

Justitieombudsmannen
Stefan Holgersson

Inspektion den 23 september 2016 av den för stadsdelarna Kungsholmen, Norrmalm och Östermalm i Stockholms kommun gemensamma enhet för ensamkommande barn

Närvarande från Riksdagens ombudsmän: Justitieombudsmannen (JO) Stefan Holgersson, byråchefen Carl-Gustaf Tryblom, hovrättsassessorerna Caroline Hellström, Malin Hjalmarsson och Evelina Säfwe (protokollförare) samt sekreteraren Peter Karlén.

Inledande möte

Inspektionen inleddes på förmiddagen med ett möte vid enheten för ensamkommande barn med enhetschefen AA.

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).

AA redogjorde för enhetens arbete. Han uppgav bl.a. följande:

För att kunna klara av Migrationsverkets anvisningar enligt ”steg 4” bildade Kungsholmens, Norrmalms och Östermalms stadsdelsförvaltningar den 1 april 2016 en gemensam enhet för ensamkommande barn. Det kom dock fler anvisningar än vad man hade räknat med och enheten var underdimensionerad redan från början. Läget är fortfarande ansträngt och det är svårt att rekrytera handläggare. I dag arbetar sju fast anställda socialsekreterare på enheten och från och med nästa vecka lika många socionomkonsulter. Personalbristen har inneburit många handlägggarbyten i ärendena. Majoriteten av de ensamkommande barnen är pojkar i 16-årsåldern från Afghanistan. Andra vanligt förekommande länder är Eritrea och Somalia.

Inströmningen av ärenden har i dagsläget upphört och man kan vid enheten ägna sig åt annat än endast akutplaceringar. Enheten har dock ett åttiotal ärenden där barnen fortfarande inte har en fast handläggare och i många fall har man ännu inte träffat barnen. Även om ambitionen finns så uppfyller man i dagsläget inte ”baskraven”, såsom att hålla lagstadgade tidsfrister eller att besöka de placerade

barnen fyra gånger om året. Man ligger också efter med dokumentationen i ärendena.

Stockholms stad har egna asylplatser till endast en femtedel av alla ensamkommande barn i kommunen. Övriga platser upphandlas. Genom ramavtal med olika utförare har man valt att placera barnen i jourhem. Vid köp av utförarnas administration av jourhem ingår även att utförarna utreder de aktuella hemmen. Någon fullständig familjehemsutredning görs alltså inte i dessa fall. Kvaliteten hos utförarna har visat sig variera. Det har t.ex. förekommit att barn har flyttats från ett jourhem till ett annat utan att utföraren har meddelat socialtjänsten.

När det gäller de ensamkommande barnens skolgång kräver skolan ofta att den gode mannen skriver in barnet. I vart fall tidigare kunde det ta tid innan en god man förordnades, vilket medförde att det dröjde innan barnet fick börja skolan. Av de barn som kom hit förra hösten går dock 70–80 procent i skolan nu.

Granskning

Efter det inledande mötet granskades ett tjugotal av enhetens ärenden beträffande

- barn som är födda år 2001 och senare,
- barn som är födda den 1 september–31 december 1998, samt
- flickor som är födda år 1999

Iakttagelser under inspektionen

Vid granskningen av de aktuella akterna gjordes bl.a. följande iakttagelser:

- I de fall där barnen var jourhemsplacerade genom avtal med privata utförare fanns under placeringstiden inte mycket dokumentation om barnen i akterna. Det noterades brister i kontrollen av dessa jourhem.
- När ett barn anvisades till stadsdelarna inleddes, med något undantag, en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, utan dröjsmål.
- De flesta utredningar avslutades inom föreskriven tid.
- I besluten om jourhemsplacering via en privat utförare framgick det tydligt när det var fråga om tillfälliga beslut. Det noterades att det i dessa placeringsbeslut inte angavs i vilket specifikt jourhem barnet skulle vara placerat. Vidare noterades att utredningar avslutades med beslut om fortsatt jourhemsplacering. Det fanns i de akterna inte någon utredning av det aktuella hemmets lämplighet.
- I samtliga fall hade jourhemsplaceringarna pågått under längre tid än två månader efter det att nämndens utredning avslutades. Orsaken till att ett

stadigvarande hem inte hade kunnat ordnas inom den utsatta tiden framgick inte av den granskade dokumentationen.

- Det noterades ett fall där det i augusti 2016 hade fattats ett tillfälligt omplaceringsbeslut för perioden april–oktober 2016, dvs. delvis retroaktivt (BB, född 2001).
- Vårdplaner hade upprättats i de flesta fall.
- Det noterades ett fall där eventuella vårdbehov inte verkade ha fångats upp. Det fanns i anteckningar om att barnet inte mådde bra, men i utredningen angavs att det hade god psykisk och fysisk hälsa (CC, född 2001).
- I de flesta akter saknades genomförandeplaner. I några ärenden hade nämnden genom avtal överlätit åt den privata utföraren att vid äventyr av vite upprätta en genomförandeplan. Det noterades att man i det aktuella avtalet hänvisade till upphävda föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2006:5 ersattes den 1 januari 2015 av SOSFS 2014:5).

Avslutande möte

Inspektionen avslutades samma eftermiddag med ett möte. Från enhetens sida deltog enhetschefen AA och socialsekreteraren DD.

Stefan Holgersson redogjorde kortfattat för allmänna iakttagelser under granskningen. Därefter uppgav AA och DD bl.a. följande:

Ambitionen under hösten 2015 var att besöka barnet inom två veckor efter anvisning, men på grund av bristande resurser var det i praktiken omöjligt att hinna med. I dagsläget har enheten ansvar för 360 barn.

Den första kontakten med barnet sker genom hembesök och med hjälp av en kortfattad intervjumall. Man använder sig av en tolk på plats eller per telefon. Vid hembesöket erbjuds ett enskilt samtal med barnet, dvs. utan att utföraren eller någon från jourhemmet är närvarande. Man förklarar socialtjänstens funktion och klargör att man i första hand ansvarar för boendet. Vidare tas frågor om hälsa upp och möjligheten till bl.a. samtalsstöd och psykiatrikontakt. Det är dock den gode mannen som ansvarar för vårdkontaktarna. Även om vården huvudsakligen är landstingets ansvar är det socialtjänsten som, med hjälp av den gode mannen, fångar upp var behoven finns. Den gode mannen fungerar ofta som ”socialtjänstens förlängda arm”. Man har inte haft många fall där det redan vid de inledande kontaktarna har funnits misstanke om missbruk hos barnet.

Före placeringsbeslutet har man i regel inte träffat varken barnet eller jourhemmet. Besluten utformas på så sätt att placeringen sker via utföraren. Vid en omplacering till ett annat jourhem med samma utförare fattas inte ett nytt beslut. Enligt överenskommelse med utföraren får dock en omplacering inte ske utan ett godkännande från respektive stadsdelsnämnd. Man har prioriterat bort utredningar

av familjehem och har i stället valt att genomgående placera barnen i ett jourhem, som inte utgör tillståndspliktig verksamhet. Tanken är att börja besluta om familjehemsplaceringar för de yngre ensamkommande barnen (11–12-åringarna). Även andra enheter inom socialtjänsten har svårt att rekrytera familjehem.

Utredningarna avseende ensamkommande barn är inte lika grundligt gjorda som i andra ärenden inom socialtjänsten. I vissa fall har man behövt ”starta om” en avslutad utredning. Vårdplaner är många gånger inte underskrivna och vid en granskning av en akt kan det vara oklart om vårdplanen har kommunicerats med berörda. När det gäller genomförandeplaner ombeds utförarna att upprätta sådana. Tanken är att planerna därefter ska gås igenom av handläggaren, men det har inte funnits tid att lägga på genomförandeplaner. Det finns många ärenden där det än i dag inte finns en särskilt utsedd socialsekreterare.

Ett problem som har uppstått är att utförarna har tillstånd för att bedriva sin verksamhet endast för barn t.o.m. 18 år. Socialtjänsten kan dock förlänga ansvaret för den unge t.o.m. 21 års ålder och har fått ”direktiv uppifrån” om att göra generösa bedömningar i den frågan så att den unge kan ha kvar sitt boende och fortsätta i samma skola i stället för att behöva flytta till ett asylboende.

Vad beträffar s.k. hemtagningar till kommunen är det barnets bästa som har fått vara vägledande. Många barn har placerats i Uppsala och då dessa har rotat sig med kompisar och aktiviteter vore det oetiskt att flytta barnen till ett nytt sammanhang. Man försöker dock att matcha behoven efter platstillgång. Det händer att de gode männen motsätter sig omplaceringar, men vid hemtagningar har man trots det ansett sig kunna genomföra omplaceringen.

Samverkan med andra aktörer försvåras av att många barn inte är placerade i innerstan, utan i kranskommuner. Om socialtjänsten får signaler från t.ex. skolan om att något barn far illa agerar man dock direkt. Tanken är att på sikt ha fler nätverksmöten. Utförarna är en viktig samverkanspartner och samarbetet med polisen fungerar bra.

Det har ännu inte förekommit något fall där ett ensamkommande barn har fått tillfälligt uppehållstillstånd. I de ärenden där barnet har fått permanent uppehållstillstånd har man ansökt om särskilt förordnad vårdnadshavare. Socialtjänsten har i de fallen tagit ett större ansvar.

Enheten har inte några pågående ärenden där barnen vårdas med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. I somras gjordes ett omedelbart omhändertagande av en psykiskt sjuk pojke och man har för avsikt att inom kort fatta beslut om ytterligare ett omedelbart omhändertagande med stöd av LVU.

Enheten har haft ett fåtal fall där föräldrarna till ett ensamkommande barn har kommit till Sverige i ett senare skede. Man har då fortsatt att betrakta barnen som

ensamkommande och tagit ansvar för dem ända till dess att vårdnadsfrågan är ”löst”.

Det har inte förekommit ärenden med ensamkommande gifta barn. I något enstaka fall har ett barn uppgett att det har varit gift, men det har inte kommit till Sverige tillsammans med sin partner.

Man har vid enheten upplevt att lagstiftningarna på området ”krockar” och det har ibland varit svårt att veta om det är socialnämnden eller t.ex. den gode mannen som ansvarar för en viss fråga. Ett annat problem har varit att insatserna från de gode männen har varit av ojämn kvalitet.

Stefan Holgersson avslutade mötet med att förklara att de samlade iakttagelserna kommer att redovisas i protokollet från inspektionen, men att hans uttalanden i olika frågor med anledning av vad som har noterats under inspektionen kommer att redovisas senare i JO:s separata ärende med dnr 5565-2016.

Vid protokollet

Evelina Säfwe
föredragande

Protokollet uppvisat 2016-10-26

Stefan Holgersson