

Luleå kommun Socialnämnden
Box 212
971 07 LULEÅ

Huvudman

Socialnämnden i Luleå kommun (nämnden).

Ärendet

Tillsyn enligt 13 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, av nämndens handläggning av tre barnavårdsutredningar, ett ”beredskapsärende” samt en vårdnads-, boende- och umgängesutredning, en kompletterande umgängesutredning och en snabbupplysning

Beslut

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) konstaterar följande brister:

Rörande den första utredningen enligt 11 kap. 1 § SoL har nämnden inte:

- inhämtat tillräckligt med underlag.

Rörande den tredje utredningen enligt 11 kap. 1 § SoL har nämnden inte:

- redovisat väsentliga uppgifter tillräckligt noggrant i beslutsunderlaget.
- givit svar på hur skyddet för C skulle tillgodoses.
- genomfört en bedömning av risken för om C kunde komma att utsättas för eller bevittna ytterligare våld.

Rörande umgängesutredningen (kompletteringen) av den 1 september 2021 har familjerätten inte:

- genomfört en riskbedömning, och
- underlåtit att inkludera vissa uppgifter av betydelse för domstolens bedömning i umgängesfrågan.

Rörande snabbupplysningarna har IVO funnit att nämnden borde ha:

- lämnat en rekommendation om att något umgänge inte borde ske mellan C och hans pappa.

IVO begär med stöd av 13 kap. 5 § SoL att nämnden redovisar sin inställning till de brister som IVO konstaterat. Redovisningen ska även innehålla de eventuella åtgärder som

nämnden har vidtagit eller planerar att vidta för att komma till rätta med bristerna. Redovisningen ska avslutas med uppgift om när åtgärden genomfördes eller kommer att genomföras.

Redovisningen ska ha kommit IVO tillhanda senast den 19 februari 2025.

Skälen för beslutet

Bakgrund

IVO:s tillsyn inleddes efter två klagomål gällande bl.a. om nämnden hade vidtagit erforderliga åtgärder rörande ett barn, C, som sedermera kom att mördas av sin pappa.

IVO:s tillsyn har omfattat tre utredningar enligt 11 kap. 1 § SoL och ett ”beredskapsärende”.

Vidare har IVO granskat en vårdnads-, boende- och umgängesutredning, en kompletterande umgängesutredning samt en snabbupplysning som genomfördes av kommunens familjerätt.

Nedan redogör IVO närmare för de utredningar där brister har kunnat konstateras.

Socialnämndens första utredning enligt 11 kap. 1 § SoL

Perioden 20 augusti – 15 november 2021

Nämnden har brustit genom att inte ha inhämtat tillräckligt underlag

IVO anser att det är en brist att fler utredningsåtgärder inte vidtogs i den första utredningen vilket resulterade i en utredning med bristande underlag. IVO gör denna bedömning mot bakgrund av att det förekom uppgifter om våldsutsatthet i ärendet. Det enda underlag som inhämtades i utredningen var trots det uppgifter från mamman. Enligt IVO borde nämnden vidtagit fler utredningsåtgärder för att få till stånd en allsidig belysning av C:s situation och psykiska våldets art och omfattning. Av socialtjänstjournalen framgår t.ex. att det tidigare hade gjorts ett flertal utredningar rörande C vid Socialnämnden i Sundsvalls kommun. Enligt IVO borde nämnden i vart fall inhämtat den senaste utredningen därifrån, särskilt mot bakgrund av att mamman uppgav att socialtjänsten där hade bedömt att C:s pappa var instabil.

Nämnden har ett långtgående utredningsansvar när det gäller barn som kan vara i behov av skydd eller stöd. Av 5 kap. 1 § SoL framgår att nämnden har ansvar för att verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden. Av prop. 2005/06:166 s. 14 ff framgår att en av socialnämndens huvuduppgifter bl.a. består av att ge barn den hjälp och det stöd som inte kan tillgodoses på annat sätt.

Enligt 11 kap. 1 § SoL ska socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av densamma. Vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd får nämnden, enligt 11 kap. 2 § SoL, för

bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs. I sammanhanget kan det tilläggas att en utredning, enligt 6 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:4) om våld i nära relationer, ska inledas utan dröjsmål när socialnämnden får kännedom om att ett barn kan ha utsatts för våld eller andra övergrepp av en närstående, eller bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot en närstående. Vid en sådan utredning ska nämnden även bedöma risken för att barnet kommer att utsättas för eller bevittna ytterligare våld (SOSFS 2014:4 är numera upphävd, men var vid tidpunkten för nämndens handläggning fortfarande gällande). Av de allmänna råden i anslutning till 6 kap. 1 § SOSFS 2014:4, framgår att nämnden bör utreda bl.a. barnets behov av stöd och hjälp akut, inklusive vård eller boende i ett annat hem än det egna, våldets karaktär och omfattning, våldets påverkan på barnet och barnets relation till föräldrarna, barnets egen uppfattning om våldet, vardera föräldrarnas uppfattning om våldets konsekvenser för barnet, och barnets behov av stöd och hjälp på både kort och lång sikt.

Enligt 23 § första stycket förvaltningslagen (2017:900), FL, ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. För att göra en helhetsbedömning i ett ärende behöver nämnden vanligtvis samla in information från olika håll. Vanliga informationskällor är personliga samtal med berörda parter, anhöriga och representanter för andra myndigheter som har kännedom om barnet och familjen (se Socialstyrelsens handbok ”Utreda barn och unga” s. 85). Utredningen ska inte göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet, se prop. 1996/97:124 s. 109. Av prop. 1979/80:1 del A s. 562 framgår dock att utredningen ska ges den omfattningen att den kan leda till ett sakligt korrekt beslut. JO har uttalat att en utredning inom socialtjänsten angående barn så fullständigt och allsidigt som möjligt ska belysa problemet, dess orsaker och möjliga lösningar, se JO 2003/04 s. 218.

Socialtjänstens tredje utredning enligt 11 kap. 1 § SoL
Perioden 8 juni – 28 september 2022

Väsentliga uppgifter har utelämnats från beslutsunderlaget

IVO bedömer att nämnden i den tredje utredningen brustit då väsentliga uppgifter av betydelse utelämnats från utredningen. IVO gör denna bedömning mot bakgrund av att det av utredningssamtal med mamman framgår att hon bl.a. uppgivit att C fick en panikångestattack när de passerade pappans lägenhet där han fick svårt att andas. Reaktionen var enligt mamman väldigt kraftfull. Inte heller framgår exempelvis att C var målsägande i ett brottmål. Det finns ytterligare exempel i socialtjänstjournalen och journalen vid FREDA-mottagningen där det framgår hur rädd C faktiskt var för sin pappa. Dessa uppgifter redogörs det inte för och de borde enligt IVO tillförts utredningen.

Inför nämndens beslut i ett ärende ska faktiska omständigheter, händelser av betydelse och bedömningar som ligger till grund för beslutet sammanställas till ett beslutsunderlag. Av beslutsunderlaget ska det framgå vad ärendet gäller, vem eller vilka personer ärendet avser och vilka överväganden som ligger till grund för nämndens förslag till beslut. Detta

framgår av 5 kap 9 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS. Bestämmelsen är generellt utformad och gäller alla slag av ärenden. Frågan om vad ett beslutsunderlag ska innehålla i detalj eller hur omfattande det behöver vara kan dock inte besvaras generellt. Vad som är tillräcklig och väsentlig information varierar mellan olika verksamheter, ärendetyper och komplexiteten i det enskilda ärendet (se, Socialstyrelsen Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten s. 344). Utredningar som rör våldsutsatta barn och barn som bevittnat våld ska utöver vad som framgår av 5 kap 9 § SOSFS 2014:5 innehålla en bedömning av risken för att barnet utsätts för ytterligare våld. Det framgår av 6 kap. 1 § SOSFS 2014:4. Enligt det allmänna rådet i anslutning till 6 kap. 1 § SOSFS 2014:4 bör en utredning av ett våldsutsatt barn även klarlägga barnets behov av stöd och hjälp akut, inklusive vård eller boende i ett annat hem än det egna, våldets karaktär och omfattning, våldets påverkan på barnet och dess relation till föräldrarna, barnets egen uppfattning om våldet, vardera föräldrarnas uppfattning om våldets konsekvenser för barnet, och barnets behov av stöd och hjälp på både kort och lång sikt.

Det ges inget svar på hur skyddet för C skulle tillgodoses

IVO bedömer att nämnden i den tredje utredningen brustit då något svar på hur skyddet för C skulle tillgodoses inte ges. IVO gör denna bedömning mot bakgrund av att utredningen inleddes för att bedöma just hur skyddet för C kunde tillgodoses och om det fanns behov av annat stöd för honom och hans föräldrar.

Av utredningen framgår under rubriken ”Analys och bedömning” att C fortsatte att känna oro och stress inför kontakten med sin pappa. Det fanns ett behov av stöd i föräldrarollen för pappan, men det bedömdes att denne inte var mottaglig för stöd. Under samma avsnitt framgår även ett antal risk- och skyddsfaktorer och att mamman gör det hon kan för att säkerställa C:s skydd. Detta genom att inte låta C åka på umgänge eftersom det fanns en påtaglig oro för att pappan skulle komma att föra C ur landet. Utöver vad som redovisats om mammans skyddsförmåga i utredningen och förslaget om att insatsen stödsamtal vid FREDA-mottagningen borde fortgå görs inte någon egentlig bedömning av hur skyddet för C skulle tillgodoses. Detta trots att det var den övergripande frågeställningen som nämnden hade föresatt sig att besvara i utredningen.

Enligt 11 kap. 1 § SoL ska socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av densamma. Vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd får nämnden enligt 11 kap. 2 § SoL, för bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs. I sammanhanget kan det tilläggas att en utredning, enligt 6 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:4) om våld i nära relationer, ska inledas utan dröjsmål när socialnämnden får kännedom om att ett barn kan ha utsatts för våld eller andra övergrepp av en närstående, eller bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot en närstående. Vid en sådan utredning ska nämnden även bedöma risken för att barnet kommer att utsättas för eller bevittna ytterligare våld.

Enligt 23 § första stycket FL ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. För att göra en helhetsbedömning i ett ärende behöver nämnden vanligtvis samla in information från olika håll. Vanliga informationskällor är personliga samtal med berörda parter, anhöriga och representanter för andra myndigheter som har kännedom om barnet och familjen (se Socialstyrelsens handbok "Utreda barn och unga" s. 85). Utredningen ska inte göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet, se prop. 1996/97:124 s. 109. Av prop. 1979/80:1 del A s. 562 framgår dock att utredningen ska ges den omfattningen att den kan leda till ett sakligt korrekt beslut. JO har uttalat att en utredning inom socialtjänsten angående barn så fullständigt och allsidigt som möjligt ska belysa problemet, dess orsaker och möjliga lösningar, se JO 2003/04 s. 218.

Det saknas en bedömning av risken för om C kunde komma att utsättas för eller bevittna ytterligare våld

Om än relevant så fokuserar den riskbedömning som genomförs i den tredje utredningen huvudsakligen på risken för att C:s pappa skulle föra C ur landet. Det görs dock ingen bedömning av risken för om C kunde komma att utsättas för eller bevittna ytterligare våld i enlighet med 6 kap. 1 § SOSFS 2014:4. Detta är en brist. Det saknas i utredningen även en förklaring till den starka rädsla som C gett uttryck för gentemot sin pappa. För att genomföra en riskbedömning hade nämnden behövt utreda och komma fram till ett svar på varför C var så rädd. Nämnden borde alltså, enligt IVO, ha utrett detta ytterligare.

Familjerättens umgängesutredning den 1 september 2021

Perioden 27 augusti – 19 november 2021

Det saknas en riskbedömning

Av Hovrätten för Nedre Norrlands interimistiska beslut den 27 augusti 2021 framgår att hovrätten, med stöd av 6 kap. 19 § tredje stycket föräldrabalken, FB, uppdrog åt nämnden att komplettera tidigare utredning (vilket enligt IVO måste avse den tidigare vårdnads, boende och umgängesutredning avseende C som avslutades den 10 februari 2021). Kompletteringen, som skulle ta sikte på umgängesfrågan skulle, enligt hovrätten, omfatta parternas och barnets förhållanden efter tingsrättens dom och barnets inställning till frågan om umgänge med pappan. Begäran om yttrande enligt 6 kap. 19 § tredje stycket FB skickades till nämnden den 1 september 2021.

IVO anser att det är en brist att någon riskbedömning inte genomfördes i samband med umgängesutredningen (kompletteringen). I umgängesutredningen saknas helt resonemang rörande de områden som det särskilt ska fästas avseende vid när barnets bästa ska bedömas enligt 6 kap. 2 a § FB, trots att det i en socialtjänstutredning hade framkommit att C var utsatt för någon form av psykiskt våld. Av paragrafen framgår att barnets bästa ska vara avgörande för alla frågor om vårdnad, boende och umgänge. Vid bedömningen av vad som är bäst för barnet ska det särskilt fästas avseende vid bl.a. risken för att barnet

utsätts för övergrepp, olovligen förs bort, hålls kvar eller annars far illa (en riskbedömning, IVO:s anm.).

I prop. 2005/06:99 s. 39 f. redogörs för att det genom 1998 års vårdnadsreform i 6 kap. föräldrabalken infördes en portalparagraf om barnets bästa (2 a §). I denna grundläggande bestämmelse sägs att barnets bästa skall komma i främsta rummet när frågor om vårdnad, boende och umgänge avgörs. Bestämmelsen är tänkt som en grundval för lagens mer konkreta regler. Den markerar att barnets bästa alltid skall finnas med som en utgångspunkt för bedömningen och att de mer preciserade bestämmelserna i kapitlet tar sitt avstamp i denna allmänna regel. I a.a. s. 42 f slås fast att ett barn måste ha en absolut rätt att inte själv bli utsatt för våld, övergrepp eller annan kränkande behandling ... När uppgifter om våld förs fram i ett mål om vårdnad, boende eller umgänge måste uppgifterna därför alltid prövas och en riskbedömning göras ... Det är angeläget att inte bara domstolen utan även den som utreder frågor om vårdnad, boende och umgänge prövar påståenden om övergrepp och gör en riskbedömning. Utredningen ger ett viktigt underlag för domstolens beslut och måste därför ta upp alla sådana omständigheter som är väsentliga för domstolen att ha kännedom om. I prop. 2020/21:150 s. 129 f. uttalas i anslutning till författningskommentaren (6 kap. 2 a § FB) att ändringen från att barnets bästa ska vara avgörande för alla ”beslut” till för alla ”frågor” tydliggör paragrafens vida tillämpningsområde och det barnrättsperspektiv (se artikel 3 i FN:s konvention om barnets rättigheter; Prop. 2020/21:150 s. 130 barnkonventionen) som ska genomsyra alla åtgärder som rör barn. Vidare klargörs att barnets bästa ska vara avgörande i alla frågor om vårdnad, boende och umgänge, även i situationer där inte något egentligt beslut fattas (se CRC/C/GC/14 p. 17 och 19 och prop. 2017/18:121 s. 230) – t.ex. i socialnämndernas arbete med upplysningar och utredningar.

I socialtjänstens utredning enligt 11 kap. 1 § SoL som inleddes den 20 augusti och avslutades den 15 november 2021 framgår att C var utsatt för någon form av psykiskt våld. Han beviljades därför en samtalskontakt för att ges möjlighet att uttrycka de tankar och känslor som uppstått i samband med det.

I umgängesutredningen redogörs inledningsvis för vilket material som inhämtats. Telefonmöten genomfördes med C:s mamma och pappa. En skrivelse från pappan tillfördes också utredningen. Informationsmöte via videosamtal samt enskilt samtal hemma hos mamman hölls med C. Registerkontroll i Luleå och Sundsvalls socialtjänstregister genomfördes. Av det redovisade utdraget framgår att en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL hade inletts med anledning av en ansökan från mamman, och att den avslutades den 15 november 2021 med insats. Familjerätten var alltså medveten om att en socialtjänstutredning hade genomförts. Umgängesutredningen översändes till hovrätten den 19 november 2021.

Ytterligare uppgifter borde ha inkluderats

IVO anser att det är en brist att uppgifterna rörande psykiskt våld och att C var beviljad en samtalskontakt för att hantera sina känslor runt detta inte inkluderades i umgängesutredningen (kompletteringen). IVO gör sin bedömning mot bakgrund av att det i utredningen enligt 11 kap. 1 § SoL, som inleddes den 20 augusti och avslutades den 15 november 2021, förekommer uppgifter om att C var utsatt för någon form av psykiskt våld av sin pappa och att han hade beviljats en samtalskontakt för att ges möjlighet att uttrycka de tankar och känslor som uppstått i samband med händelser han upplevt som svåra och där han utsatts för psykiskt våld. Enligt IVO hade det varit av betydelse för domstolen att känna till detta inför dess bedömning av frågan om umgänget.

Av 6 kap 19 § tredje stycket FB framgår bl.a. att om det behövs utredning utöver vad som sägs i andra stycket, får rätten uppdra åt socialnämnden eller något annat organ att utse någon att utföra den. Rätten får ge riktlinjer för utredningen och ska bestämma en viss tid inom vilken utredningen ska vara slutförd.

En allmän utgångspunkt är enligt JO, se JO-beslut med dnr 48-2013 och 7815-2018, att utredningen ska begränsas till sådant som objektivt sett kan vara relevant för frågans bedömning. Utredningen ger ett viktigt underlag för domstolens beslut. Utredningen måste därför vara noggrant och omsorgsfullt utförd. Den bör redovisa alla omständigheter som domstolen bör känna till. Den som är ansvarig för utredningen avgör hur den ska bedrivas. Det är viktigt att utredningsförfarandet i tvister om vårdnad m.m. bedrivs effektivt och problemorienterat. Hur noggrant de uppgifter som föräldrarna lämnar till utredaren ska redovisas och hur mycket information om barnet som ska tas med i redovisningen måste dock avgöras från fall till fall, (prop. 1997/98:7 s. 91).

Av Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd (HSLF-FS 2017:51) om socialnämndens ansvar för vissa frågor om vårdnad, boende och umgänge s. 10 framgår att utredaren alltid bör hämta in uppgifter om föräldrarna och nya partner från socialtjänstens register. Enligt Vårdnad, boende och umgänge, Handbok – stöd för rättstillämpning och handläggning inom socialtjänstens familjerätt s. 247 syftar utredningar om vårdnad, boende och umgänge till att bedöma vad som är till barnets bästa.

Familjerättens snabbupplysningar

Perioden 17 oktober – 24 november 2022

Nämnden borde ha rekommenderat att inget umgänge skulle ske

IVO är kritisk till att nämnden inte lämnade en rekommendation i snabbupplysningarna om att något umgänge inte borde ske mellan C och hans pappa. IVO gör denna bedömning mot bakgrund av den information som var tillgänglig för familjerätten vid tiden för snabbupplysningens genomförande. Familjerätten hade tillgång till tre utredningar enligt 11 kap. 1 § SoL där socialtjänsten hade kommit fram till att C var utsatt för någon form av psykiskt våld av sin pappa. I de två senare framgår även att C inte hade kunnat erbjudas en adekvat insats för att bearbeta händelser av psykiskt våld då detta hindrades av det pågående umgänget med pappan. I den sista utredningen bedömde socialtjänsten dessutom

att det fanns en överhängande risk för att pappan tänkte lämna landet med C utan vårdnadshavarens samtycke. I socialtjänstjournalen och journalen från FREDA-mottagningen finns utöver vad som redovisas i utredningarna även noterat iakttagelser av fysiska reaktioner hos C på grund av stress och rädsla för pappan. Familjerätten hade även tillgång till en snabbupplysning från Socialnämnden i Sundsvall där det redovisas utdrag ur en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL. Av utdragen framgår bl.a. att bedömningen är att C endast bör ha kontakt med pappan när denne visar känslomässig stabilitet och inte riskerar att ta ut sin känslomässiga frustration och osäkerhet på C. Vidare framgår att om pappan inte tar sitt ansvar och aktivt arbetar med sina brister så riskerar C:s hälsa och utveckling att ta skada.

Av 6 kap. 20 § första och andra stycket FB framgår att i mål eller ärenden om vårdnad, boende eller umgänge får rätten, om det behövs, besluta om vårdnad, boende eller umgänge för tiden till dess att frågan har avgjorts genom en dom eller ett beslut som har fått laga kraft eller föräldrarna har träffat ett avtal om frågan och avtalet har godkänts av socialnämnden.

Innan ett beslut enligt första stycket meddelas ska motparten få tillfälle att yttra sig i frågan. Rätten kan hämta in upplysningar från socialnämnden i frågan. Innan socialnämnden lämnar upplysningar ska den, om det inte är olämpligt, höra föräldrarna och barnet. Om rätten har meddelat ett beslut som ännu gäller när målet eller ärendet ska avgöras, ska rätten ompröva beslutet.

Av JO 1995/96 s. 309, och förarbeten, framgår att en socialnämnd inte behöver uttrycka någon egen uppfattning i tvistefrågan i snabbupplysningarna. I prop. 1981/82:168 s. 80 anges dock att det i vissa fall kan vara lämpligt att nämnden uttrycker en egen uppfattning, exempelvis när omständigheterna ger vid handen att en viss lösning i vårdnadsfrågan är olämplig från barnets synpunkt. Av Socialstyrelsens handbok: Vårdnad, boende och umgänge Handbok – stöd för rättstillämpning och handläggning inom socialtjänstens familjerätt s. 200 framgår att nämnden i dessa situationer inte endast är oförhindrad att ge uttryck för sin egen uppfattning till domstolen utan även har en skyldighet att göra det.

Underlag

- Socialtjänstens personakt
- Familjerättsakt
- Klagomål
- Yttrande från nämnden

Beslut i detta ärende har fattats av enhetschefen Pia Karlsson. Inspektörerna Linus Hermansson och Emma Stenlund har deltagit i den slutliga handläggningen av ärendet. Inspektören Fredrik Fridholm har varit föredragande.