

Justitieombudsmannen
Stefan Holgersson

Inspektion den 4 oktober 2016 av flyktingenheten vid sociala nämndernas förvaltning i Västerås kommun

Närvarande från Riksdagens ombudsmän: Justitieombudsmannen (JO) Stefan Holgersson, hovrättsassessorerna Malin Hjalmarson (protokollförare), Veronica Widell Edlund och Johan Albihn, kammarrättsassessorerna Sophia Häggmark Elmér samt sekreteraren Peter Karlén.

Inledande möte

Inspektionen inleddes på morgonen med ett möte med myndighetschefen Gunilla Westberg, enhetschefen Ann-Charlotte Wolgers samt teamledarna Eva Stolpe och Cecilia Andersson.

Stefan Holgersson redogjorde kortfattat för JO:s pågående undersökning av handläggningen av ärenden som rör ensamkommande barn (se JO:s ärende med dnr 5565-2016).

Företrädarna för förvaltningen berättade om flyktingenheten och arbetet med ärendena rörande ensamkommande barn. De uppgav bl.a. följande:

Lex Sarah-anmälningar

Kommunen har vid två tillfällen, senast i september 2016, gjort anmälan enligt lex Sarah till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) avseende förvaltningens hantering av ensamkommande barn (IVO:s ärende med dnr 29960/2016-1). Allvarliga brister i handläggningen av ärendena avseende ensamkommande barn föreligger och förvaltningen klarar inte av att följa socialtjänstlagen. Rättssäkerhet och kvalitet kan inte upprätthållas. Stora brister avseende dokumentation finns. Ärendena har lagts på hög och flera ärenden har inte fördelats till handläggare.

Arbetsläget 2014-2015

Under 2014 ökade antalet ensamkommande barn som ankom eller anvisades till kommunen. Till följd av detta bildades flyktingenheten i april 2015. Vid enheten handläggs förvaltningens samtliga ärenden rörande ensamkommande

barn. Redan under våren 2015 var enheten underbemannad. Otillräckliga personalresurser i kombination med bristande arbetsledning gav enheten dåliga förutsättningar för arbetet under hösten 2015 då tillströmningen av ärenden ökade kraftigt.

Västerås kommun tog och tar emot barn såväl som ankomstkommun som anvisningskommun. Många barn ankom till kommunen genom att bli avsläppta från bussar på väg från Stockholm till Örebro. I april 2015 var 135 barn aktuella på enheten och i december 2015 var 439 barn aktuella. Under hösten 2015 aktualiserades cirka 25 barn i veckan under 17 veckors tid. En mottagarfunktion inrättades under hösten 2015. Två anställda arbetade heltid endast med att ta emot nya ensamkommande barn och ordna med ”mat och tak över huvudet”. Enheten lyckades möta alla barnen för ett enskilt samtal och försökte bedöma var det enskilda barnet bäst kunde placeras.

Arbetsläget 2016 och framåt

Idag är det 35 personer anställda vid enheten varav 10 stycken är nyanställda sedan mars 2016. Enheten saknar inte ekonomiska resurser. Enheten har dock haft svårigheter att rekrytera personal och trots att flera nyrekryteringar har gjorts är personalgruppen ännu inte fulltalig. Förvaltningen har även behövt anlita konsulter. Det har bl.a. varit svårt att rekrytera erfarna teamledare. Nu har dock två mycket erfarna teamledare anställts. Flera av de övriga nyanställda saknar erfarenhet av de aktuella ärendena och har fått bristande introduktion.

Enheten har infört ett tak på max 25 ärenden per handläggare. I början av 2016 var 250 ärenden inte fördelade till en handläggare. Idag är det 85 ärenden som inte är fördelade. Målet är att alla ärenden ska vara fördelade innan årsskiftet. Mottagarfunktionen finns fortfarande kvar och där arbetar 2–3 handläggare. Barn som ännu inte har fått sitt ärende fördelat till en handläggare har kontakt med handläggarna vid mottagarfunktionen. I nuläget är 416 ärenden pågående vid enheten. Under 2016 har enheten tagit emot 32 barn.

Boenden

Kommunen har en egen boendeaktör och tre upphandlade. Flera olika typer av tillfälliga boenden har använts. Många barn har placerats i outhärdade konsulentstödda familjehem. Det har varit svårt att kontrollera kvaliteten på såväl företagen som familjehemmen. Cirka två tredjedelar av de nu aktuella barnen (275 st) är placerade i HVB-hem. Vid kommunens egna HVB-hem fungerar uppföljningen av vården bättre. Även HVB-hemmen har haft svårt att rekrytera personal.

LVU

Från och med 2015 har tre ensamkommande barn i kommunen vårdats med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) på grund av kriminalitet och missbruksproblem.

Granskning

Efter det inledande mötet granskades 32 av enhetens 134 ärenden beträffande

- barn som är födda år 2001 och senare,
- barn som är födda den 1 september–31 december 1998,
- flickor som är födda år 1999, samt
- barn där ett ingripande om omedelbart omhändertagande enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, eller en ansökan om vård med stöd av 3 § LVU, har skett under år 2016.

Enheten tillämpar digital handläggning. Enligt överenskommelse fanns utskrivna journalanteckningar tillgängliga i cirka hälften av ärendena. För granskningen i övrigt hade JO tillgång till datorer och förvaltningens verksamhetssystem Procapita.

Iakttagelser under inspektionen

Under inspektionen gjordes bl.a. följande iakttagelser:

- Granskningen var svår att genomföra med anledning av att det var svårt att följa ärendena samt att avgöra om vissa uppgifter över huvud taget fanns/endast fanns inlagda digitalt (bl.a. placeringsbeslut) och i så fall var de gick att hitta i verksamhetssystemet.
- Generellt förelåg brister avseende dokumentationen.
- När ett barn anvisades till kommunen inleddes en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, i de flesta fall utan dröjsmål.
- I några av de granskade ärendena avslutades inte utredningen inom föreskriven tid.
- Det var stor variation i antalet kontakter/antalet dokumenterade kontakter med det enskilda barnet och i en del fall gick det lång tid mellan kontakterna (t.ex. S.H., född 2001, F.H., född 2003, och F.A., född 2001).
- I flera ärenden hade övervägande av vården inte gjorts inom föreskriven tid alternativt inte gjorts alls (t.ex. S.H., född 2001).

- I ett fall hade en utredning om överflyttande av vårdnaden till särskild förordnad vårdnadshavare efter att barnet fått PUT inletts den 13 mars 2015 men därefter hade inte någon ytterligare åtgärd vidtagits (J.Q., född 2004).
- I ett fall framgick att Individ- och familjenämndens arbetsutskott hade återremitterat ett ärende om bistånd enligt socialtjänstlagen till enheten på grund av följande: ”1. Det är oklart kring varför utredningen inte är klar i tid eller om, och i så fall när, den är förlängd. Det råder även oklarhet kring hur tidigare placeringar har skett och hur dessa placeringsbeslut har tagits. 2. Det saknas tydliga uppgifter om barnets egen uppfattning om utredningen och dess slutsatser och förslag till beslut. 3. Det saknas en tydlig motivering till varför det valda familjehemmet är lämpligt trots många placerade barn samt försörjning enbart, eller huvudsakligen, via roll som familjehem. 4. Det saknas tillräckligt resonemang varför närstående accepteras som referens och varför ingen tredje referens har tagits.” (J.Q., född 2004).

Avslutande möte

Inspektionen avslutades samma eftermiddag med ett möte. Från förvaltningens sida deltog myndighetschefen Gunilla Westberg, enhetschefen Ann-Charlotte Wolgers samt teamledaren Cecilia Andersson.

Stefan Holgersson redogjorde kortfattat för iakttagelserna enligt ovan.

Därefter ställde Stefan Holgersson frågor om enhetens arbete och företrädarna för förvaltningen uppgav bl.a. följande:

Första kontakten med barnet

Särskilda personer arbetar med mottagandet och håller det första samtalet med barnet. Vid det första mötet används en frågemall som bl.a. innehåller frågor om vem barnet är, varifrån det kommer, vad det har för grundläggande och särskilda behov, vilken kontakt barnet har med sin familj, om barnet känner någon i Sverige/kommunen samt vissa praktiska frågor. Tolk används vid första mötet. Det är svårt att få tag på tolkar för språket dari. Telefontolk används i stor utsträckning. Efter det första samtalet placeras barnet i HVB-hem eller familjehem.

Uppföljande kontakter

I vissa fall kan flera kontakter ha funnits men dessa har inte dokumenterats. I vissa fall har uppföljande kontakter dröjt.

God man

Det har inte varit svårigheter att få god man. Tiden för handläggningen och kvaliteten på den gode mannens arbete har dock varierat stort. Vissa gode män

har inte varit lämpliga för uppdraget. Om förvaltningen har upplevt problem med en god man har Överförmyndarnämnden kontaktats.

Val av boende

Någon prövning av barnets behov vid val av boende har inte kunnat ske, utan placering har fått göras där det funnits plats. Nätverksplaceringar har skett om barnet har samtyckt och placeringen bedömts lämplig. Flickor och barn under 14 år placeras i familjehem. Övriga barn har placerats i HVB-hem. Nu behöver vissa HVB-hem avvecklas. En boendesamordnare ska anställas som ska kunna ”behovspröva” placeringarna.

S.k. ”hemtagning”

Bedömning av om s.k. hemtagning ska ske görs i det enskilda fallet. Utgångspunkten i kommunen är att de barn som anvisats till Västerås kommun ska vara placerade i kommunen. Hänsyn har dock tagits till om ett barn har rotat sig och har en fungerande placering i en annan kommun.

Ensamkommande barn som är gifta

Kommunen har haft två ärenden avseende ensamkommande barn som varit gifta.

Situationen efter att barnet fått PUT

Utredningar om överflytt av vårdnaden till särskild förordnad vårdnadshavare har inte prioriterats. Det finns flera ärenden där sådana utredningar inte har gjorts.

Samarbetet med skolan

Tiden till skolstart har varierat, men nu kommer skolan igång relativt snabbt. Alla aktuella barn har i nuläget skolgång. I vissa fall har skolorna undervisning i två skift.

Förvaltningen tog vidare upp följande problemområden:

- I arbetet med de ensamkommande barnen finns utmaningar när det gäller kulturella skillnader och jämställdhetsfrågor.
- Området ensamkommande barn är ”ungt” inom socialtjänsten. Det saknas därför erfarenhet inom området.
- De ensamkommande barnen har andra behov än barn i ”vanliga” barnärenden.
- Det uppstår problem mellan Migrationsverket och socialtjänsten när barnet fyller 18 år.

- Flera av de ensamkommande är över 21 år enligt socialtjänstens bedömning. Socialtjänsten kan inte, även i fall där socialtjänsten skulle vilja, agera i denna fråga. Detta har fått till följd att flera överåriga (ca 40 stycken i kommunen) är placerade på HVB-hem och går i skola.

Stefan Holgersson avslutade mötet med att förklara att iakttagelserna från inspektionen kommer att redovisas i ett protokoll samt att hans samlade uttalanden i frågor med anledning av vad som bl.a. har iakttagits under inspektionen kommer att redovisas senare i JO:s ärende med dnr 5565-2016.

Vid protokollet

Malin Hjalmarson

Protokollet uppvisat 2016-10-26

Stefan Holgersson

Sändlista

Flyktingenheten vid sociala nämndernas förvaltning i Västerås kommun