

Justitieombudsmannen
Thomas Norling

Datum
2019-09-16

Dnr
957-2018

Allvarlig kritik mot ordföranden i Socialnämnden i Karlskoga kommun för att hon fattade ett beslut om omplacering av ett barn som vårdades med stöd av LVU

Beslutet i korthet: Ordföranden i en socialnämnd beslutade att omplacera ett barn som vårdades med stöd av 2 § LVU från ett familjehem till ett jourhem trots att nämnden en kort tid dessförinnan hade bestämt att barnet skulle vara placerat i familjehemmet även fortsättningsvis.

Ordföranden i socialnämnden har rätt att fatta ett beslut om omplacering av ett barn endast om nämndens beslut inte kan avvaktas (11 § tredje stycket LVU). Denna beslutanderätt är dock avsedd att användas endast i akuta situationer, dvs. när ett barn omedelbart måste flytta från det befintliga familjehemmet.

Enligt JO var det uppenbart att frågan om omplacering av barnet inte var akut när ordföranden fattade omplaceringsbeslutet. Ordföranden borde därför ha avstått från att själv besluta om att barnet skulle omplaceras. I stället skulle hon ha hänskjutit saken till nämnden. JO riktar allvarlig kritik mot ordföranden för att hon fattade beslutet om omplacering.

Bakgrund

AA, som är född 2008, vårdas med stöd av 2 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Han placerades i december 2011 i familjehemmet BB och CC.

Den 5 februari 2018 beslutade ordföranden i socialnämnden att omplacera AA från familjehemmet till ett jourhem med stöd av 11 § tredje stycket LVU.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 8 februari 2018 klagade BB på Socialnämnden i Karlskoga kommun. Hon ifrågasatte bl.a. om det fanns skäl för ordföranden att fatta ett beslut om omplacering av AA eftersom nämnden en kort tid dessförinnan hade bestämt att AA skulle vara placerad i familjehemmet även fortsättningsvis.

Utredning

Inledningsvis begärde JO in vissa handlingar från socialtjänsten i Karlskoga kommun. Därefter begärde JO att socialnämnden i kommunen skulle yttra sig över det som BB hade anfört i sin anmälan till JO. Yttrandet skulle inriktas på följande frågor:

1. Vad motiverade ordföranden att fatta sitt beslut den 5 februari 2018 att omplacera AA när nämnden/utskottet redan fattat beslut i placeringsfrågan?
2. Grundade sig ordförandens beslut den 5 februari 2018 på några omständigheter som tillkommit efter nämndens/utskottets tidigare ställningstaganden rörande var AA skulle vara placerad?
3. Utgjorde i sådana fall dessa omständigheter skäl för att göra en annan bedömning än den som nämnden/utskottet hade gjort tidigare?
4. Varför var beslutet så brådskande att nämndens prövning inte kunde avvaktas?

I remissvaret anförde socialnämnden bl.a. följande (bilaga här utelämnad):

Den 8 januari 2018 fattade sociala utskottet beslut om att AA skulle vara fortsatt placerad i familjehemmet DD. Bakgrunden till ärendet på utskottet var ett förslag i en utredning från förvaltningen enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) om att AA skulle omplaceras. Skälen för detta var att familjehemmet inte medverkat i att AA fick ha umgänge med sin biologförälder i enlighet med för placeringen gällande vårdplan under det senaste året samt att förvaltningens handläggare inte fått träffa AA sedan våren 2017.

Utifrån en tidigare utredning om missförhållanden i familjehemmet som avslutades den 21 december 2016 var avtalet med familjehemmet därtill uppsagt vid tidpunkten för utskottets ovan angivna beslut.

Beslutet från utskottet den 8 januari 2018 överklagades av AA:s vårdnadshavare, som menade att en omplacering borde ske. Med anledning av överklagandet från vårdnadshavaren så beslutade utskottet på sammanträde den 24 januari 2018 att anta ett yttrande i överklagningsärendet. I samband med antagandet av yttrandet vidhöll utskottet sin inställning i placeringsfrågan från den 8 januari 2018. Målet med vårdnadshavarens överklagande avskrevs emellertid senare då överklagandet återkallades. Förvaltningsrätten kom därför inte att ta ställning till överklagandet.

Efter utskottets beslut skedde ett möte den 23 januari 2018 mellan socialförvaltningen och familjehemmet för att planera ärendet samt för att skriva avtal med familjehemmet. Familjehemmet var dock inte berett att skriva på avtalet, utan ville att en jurist skulle titta på avtalet för hemmets räkning. Socialförvaltningen försökte ändock att få till en planering avseende umgänge enligt gällande vårdplan mellan AA och hans mamma samt få till stånd att socialtjänstens handläggare skulle få träffa AA.

Familjehemmet medverkade emellertid inte i något av ovanstående, varför frågan om placeringen kunde fortgå åter aktualiserades.

Sammantaget bedömdes det av förvaltningen – oaktat utskottets beslut den 8 januari 2017 [rätteligen den 8 januari 2018; JO:s anmärkning] och yttrandet den 23 januari [rätteligen den 24 januari 2018; JO:s anmärkning] – inte vara godtagbart med en fortsatt placering, utan att nämnden genom för barnet utsedd socialsekreterare gavs möjlighet till en uppföljning av placeringen i enlighet med de lagstadgade kraven i 6 kap. 7 a § socialtjänstlagen. Därvid ansågs det inte heller godtagbart att planerat umgänge i enlighet med fastställda planer för placeringen fortsatt inte skulle kunna följas och att umgänge åter skulle få ställas in (jfr bestämmelserna om vårdplan och genomförandeplan i 11 kap. 3 §

socialtjänstlagen och 5 kap. socialtjänstförordningen). Vidare ansågs det inte vara förenligt med gällande regelverk att placeringen även skulle fortgå utan avtal med familjehemmet (jfr 6 kap. 6 b § socialtjänstlagen). Bakgrunden i ärendet bedömdes göra det särskilt angeläget att i den aktuella situationen att det inte kunde fortsatt bedrivas vård utan bland annat ett avtal som reglerade familjehemmets åtaganden under placeringen.

Som framgår av dokumentationen gällande placeringen har socialnämnden inte haft insyn i vården sedan våren 2017 då familjehemmet har nekat barnsamtal samt umgänge med modern. Inför sociala utskottets sammanträde och beslut den 8 januari 2018 hade familjehemmet emellertid meddelat utskottets ledamöter att man skulle medverka i socialnämndens planering.

Försök har för den skull gjorts under tiden såväl efter utskottssammanträdena (den 8 januari 2018 och den 24 januari 2018) som efter mötet med familjehemmet (den 23 januari 2018) att få till stånd en medverkan från familjehemmet för att kunna genomföra barnsamtal och umgänge med modern. Familjehemmet har emellertid – trots sina löften om motsatsen – inte medverkat till att något av detta kommit till stånd.

Med anledning av ovanstående tog förvaltningen, enligt vedertagen beredningsordning, på nytt upp ärendet med socialnämndens ordförande. Bedömningen var att nämnden inte kunde fortsätta att under ytterligare tid bedriva en vård som nämnden inte hade insyn i och inte heller kunde följa upp. Samma gällde bristen på genomförandet av planerat umgänge, särskilt när det bedömdes saknas anledning till beslut om umgängesbegränsning, och det förhållandet att inget avtal kunnat tecknas med familjehemmet. Det tidigare avtalet hade som nämnts ovan upphört efter uppsägning.

Ordföranden har i den uppkomna situationen givetvis haft alternativet att ta upp ärendet med nämnden. Ordföranden gjorde emellertid den bedömningen att beslut i ärendet inte kunde avvaktas till nästkommande nämndsammanträde. Ett beslut från nämnden hade, beroende på bland annat utskick och annan formalia, medfört att situationen hade fått bestå i åtminstone mer än ytterligare en månad. I praktiken hade detta inneburit att nämnden fortsatt hade fått acceptera att det hela hade fått fortgå i praktiken under hela första kvartalet 2018.

Ordföranden gjorde för den skull bedömningen att nämndens nästa sammanträde inte kunde avvaktas. Ordföranden fattade beslut om att omplacera AA den 5 februari 2018. De tillkommande fortsatta svårigheterna efter utskottets sammanträden att få till stånd barnsamtal, umgänge enligt vårdplan och avtal med utgjorde samtidigt skäl för ordförandens beslut. Den tid som bristerna redan förekommit var även det av betydelse för ordförandens sammantagna bedömning att nämndens beslut i ärendet inte kunde avvaktas.

Avslutningsvis och i efterhand går givetvis inte bortse från att vid närmare eftertanke och konklusionen att socialnämnden och förvaltningen borde ha övervägt att agera i ärendet långt tidigare och givetvis inte borde ha accepterat att de konstaterade bristerna med bland annat bristen på uppföljning genom samtal med barnet fått fortgå sedan våren 2017. Förvaltningen har emellertid försökt få en lösning till stånd och sagt upp avtalet med familjehemmet när en lösning inte kunnat åstadkommas. Därtill har ärende om omplacering förts till utskottet och sedermera ordföranden när situationen bestått.

BB kommenterade remissvaret och gav in kompletterande handlingar i ärendet. Även CC gav in en skrift med bilagor i ärendet.

Rättslig reglering

När ett barn vårdas med stöd av LVU bestämmer socialnämnden var den unge ska vistas under vårdtiden (11 § första stycket LVU). Nämnden kan delegera till ett s.k. utskott att besluta i sådana frågor. Det kan uppstå situationer då det inte

är möjligt att vänta på att nämnden eller utskottet ska sammanträda och fatta beslut om placering eller omplacering. Ordföranden i nämnden eller en ledamot som nämnden har förordnat har därför rätt att fatta ett beslut om saken (11 § tredje stycket LVU). Denna beslutanderätt är dock avsedd att användas endast i akuta situationer, dvs. när ett barn omedelbart måste flytta från det befintliga familjehemmet (se prop. 1981/82:8 s. 64 f.).

Bedömning

Inriktningen på min granskning

Socialnämndens ordförande beslutade den 5 februari 2018 att med stöd av 11 § tredje stycket LVU omplacera AA från familjehemmet BB och CC till ett jourhem.

JO är återhållsam med att uttala sig om de bedömningar som en myndighet har gjort. Det finns inte skäl för mig att frångå den principen i det här fallet. Jag uttalar mig därför inte om det i och för sig fanns skäl för att omplacera AA till ett nytt familjehem. Min granskning är inriktad på frågan om det fanns förutsättningar för socialnämndens ordförande att fatta beslut om omplacering av AA. Granskningen rör både om saken var så brådskande att det inte gick att avvakta att nämnden eller utskottet tog ställning till den och om det var lämpligt att ordföranden i det nu aktuella fallet använde den beslutanderätt som 11 § tredje stycket LVU ger henne i vissa fall.

Nämnden hade flera gånger prövat förslag om att AA skulle omplaceras. AA hade varit placerad hos BB och CC sedan december 2011. Under 2016 och 2017 tog nämnden vid flera tillfällen ställning till om AA skulle omplaceras.

Den 4 maj 2016 inledde socialnämnden en utredning om var AA skulle vara placerad efter det att nämnden hade tagit emot en orosanmälan om missförhållanden i familjehemmet. Utredningen avslutades den 4 september 2016. Nämnden beslutade att AA skulle förbli placerad i familjehemmet eftersom det saknades grund för de påståenden som förts fram i orosanmälan.

Den 30 september 2016 inledde socialnämnden en ny utredning om var AA skulle vara placerad. Utredningen motiverades av bl.a. att förvaltningen bedömde att det fanns svårigheter i samarbetet med familjehemmet. Utredningen avslutades den 30 januari 2017. Utredarna föreslog att AA skulle omplaceras till ett nytt familjehem. Socialnämnden beslutade dock att AA inte skulle flyttas från familjehemmet.

Den 15 september 2017 inledde socialnämnden återigen en utredning som gällde frågan om omplacering av AA. Utredningen, som avslutades den 8 december 2017, innehöll ett förslag om att AA skulle omplaceras till ett nytt familjehem.

Den 8 januari 2018 beslutade dock socialnämnden att AA skulle vara placerad i familjehemmet även fortsättningsvis. Ordföranden och en ledamot i

socialnämnden ansåg att AA skulle omplaceras, och de reserverade sig därför mot nämndens beslut.

AA:s vårdnadshavare överklagade nämndens beslut den 8 januari 2018 till förvaltningsrätten. Med anledning av överklagandet prövade nämnden på nytt frågan om placeringen av AA. Nämnden kom då fram till att det inte fanns skäl för att ändra sitt tidigare beslut om att AA skulle vara placerad hos BB och CC även fortsättningsvis.

Var saken brådskande?

Som framgår av bestämmelsen i 11 § tredje stycket LVU får ordföranden fatta ett beslut om omplacering endast om nämndens beslut inte kan avvaktas. Som jag redan har angett under rubriken *Rättslig reglering* är denna beslutanderätt avsedd att användas endast i akuta situationer, dvs. när ett barn omedelbart måste flytta från det befintliga familjehemmet (se prop. 1981/82:8 s. 64 f.). I denna del kan jag hänvisa till bl.a. JO 2007/08 s. 343, dnr 1123-2006.

Med utgångspunkt i det som nämnden har angett i sitt remissvar är det uppenbart att frågan om omplacering av AA inte var akut när ordföranden fattade omplaceringsbeslutet. Ordföranden borde därför ha avstått från att själv besluta om att AA skulle omplaceras. I stället borde hon ha hänskjutit saken till nämnden.

Missbrukade nämndens ordförande behörigheten att fatta beslut om omplacering?

Frågan om var AA skulle vara placerad hade utretts och prövats av socialnämnden vid flera tillfällen. I den utredning som blev klar i december 2017 ansåg utredarna vid nämndens förvaltning att AA skulle placeras i ett nytt familjehem därför att utredarna ansåg att nämnden saknade insyn i vården av AA. Utredarna lyfte i sin utredning fram att familjehemmet sedan maj 2017 inte hade medverkat till att samtal mellan AA och förvaltningens handläggare kom till stånd. Det fanns därför inte möjlighet för förvaltningen att påverka och planera vården av AA. Som skäl för att AA skulle omplaceras anförde utredarna också att familjehemmet sedan våren 2017 inte hade medverkat till umgänge mellan AA och hans biologiska mamma.

Socialnämnden gjorde dock en annan bedömning än den som utredarna vid socialförvaltningen hade gjort. Nämnden beslutade således att AA skulle vara placerad hos BB och CC även fortsättningsvis. Det är här viktigt att påminna om att det är nämnden och inte tjänstemännen vid nämndens förvaltning som har det övergripande ansvaret för LVU-vården och att det är nämnden som ska bestämma om bl.a. var den unge ska vara placerad.

Med anledning av att AA:s vårdnadshavare överklagade socialnämndens beslut tog nämnden den 24 januari 2018 på nytt ställning till frågan om omplacering av AA. Nämnden kom då fram till att det överklagade beslutet inte skulle ändras.

Den 5 februari 2018, dvs. mindre än två veckor efter socialnämndens senaste ställningstagande till frågan om omplacering, beslutade ordföranden i socialnämnden att omplacera AA från familjehemmet till ett jourhem med stöd av 11 § tredje stycket LVU.

Som jag redogjort för ovan har ordföranden i socialnämnden rätt att besluta om omplacering av ett barn som vårdas med stöd av LVU. Eftersom ordföranden fattade beslutet så kort tid efter att nämnden hade bestämt att AA skulle vara placerad i familjehemmet även fortsättningsvis kan det åtminstone för en utomstående verka som att hon fattade beslutet för att driva igenom sin egen uppfattning som nämndens flertal inte hade delat. För att skapa närmare klarhet i vad ordföranden beaktade när hon fattade sitt beslut har jag bitt nämnden att redovisa om det hade tillkommit några nya omständigheter efter nämndens senaste beslut. Som svar på den frågan har socialnämnden i sitt remissvar redogjort för skälen för ordförandens beslut. Jag konstaterar att de skäl som redovisas i nämndens yttrande motsvarar de skäl som fördes fram i den utredning som låg till grund för socialnämndens beslut den 8 januari 2018. Utöver dessa skäl har socialnämnden i sitt remissvar fört fram att det inte fanns ett familjehemsavtal mellan nämnden och familjehemmet som ett skäl för ordförandens beslut om omplacering.

När det gäller avtalet mellan nämnden och familjehemmet är det riktigt att det inte fanns ett avtal. Det avtal som tidigare hade funnits hade sagts upp från nämndens sida i november 2016. Det verkar ha varit tjänstemän vid nämndens förvaltning som sade upp avtalet. Uppsägningen hade samband med att förvaltningen ansåg att placeringen skulle upphöra. När avtalet sades upp hade det dock inte fattats något beslut i nämnden om att AA skulle omplaceras. Varför avtalet då ändå sades upp framstår därför som märkligt. Förvaltningens tjänstemän skulle givetvis ha avvaktat nämndens beslut innan avtalet sades upp. Eftersom nämnden efter det att avtalet hade sagts upp kom fram till att AA inte skulle omplaceras borde förvaltningen ha sett till att uppsägningen togs tillbaka eller sett till att ett nytt avtal träffades med familjehemmet. Såvitt framgår av journalanteckningarna verkar frågan om ett nytt avtal ha kommit upp först i slutet av januari 2018. Familjehemmet fick då ta del av ett förslag till ett avtal som de lämnade till sitt ombud som skulle gå igenom avtalet. Att det inte fanns ett avtal mellan nämnden och familjehemmet var därför knappast något skäl som motiverade ett beslut om omplacering. Inte heller i övrigt har nämnden pekat på någon omständighet som hade tillkommit efter nämndens senaste ställningstagande och som motiverade en ändring av placeringen.

Av utredningen i ärendet framgår alltså att ordförandens omplaceringsbeslut inte grundade sig på några omständigheter som tillkommit efter socialnämndens ställningstaganden i frågan den 8 och 24 januari 2018. Förhållandena kring AA vid tiden för ordförandens beslut om omplacering förefaller alltså ha varit desamma som vid tiden för socialnämndens senaste ställningstaganden.

Genom sitt beslut har nämndens ordförande dessutom fattat ett beslut som gick emot den ståndpunkt som nämndens majoritet hade intagit vid flera tidigare tillfällen. Det beslut hon fattade låg i linje med den inställning som hon för egen del hade haft när nämnden prövade frågan om omplacering. I praktiken innebar hennes beslut alltså att hon underkände den bedömning som nämnden strax innan hade gjort och som låg till grund för det beslut som den hade fattat. Agerandet skulle därför kunna ses som ett missbruk av den behörighet som bestämmelsen i 11 § tredje stycket LVU gav henne. Jag anser mig dock inte ha underlag för att hävda att hon medvetet missbrukade sin behörighet även om det ligger nära till hands att uppfatta det så med hänsyn till vad som kommit fram i ärendet. Jag känner mig samtidigt inte övertygad om att ordföranden verkligen hade AA:s bästa för ögonen när beslutet fattades. Jag drar därför den slutsatsen att hennes handlande sannolikt grundade sig på att hon saknade tillräcklig kunskap om i vilka situationer som ordföranden får fatta beslut om omplacering. Även om ordföranden inte avsiktligt missbrukade sin behörighet är agerandet allvarligt eftersom hon, utan att det hade tillkommit några nya omständigheter, satte nämndens tidigare beslut ur spel. Det finns därför skäl att rikta allvarlig kritik mot ordföranden för att hon fattade beslutet om omplacering.

Avslutande synpunkt

Vad som är bäst för den unge ska vara avgörande vid alla beslut enligt LVU. Ett beslut om omplacering av ett barn från ett familjehem kan innebära en stor påfrestning för barnet. Ett sådant beslut måste därför föregås av en noggrann avvägning av omständigheter som talar för respektive emot en omplacering. Om en omplacering ska ske bör den planeras och barnet förberedas väl på en flytt till ett nytt familjehem.

Jag har inledningsvis angett att jag inte går in på nämndens beslut i sak, nämligen om det fanns skäl för att omplacera AA eller inte. Däremot noterar jag att AA vid tiden för omplaceringsbeslutet hade bott i familjehemmet i drygt sex år. Att omplacera AA från familjehemmet omedelbart under de aktuella förhållandena leder till vissa frågetecken kring nämndens agerande. Det finns dock situationer när det är bäst för barnet att en flytt sker mer eller mindre omgående efter att nämnden har beslutat om att omplacera barnet. Hur nämnden ska göra blir därför ofta beroende av en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Mot bakgrund av det som jag har sagt om inriktningen på min tillsyn går jag inte in på den frågan här.

Övrigt

Det som har kommit fram i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.