

Kritik mot Nämnden för individ och familjeomsorg i Kungsbacka kommun för flera brister i hanteringen av ett ärende enligt LVU

Beslutet i korthet: I en anmälan till JO klagade en mamma på hur socialförvaltningen i Kungsbacka kommun hade hanterat umgänget mellan henne och hennes dotter, som vårdades med stöd av LVU. Mamman kom senare in med ytterligare klagomål mot förvaltningen.

I beslutet kritiseras nämnden för att mammans umgänge med dottern begränsades utan att ett formellt beslut om detta fattades. Det medförde bl.a. att mamman inte kunde få saken prövad av domstol. Detta är inte acceptabelt.

Nämnden får också kritik för dröjsmål med att inleda en utredning efter mammans begäran om att vården om dottern skulle upphöra och för underlåtenhet att fatta beslut om familjehemsplacering av barnet.

Nämndens remissvar tyder på att det finns kunskapsbrister inom nämnden när det gäller regelverket på området. JO förutsätter att nämnden vidtar nödvändiga åtgärder så att liknande situationer inte uppstår i framtiden.

Anmälan

I en anmälan till JO den 8 november 2013 framförde advokaten AA, som ombud för BB, klagomål mot socialförvaltningen i Kungsbacka kommun för hur man hade hanterat umgänget mellan BB och hennes dotter CC, som sedan den 5 oktober 2012 vårdades med stöd av 2 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. AA uppgav bl.a. följande:

Socialtjänsten har bestämt att BB får umgås med CC endast två timmar i veckan under övervakning av kontaktperson. Varken han eller BB har fått någon förklaring till varför kontaktperson behövs eller varför hon bara får umgås två timmar i veckan med sin dotter. Sedan drygt en månad tillbaka, då kontaktpersonen avslutade sin anställning, har inte något umgänge skett.

Utredning

JO begärde att nämnden skulle yttra sig över vad AA hade framfört i sin anmälan.

Som sitt yttrande gav nämnden in en tjänsteskrivelse som hade upprättats av en tjänsteman vid socialförvaltningen. I yttrandet redogjordes för upprättade journalanteckningar. Därutöver anfördes i huvudsak följande:

Samtal med handläggare

Handläggare i ärendet berättar att det genomgående sedan CC omhändertogs har varit svårt att samarbeta med BB. Då BB inte tillstår att det föreligger något [...] behov av kontaktperson vid umgängen har man ej uppnått någon arbetsallians med BB. Hon har i all kontakt uttryckt att hon inte har någon del i vad som händer och att hon anser att LVU-ansökan i alla delar saknar grund.

Bedömning

I ärendet finns en omfattande dokumentation. Det som är redovisat här är de delar som avser umgänget mellan BB och hennes dotter CC.

Undertecknads bedömning är dock att när det gäller grunderna för behovet av kontaktperson vid umgänge så har detta kommunicerats till BB och hennes ombud både i samband med förhandlingar, i vårdplanen samt vid telefonsamtal och möten med socialtjänsten. BB delar inte socialtjänstens bedömning av att det är nödvändigt och önskar inte heller någon kontaktperson vilket också är dokumenterat. Med anledning av att vården bedrivs med tvångslagstiftning så har socialtjänsten inte tagit hänsyn till BB:s argument och bedömningen är att behovet kvarstår då det fortsatt är stora samarbetssvårigheter med BB.

När det gäller umgängets omfattning är undertecknads uppfattning att för ett barn som är 3–4 år uppfyller två timmars umgänge väl hennes behov. Det kan snarare vara något för ofta att ha umgänge en gång i veckan när det inte föreligger planering för återflytt till BB.

När det gäller umgänget under perioden oktober till december 2013 har socialtjänsten inte förmått att upprätthålla det på ett nöjsamt sätt. Socialtjänsten har inte hittat någon ny kontaktperson som kan utföra uppdraget på ett sätt som fungerar för BB, CC och familjehemmet.

JO begärde därefter att förvaltningen skulle komma in med de beslut i LVU-ärendet där nämnden hade prövat frågan om kontaktperson och/eller umgänge.

Förvaltningen kom in med en kopia av en vårdplan daterad den 29 oktober 2012 som inte var undertecknad av BB, beslut om kontaktperson för CC enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, umgängesrapporter, handlingar benämnda Föräldrasamtal med BB samt ett flertal anteckningar från CC:s journal för tiden mellan den 4 november 2012 och den 28 oktober 2013.

AA yttrade sig över remissvaret och framförde samtidigt nya klagomål mot socialförvaltningen. Till yttrandet bifogade han ett flertal handlingar.

Mot bakgrund av det som hade kommit fram begärde JO att nämnden skulle komma in med ett kompletterande yttrande, där nämnden skulle svara på följande frågor:

- När det gäller regleringen av umgänget synes nämnden inte ha fattat något formellt beslut med stöd av 14 § LVU. Har modern samtyckt till regleringen av umgänget och hur har, i så fall, samtycket dokumenterats?
- AA har i sitt yttrande anfört att BB begärt en hemtagningsutredning vid två tillfällen under 2013 men att en utredning inte påbörjats förrän den 3 mars 2014. Hur har BB:s framställningar om hemtagningsutredningar hanterats?

- AA har i sitt yttrande anfört att det omhändertagna barnet CC har varit placerad i ett jourhem sedan 2012. Om så är fallet önskar JO en redogörelse för orsaken till detta och hur det i så fall har dokumenterats.
- I sitt yttrande anför AA att förvaltningen har varit ”synnerligen försumlig” när det gäller kommunikationen med BB. Hur ser nämnden på detta påstående?

Som sitt kompletterande remissvar gav nämnden in en tjänsteskrivelse som hade upprättats vid förvaltningen. I skrivelsen anfördes i huvudsak följande:

- Gällande regleringen av umgänget och huruvida modern har samtyckt till reglering av umgänget.

Som beskrevs i det tidigare yttrandet från nämnden så finns det inte något beslut fattat med stöd av 14 § LVU.

Den reglering av umgänget som finns är enligt den vårdplan som har följt ärendet sedan beslut togs om LVU vård. I den är modern erbjuden umgänge en gång i veckan tillsammans med kontaktperson. Det finns dokumentation i form av daganteckningar där modern uttrycker att hon önskar träffa dottern oftare och utan kontaktperson. Enligt gängse handläggning i ärenden av denna art ligger det i sakens natur att det inte föreligger samtycke och samstämmighet mellan nämndens bedömning och föräldrarnas önskemål. I de daganteckningar som jag har tagit del av och i samtal med tidigare och nuvarande handläggare har nämnden gjort bedömningen att BB accepterar den umgängesplanen som varit tidigare och som föreligger nu under utredningstiden men att hon är tydlig med att hon önskar ett utökat umgänge. Nämnden har inte bedömt att det handlar om en umgängesbegränsning av den karaktär som beskrivs i 14 § LVU, nämnden bedömer att umgänge en gång i veckan med modern väl tillgodoser CC:s behov av umgänge. Några omständigheter enligt 14 § LVU har ej ansetts föreligga då det inte funnits omständigheter som föranlett att modern ej skall träffa barnet.

Det avbrott som skett i umgänget utifrån svårigheter att rekrytera en ny lämplig kontaktperson har inte handlat om att begränsa umgänget utan är en olycklig omständighet, där nämnden inte har fullgjort sin skyldighet.

- Gällande hemtagningsbegäran vid två tillfällen under 2013.

BB har uppgivit att hon har gjort hemtagningsbegäran av dottern vid två tillfällen under 2013, där en skulle ha gjorts i april 2013. Nämnden har inte varken i mail, pappersakt eller löpande dokumentation funnit någon ytterligare hemtagningsbegäran än den som nu är under utredning.

Det är riktigt att den hemtagningsbegäran som nu är under utredning mottogs av nämnden den 24 oktober 2014 (*rätteligen 2013, JO:s anmärkning*) och att beslut om att inleda utredning inte fattades förrän den 3 mars. Detta är på alla sätt beklagligt och är att hänföra till interna omständigheter i förvaltningen. Detta beaktas också i den Lex Sarah utredning som pågår.

- Redogörelse för barnet CC:s placering under vårdtiden

Det stämmer att CC har varit placerad i ett jourhem sedan den 5 oktober 2012 och inget beslut om stadigvarande vård i familjehem har fattats vilket borde gjorts. CC har nu varit jourplacerad i ett och ett halvt år vilket är beklagligt. Vår bedömning är dock att för CC:s skull så hade hennes vistelse i jourhemmet inte varit annorlunda om ett formellt beslut fattats. Hon har under sin placeringstid av jourföräldrarna fått den trygghet och omsorg hon behövt.

Den jourfamilj där CC är placerad har god kunskap om barn och bedöms vara känslomässigt närvarande vuxna personer. De har utöver stöd av familjehemssekreterare även regelbunden handledning av psykolog. Under den tid

CC varit jourplacerad har familjen enbart tagit emot två barn till i sin familj så det har inte varit en jourfamilj där barn kommit och gått så som det kan vara i vissa jourfamiljer.

Att det är så som AA skriver att jourfamiljer har direktiv att inte knyta an till placerade barn stämmer inte. Jourhemmet har samma ansvar som andra familjehem att tillse att barnen får det de behöver under den tid de är placerade. Vår bedömning är att CC under sin tid i jourhemmet knutit an och att anknytningen är ömsesidig. Om AA i sin sista mening på sidan 2 menar att socialtjänsten genom att CC varit placerad i jourhem har försvårat eller rent av förhindrat en anknytning mellan mor och dotter så är det inte vår bedömning. CC:s anknytning till sin mamma hade inte sett annorlunda ut om nämnden fattat beslut om stadigvarande placering i familjehem.

Varför har det då blivit så här? En anledning är att när den juridiska processen avslutades genom beslut i kammarrätten 130208 fanns ännu inget förslag på lämpligt familjehem för CC. Någon månad senare hade vi ett förslag på ett lämpligt familjehem och en inskolningsprocess skulle påbörjas, men då inträffade en situation i jourhemmet som gjorde att detta fick avvakta. För att lösa situationen på bästa sätt för CC fick hon utökat umgänge med sin pappa i samband med påskhelgen. Bedömningen som gjordes efter detta utökade umgänge var att i stället för att flytta CC till ett nytt familjehem (i en annan kommun vilket också skulle innebära byte av förskola) så skulle socialtjänsten arbeta för att CC skulle ha ett omfattande umgänge med sin pappa för att sedan kunna flytta hem till honom. Här skulle vi fattat beslut om stadigvarande familjehemsplacering i familjehem (jourhemmet), men det gjordes aldrig vilket är beklagligt. Av olika anledningar, bland annat att förhandling i tingsrätten gällande vårdnadsfrågan flera gånger skjutits upp har en hemflyttning av CC inte gått att genomföra då pappan inte varit beredd att ta emot CC på heltid innan vårdnadsfrågan varit löst. CC är fortfarande jourplacerad. Hon har ett mycket omfattande umgänge med sin pappa och utredning pågår utifrån att CC:s mamma gjort en ansökan om LVU vårdens upphörande "hemtagningsbegäran".

- Nämndens syn på att förvaltningen varit "synnerligen försumlig" när det gäller kommunikationen med BB.

Nämnden är inte helt klar över vad advokat AA menar med "synnerligen försumlig". De uppgifter som hänvisas till med instruktioner om att "ligga lågt" och ej besvara meddelanden är inte några instruktioner som har utgivits i detta eller andra ärenden.

AA yttrade sig över remissvaret och gav då även in ytterligare handlingar till JO.

JO hämtade därefter in Inspektionen för vård och omsorgs (IVO:s) beslut den 7 oktober 2014 i ärende 8.1.2-9389/2014.

Bedömning

Det här ärendet har aktualiserat flera frågor. Jag har valt att rikta in min granskning på några frågor som enligt min mening är centrala i ärendet.

Jag vill inledningsvis upplysa om att JO:s huvuduppgift är att granska att myndigheter och andra som står under JO:s tillsyn följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Syftet med denna granskning är i första hand att undersöka om myndigheterna har handlat enligt de regler för förfarandet som gäller för dem, dvs. om myndigheten har agerat korrekt i formellt hänseende. JO brukar som regel inte ha synpunkter på de bedömningar som en myndighet har gjort i ett visst ärende. Det som har kommit fram i det här ärendet ger mig inte anledning att frångå den principen. Jag avstår därför från att uttala mig om umgängets omfattning och om det var nödvändigt att en kontaktperson närvarade vid umgänget.

Regleringen av CC:s umgänge med BB i närvaro av kontaktperson

Rättsliga utgångspunkter

När ett barn har beretts vård med stöd av LVU har socialnämnden ett ansvar för att den unges behov av umgänge med föräldrar och vårdnadshavare tillgodoses så långt det är möjligt. Ofta brukar socialförvaltningen komma överens med föräldern eller vårdnadshavaren om hur umgänget ska utövas. I ett sådant fall behöver nämnden inte fatta ett formellt beslut enligt 14 § LVU. I det här sammanhanget vill jag rent allmänt understryka vikten av att en sådan överenskommelse dokumenteras på något sätt. Om det inte är möjligt att nå en överenskommelse kan umgänget behöva regleras genom ett beslut enligt 14 § LVU. Enligt den bestämmelsen får socialnämnden, om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården, besluta hur den unges umgänge med vårdnadshavare och med föräldrar som har umgängesrätt reglerad genom dom eller beslut av domstol eller genom avtal ska utövas. Ett sådant beslut om reglering av umgänget kan överklagas till förvaltningsrätten (41 § första stycket 3 LVU).

När någon behöver vårdas i ett hem för vård eller boende eller i ett familjehem ska socialnämnden upprätta en plan för den vård som socialnämnden avser att anordna (vårdplan). För barn och unga som bereds sådan vård ska en plan upprättas över hur vården ska genomföras (genomförandeplan). Vårdplanen ska, om det inte möter särskilda hinder, beskriva bl.a. det sätt på vilket den unges umgänge med sina föräldrar ska ordnas. När och hur det umgänget ska ordnas ska framgå av genomförandeplanen. Bestämmelserna om vård- och genomförandeplan finns i 11 kap. 3 § socialtjänstlagen och 5 kap. 1 – 1a §§ socialtjänstförordningen (2001:937).

Bedömning

Enligt den vårdplan som nämnden hade upprättat skulle umgänget mellan BB och CC ske en gång i veckan. Umgänget skulle inledningsvis ske på en neutral plats under uppsikt av en kontaktperson.

Av nämndens första remissvar framgår att den tidigare handläggaren inte nådde någon ”arbetsallians” med BB, bl.a. eftersom BB inte ansåg att det fanns ett behov av kontaktperson vid umgänge. Nämnden uppgav vidare att förvaltningen inte tog hänsyn till hennes argument utan bedömde att behovet av kontaktperson kvarstod.

I det andra remissvaret uppgav nämnden bl.a. att det fanns dokumentation i form av daganteckningar där det framgick att BB önskade träffa CC oftare och utan kontaktperson. Utifrån samtal med tidigare handläggare och daganteckningar bedömde dock nämnden att BB hade accepterat den tidigare umgängesplanen men att hon var tydlig med att hon önskade ett utökat umgänge.

Av en anteckning från den 10 december 2012 framgår följande:

[...]BB är arg under samtalet. Hon förstår inte varför hon ska behöva en kontaktperson. Hon tycker även att en gång i veckan blir för lite tid med CC.

Vidare framgår av en anteckning från ett föräldrasamtal den 27 augusti 2013 bl.a. följande:

BB är missnöjd med umgänge och att det inte tagit upp i rätten var 6 månaden.[...] BB vill inte ha en kontaktperson vid umgänge med CC.

I det här fallet önskade BB ett umgänge som var mer omfattande än det som nämnden ansåg lämpligt. Hon ifrågasatte också behovet av att en kontaktperson närvarade vid umgänget. Enligt min mening är det uppenbart att BB inte samtyckte till den reglering av umgänget som nämnden beskrev i vårdplanen. I den situationen borde frågan om en reglering av umgänget enligt 14 § LVU ha aktualiserats hos nämnden. Genom att förvaltningen begränsade BB:s umgänge mot hennes uttryckliga vilja, utan att ett formellt beslut enligt 14 § LVU fattades, har man på ett allvarligt sätt åsidosatt bestämmelser som är grundläggande vid bedrivandet av LVU-vård. Som en följd av den bristen gick BB även miste om rätten att få umgängesbegränsningen prövad av domstol.

Nämnden förtjänar kritik för hanteringen av umgängesregleringen. Det är anmärkningsvärt att nämnden inte ens i samband med sina yttranden till JO har insett att bestämmelserna om hur umgänget ska regleras inte har följts. Enligt min mening tyder detta på att det finns kunskapsbrister inom nämnden när det gäller regelverket på området. Jag förutsätter att dessa brister åtgärdas.

Handläggningen av framställningar om att vården av CC skulle upphöra
Om vårdnadshavaren begär att vården enligt LVU ska upphöra ska nämnden utan dröjsmål utreda saken och därefter fatta ett formellt och överklagbart beslut.

BB har gjort gällande att hon vid två tillfällen under 2013 – dels i mars/april, dels den 17 oktober – begärde att vården enligt LVU skulle upphöra. Nämnden har dock uppgett att man varken i mejl, pappersakt eller löpande dokumentation har funnit någon ytterligare hemtagningsbegäran än den som kom in till förvaltningen den 24 oktober 2013. Det är inte klarlagt vad som har hänt med den begäran som AA har uppgett att han skickade in per mejl i mars/april 2013. Enligt min mening är det inte sannolikt att ytterligare utredningsåtgärder skulle skapa någon närmare klarhet i saken. Jag avstår därför från att ha några synpunkter i den delen.

Nämnden har uppgett att ett beslut om att inleda utredning fattades först den 3 mars 2014. Enligt nämnden berodde dröjsmålet på ”interna omständigheter”. Någon närmare förklaring har inte lämnats.

Det är självfallet inte acceptabelt att det dröjde mer fyra månader innan nämnden beslutade att inleda en utredning om vårdens upphörande. Jag är således kritisk till hur förvaltningen handlade den hemtagningsbegäran som kom in till förvaltningen den 24 oktober 2013.

CC:s placering i jourhemmet

Rättsliga utgångspunkter

Om det inte finns särskilda skäl får ett barn vårdas i ett jourhem i högst två månader efter det att socialtjänstens utredning enligt 11 kap. 1 § SoL om ingripande till barnets skydd eller stöd avslutats (6 kap. 6 § tredje stycket SoL). Bestämmelsen, som trädde i kraft den 1 april 2008, infördes i syfte att komma till rätta med alltför långvariga placeringar i jourhem. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 2006/07:129 s. 62) uttalas bl.a. följande:

Även om det, som Socialstyrelsen påpekar, inte är direkt skadligt för ett barn att börja rota sig i en god miljö, bör det, enligt regeringens uppfattning, framförallt ur barnets perspektiv vara angeläget att en tillfällig placering i ett jourhem inte blir annat än tillfällig. Ett barn som placerats i ett jourhem får i samband med placeringen veta att placeringen skall pågå under en kortare tid medan det utreds var barnet ska bo mer permanent. Ett barns tillvaro måste vara förutsägbar och han eller hon behöver få veta vad som skall hända. En alltför lång väntan på en permanent lösning kan påverka barnet negativt. Samtidigt är det, som Socialstyrelsen påpekar angeläget att en mer permanent placering inte stressas fram, eftersom det kan innebära risk för sammanbrott i placeringen. [...] Särskilda skäl kan t.ex. vara att en process om vården av barnet pågår vid förvaltningsdomstol eller att det saknas ett lämpligt familjehem eller annan lämplig placeringsform där barnet kan placeras för stadigvarande vård och fostran. Det kan också handla om att barnet kan komma att flytta hem inom en kortare tid, att det finns en tilltänkt familj som kan ta emot barnet vid en något senare tidpunkt eller att behovet av en placering kommit upp i ett sent skede under utredningstiden. Beslutet om placeringen kan också ha fattats först när utredningen slutförts och i sådana fall kan två månader vara en alltför kort tid för att nämnden ska kunna finna en mer varaktig lösning. Regeringen vill understryka att barnets bästa alltid skall vara avgörande i de bedömningar och beslut som görs.

Bedömning

AA uppgav i sitt yttrande över nämndens första remissvar att CC hade varit placerad i ett jourhem sedan oktober 2012 och att det var skadligt för CC. Vid tidpunkten för yttrandet, den 13 mars 2014, var CC fortfarande jourhemsplacerad i det aktuella jourhemmet.

Nämnden medgav i sitt andra remissvar i maj 2014 att CC hade varit placerad i ett jourhem sedan den 5 oktober 2012, dvs. vid den tidpunkten under ca ett och ett halvt år. Nämnden beklagade att man inte hade fattat ett beslut om stadigvarande vård i familjehem och uppgav att man borde ha gjort det. Som en förklaring till den uppkomna situationen framhöll nämnden bl.a. att det inte hade funnits något förslag på familjehem när processen i kammarrätten avslutades den 8 februari 2013. När det någon månad senare fanns ett förslag på ett familjehem inträffade en situation i jourhemmet och CC fick istället ett utökat umgänge med sin far. Nämnden bedömde sedan att det var bättre för CC att man arbetade för ett omfattande umgänge med fadern så att CC skulle kunna flytta hem till honom istället för att hon skulle flytta till ett helt nytt familjehem i en annan kommun. Enligt nämnden borde man i det läget ha fattat ett beslut om stadigvarande familjehemsplacering i jourhemmet. Av olika anledningar, bl.a. uppskjutna förhandlingar i en vårdnadstvist mellan fadern och BB, hade flytten hem till fadern skjutits upp.

Nämnden har angett ett flertal skäl till den långa jourhemsplaceringen. Visserligen kan det som nämnden har uppgett till viss del anses utgöra sådana särskilda skäl som kan godtas enligt förarbetena till bestämmelsen i fråga. Som nämnden själv har anfört borde dock nämnden, när den planerade familjehemsplaceringen inte blev av, ha fattat ett beslut om stadigvarande familjehemsplacering i det aktuella jourhemmet. Nämnden kritiseras för sin underlåtenhet även i det här hänseendet.

Avslutande synpunkter

Sammanfattningsvis kritiseras nämnden för

- underlåtenheten att fatta ett formellt beslut om umgängesbegränsning,
- dröjsmålet med att inleda en utredning efter BB:s begäran om att vården om dottern skulle upphöra och
- underlåtenheten att fatta beslut om familjehemsplacering av barnet.

Som jag uttalat ovan tyder nämndens remissvar på att det finns kunskapsbrister inom nämnden när det gäller regelverket på området. Det medförde bl.a. att BB gick miste om rätten att få frågan om umgängesbegränsning prövad av domstol. Detta är inte acceptabelt. Jag förutsätter att nämnden vidtar nödvändiga åtgärder så att liknande situationer inte uppstår i framtiden.

Det som har kommit fram i ärendet i övrigt ger inte anledning till några uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.