit placerad i familjehemmet. Det framgår av journalblad att ett brev skickades till AA 2009-06-15 om att BB skulle besöka ett tilltänkt familjehem redan dagen efter, 2009-06-16, och att en eventuell placering av BB kunde bli aktuell redan samma vecka. 2009-06-16 besökte BB familjehemmet CC och DD tillsammans med familjehemssekreterarna EE och FF. Familjehemmet bedömdes lämpligt för BB:s vårdbehov. BB befann sig i en besvärlig situation där det hade framkommit att BB inte mår bra i det jourhem där han vistades. Det innebar bl.a. att han inte trivdes samt att jourhemmet hade svårigheter att hantera BB:s problematik. Familjehemmet hade också svårigheter i samarbetet med AA. Det bedömdes vara det bästa för BB om han kunde omplaceras så snart det var möjligt och ett lämpligt stadigvarande familjehem hade hittats. Nämndens beslut bedömdes ej kunna avvaktas varför beslut om omplacering enligt 11 § LVU togs av ordföranden i social- och arbetsnämnden 2009-06-17, se bilaga 2 i AA:s skrivelse. Ordförandebeslut samt innehållet i det brev som sändes till AA 2009-06-17, bilaga 1 i AA:s skrivelse, innehåller uppgifter om familjehemmet. Familjehemssekreterare EE kontaktade AA 2009-06-17 via telefon och delgav AA muntlig information om familjehemmet. EE informerade då också AA att hon skulle erhålla skriftlig information om familjehemmet. AA har således fått information om familjehemmet muntligt innan BB placerades men att den skriftliga informationen, dvs. underlaget till beslutet om omplacering, erhöll AA inte förrän efter BB hade placerats. Enligt AA kom brevet, bilaga 1, till henne den 2009-06-19 och ordförandebeslutet var henne till handa en vecka efter att beslutet var taget. Nämnden bedömer att AA som part borde ha fått ta del av vad som kommit fram under utredningsarbetet även i skriftlig form och beretts tillfälle att yttra sig innan beslut om omplacering fattades 2009-06-17.
2. BB vårdades i familjehem med stöd av LVU, vilket innebar att det var nämnden som fattade beslut om var någonstans BB skulle vistas under vårdtiden. Nämnden fattade beslut om den nya placeringen 2009-06-17. Av 22 § Förvaltningslagen framgår att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår om det gått den enskilde emot och kan överklagas. Beslutet angår AA i egenskap av vårdnadshavare för BB och beslutet om placering enligt 11 § LVU kan man överklaga. Enligt 21 § andra stycket Förvaltningslagen skulle underrättelsen om beslutet innehållit information om hur AA kunde överklaga beslutet. AA fick aldrig någon sådan information.
3. AA fick via brev daterat 2009-06-17, bilaga 1 i AA:s skrivelse, information om att det inte skulle vara något umgänge mellan henne och BB under minst en månad och att AA skulle ringa BB på familjehemmets fasta telefon på söndagar mellan kl. 19 och 21 samt att samtalstiden då skulle vara begränsad till max 20 minuter. AA hade tidigare genom brev 2009-06-09 fått besked om att hon och

BB skulle ha umgänge genom att träffas varje fredag mellan kl. 14 och 15 med undantag av fredag den 26:e juni då AA skulle befinna sig utomlands, se bilaga 3 i AA:s skrivelse. Detta umgänge var något som socialsekreterare GG och AA hade kommit överens om i samtal 2009-06-05. Att förslaget om umgänge ändrades 2009-06-17 berodde på ändrade förhållanden kring BB. BB kom till ett nytt familjehem 2009-06-18 och bedömningen var att BB behövde kommatill ro och få möjlighet att lära känna det nya familjehemmet innan han skulle träffa sin mamma. Därför blev bedömningen att det inte skulle vara lämpligt för BB att träffa AA under den första månaden i det nya familjehemmet. Därefter skulle en uppföljning av umgänget ske och revideringar i umgänget skulle göras i samråd med AA.

Syftet med brevet om ändrat umgänge, bilaga 1 i AA:s skrivelse, var att ge ett förslag som AA skulle ta ställning till. Men utifrån AA:s skrivelse är det uppenbart att AA inte tolkade det så. Nämndens bedömning är att texten som handlar om umgänget i bilaga 1 i AA:s skrivelse är formulerad på ett sådant sätt att det är svårt för AA att tyda texten på annat sätt än att det är något som redan är beslutat och som hon inte har möjlighet att yttra sig över. Texten borde ha formulerats på ett sådant sätt att AA hade uppfattat att hon hade haft möjlighet att reagera på ett förslag. Då hade nämnden därefter kunnat bedöma om det skulle fattas beslut om en formell reglering av umgänget med stöd av 14 § LVU eller inte. Enligt lagen om vård av unga ska bestämmelserna om möjligheten att begränsa umgänget tillämpas restriktivt och det är först när nämnden inte kan komma överens med vårdnadshavaren om en umgänkesplan som nämnden av rättssäkerhetsskäl bör besluta om umgänge med stöd av 14 § andra stycket punkt 1 LVU. Nämnden menar att det vid tidpunkten för skrivelsen daterad 2009-06-17 inte fanns förutsättningar för reglering av umgänget mellan BB och AA.

AA hörde inte av sig med reaktioner efter hon hade fått brevet om minskat umgänge, vare sig till familjehemssekreterare eller till socialsekreterare. AA hade en besökstid uppsatt hos socialsekreterare GG 2009-07-07 för att bl.a. diskutera umgänget med BB. AA avbokade denna tiden. GG skrev därefter ett brev till AA, 2009-07-24, som innehöll ytterligare information om hur det fungerar för BB i familjehemmet samt förslag om ett umgänge med både träffar och telefonkontakt. Först efter att AA hade fått detta brev från GG hörde AA av sig via brev, inkom till socialtjänsten 2009-08-10, och talade om att hon var missnöjd med flera saker, bl.a. att hon hade velat överklaga beslutet om umgänget såsom det var formulerat i bilaga 1 i AA:s skrivelse. Det kan tilläggas att AA i detta brev inte kommenterade det nya förslaget om umgänge och hon har än idag inte kommenterat detta förslag.

Social- och arbetsnämnden i Partille konstaterar att handläggningen har brutit såväl när det gäller kommunikering inför beslut och när det gäller underrättelse om beslut. Handläggningen har också brutit när det gäller hanterandet av frågan hur umgänget mellan BB och AA ska utövas.

Social- och arbetsförvaltningen i Partille kommun har som ambition att utifrån ovanstående se över och förbättra rutiner när det gäller handläggning i liknande ärenden.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 23 april 2010 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdomar ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Under vissa förutsättningar kan barn och ungdomar beredas vård utan samtycke. Bestämmelser om sådan tvångsvård finns i

LVU. Vård med stöd av LVU ska beslutas bl.a. på grund av brister i ett barns hemmiljö (2 § LVU).

När någon vårdas med stöd av LVU bestämmer socialnämnden hur vården av den unge ska ordnas och var han ska vistas under vårdtiden. Av 11 § fjärde stycket LVU framgår att nämnden eller den som nämnden har uppdragit vården åt, ska ha uppsikt över den unge och, i den utsträckning som behövs för att genomföra vården, bestämma om hans personliga förhållanden. Härav följer även att nämnden efter ett beslut om vård enligt LVU inträder vid sidan av vårdnadshavarna eller i deras ställe och har samma skyldigheter och befogenheter som tillkommer vårdnadshavarna.

Nämndens vårdansvar får emellertid inte medföra att en vårdnadshavare fråntas allt inflytande över den unge. En vårdnadshavare, liksom – i förekommande fall – den unge själv, bör så långt det är möjligt medverka vid vårdens utformning. Det åligger nämndens handläggare att informera vårdnadshavarna om uppkomna frågor kring vården. En vårdnadshavare ska även beredas möjlighet att framföra sina synpunkter till nämnden.

Om det hos nämnden uppkommer fråga angående omplacering av ett familjehemsplacerat barn ska nämnden inleda en utredning. I ärendet om omplacering är vårdnadshavaren part. Av 11 kap. 8 § första stycket SoL och 17 § förvaltningslagen (1986:223) följer att vårdnadshavaren som regel ska underrättas om utredningsmaterialet och sin rätt att yttra sig över det innan ärendet avgörs.

Av utredningen framgår att brev skickades till AA den 15 juni 2009 med information om att BB skulle besöka ett tilltänkt familjehem dagen därpå och att det kunde bli aktuellt med en omplacering samma vecka. BB besökte familjehemmet den 16 juni 2009, varpå beslut om placering i det hemmet fattades av nämndens ordförande följande dag. Samma dag som beslutet fattades fick AA per telefon besked om sonens omplacering och ett skriftligt beslut skickades till henne. AA fick således inte del av utredningen eller tillfälle att yttra sig i saken innan beslut fattades om omplacering.

Det finns vissa undantag från kommunikationsskyldigheten. En myndighet får avgöra ett ärende utan att kommunikation har skett bl.a. om avgörandet inte kan skjutas upp (17 § första stycket 4 förvaltningslagen). Såvitt framgår av nämndens remissvar var det angeläget att ett beslut om omplacering fattades utan dröjsmål. Omständigheterna var emellertid inte sådana att det inte fanns utrymme att bereda AA möjlighet att ta del av utredningen och ge henne tillfälle att yttra sig. Jag är därför kritisk till att så inte skedde.

AA hade som vårdnadshavare möjlighet att överklaga beslutet om omplacering. Till beslutet om omplacering den 17 juni 2009 fanns emellertid inte någon överklagandehänvisning. Av 21 § förvaltningslagen framgår att myndigheten har en skyldighet att, i förekommande fall, underrätta parten om hur man kan överklaga beslutet. Det är naturligtvis av största vikt att en överklagandehänvisning

lämnas till beslut som kan överklagas. Nämnden har i sitt remissvar medgett att ett fel har begåtts. Även i denna del förtjänar handläggningen kritik. Jag förutsätter emellertid att felet har uppstått på grund av ett rent förbiseende och finner därför inte skäl att ytterligare uppehålla mig vid saken.

Vad sedan gäller handläggningen av frågan om umgängets reglering mellan sonen och AA vill jag anföra följande.

Enligt 14 § första stycket LVU har en socialnämnd ett ansvar för att en underårig som vårdas enligt LVU får sitt behov av umgänge med vårdnadshavaren så långt som möjligt tillgodosett. Frågor som rör umgänget brukar som regel kunna lösas genom att en överenskommelse träffas mellan socialförvaltningen och vårdnadshavaren. Ibland är det emellertid inte möjligt att nå en lösning i samförstånd. I ett sådant fall ska begränsningar i umgänget mellan en vårdnadshavare och ett barn som omhändertagits enligt LVU ske i den ordning som anges i 14 § andra stycket LVU. Enligt denna bestämmelse får socialnämnden, om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården av den unge, besluta hur den unges umgänge med vårdnadshavaren ska utövas. Ett sådant beslut kan enligt 41 § första stycket 3 LVU överklagas.

Har ett beslut enligt 14 § LVU inte meddelats finns det inte några lagliga begränsningar för en vårdnadshavare att umgås med sitt barn efter egna önskemål. Upprättade umgängesplaner innebär alltså inte någon rättslig begränsning av en vårdnadshavares rätt att träffa sitt barn. Från förvaltningens sida måste det emellertid finnas ett visst utrymme för att hävda att de överenskommelser som träffats ska hållas. Det måste också finnas visst utrymme för att diskutera förändringar beträffande det framtida umgänget innan det faktiskt förändras.

I ett fall då vårdnadshavaren uppger att han eller hon vill träffa sitt barn oftare än vad som tidigare överenskommit är det således naturligt att i ett första skede diskutera hur det framtida umgänget ska utformas. Kan förvaltningen och vårdnadshavaren inte enas om en ny umgängesplan, och ett utökad umgänge bedöms kunna äventyra vården, bör nämnden utreda frågan och därefter eventuellt fatta ett beslut i saken. Regleringen har till syfte att säkerställa vården av den unge och utredningen ska alltså inriktas på vilket umgänge som är bäst för barnet.

AA tillställdes i samband med sonens omplacering en skrivelse, daterad den 17 juni 2009, som bl.a. rörde det framtida umgänget med sonen. Som nämnden anförde i sitt remissvar var skrivelsen formulerad på ett sådant sätt att den gav ett intryck av att umgängesfrågan redan var beslutad.

Det synes inte ha förekommit någon diskussion med AA om umgänget. Detta är särskilt anmärkningsvärt mot bakgrund av att den umgängesreglering som anges i skrivelsen från den 17 juni 2009 väsentligt inskränkte AA:s möjligheter att träffa sonen. Nämnden borde ha diskuterat frågan med AA före det att skrivelsen sändes över till henne. Under alla förhållanden skulle AA i skrivelsen, på ett tydligt sätt, ha upplysts om att den angivna regleringen var ett förslag och att hon hade

möjlighet att komma in med synpunkter. Nämnden kan således inte heller i detta avseende undgå kritik för sin handläggning.

Vad som i övrigt framkommit i ärendet föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.