

Justitieombudsmannen
Stefan Holgersson

Inspektion den 9–10 november 2016 av Älvsjö stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun (enheten barn och familj)

Närvarande från Riksdagens ombudsmän: Justitieombudsmannen (JO) Stefan Holgersson, byråchefen Carl-Gustaf Tryblom, hovrättsassessorerna Charlotte Svanström och Caroline Hellström, kammarrättsassessorerna Sophia Häggmark Elmér samt sekreteraren Peter Karlén.

Inledande möte

Inspektionen inleddes på onsdagen den 9 november 2016 med ett möte med gruppchefen 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). Stefan Holgersson uppgav även att det till JO har kommit in några anmälningar som rör Älvsjö stadsdelsförvaltnings hantering av ärenden som rör ensamkommande barn.

AA berättade om förvaltningen och arbetet med ärendena som rör ensamkommande barn. Hon uppgav bl.a. följande:

Älvsjö stadsdelsförvaltning är den minsta stadsdelsförvaltningen inom Stockholms kommun men fick ta emot lika många ensamkommande barn som de andra förvaltningarna i Stockholm. Ett av de anvisade barnen hade anknytning till Älvsjö. Det har inte kommit något ensamkommande barn till stadsdelen sedan årsskiftet 2015/2016.

Under hösten 2015 tog den ordinarie mottagningsgruppen emot de ensamkommande barn som kom till Älvsjö. Därefter har en särskild grupp som bara arbetar med ensamkommande barn skapats. Gruppen blir fulltalig i slutet av november 2016. Den kommer då att bestå av sex handläggare och en gruppledare. De har inte haft några rekryteringsproblem men några av de som anställdes slutade relativt omgående.

Antalet ärenden som rörde ensamkommande barn fördubblades på kort tid. Som mest hade förvaltningen 140 öppna ärenden. Nu har förvaltningen 116 öppna

ärenden och handläggarna har ungefär 20 ärenden var. Det var länge sedan de hade olottade ärenden. Alla barn hade en egen handläggare i början av 2016.

De blev först chockade av antalet ensamkommande barn som kom till stadsdelen. Kommunen hade inte tillräckligt med boenden och platserna hos de upphandlade familjehemsföretagen tog slut fort. Detta ledde till att de var tvungna att placera många barn utanför Stockholm och många barn placerades i Uppsala. Efter ett tag visade det sig att vissa av företagen som anlits hade väldigt dålig kunskap om hur familjehemsvård ska bedrivas.

Den första kontakten med barnen skedde per telefon. Man ville dock träffa alla barn en gång för att se var de bodde och att de verkligen befann sig där. Befintliga grupper inom förvaltningen hjälptes åt att kontrollera var barnen befann sig. De hade ett första samtal och kontrollerade att allt var bra. Vid den första placeringen hade de inte så mycket kännedom om barnet.

Det fanns inte tillräckligt med resurser för att besöka och utreda alla barn. De anlidade därför konsulter för att göra utredningarna. Det var lätt att få tag på konsulter som satt hemma och skrev, men svårare att få tag på konsulter som kunde åka ut och träffa barnen.

På senare tid har det kommit fram att det funnits en del problematik kring flera barn, bl.a. psykisk ohälsa. Det upptäcktes när förvaltningen fick tid över för att besöka barnen. Vissa uppgifter om droganvändning lämnades också av polisen. Rapporteringen från företagen som ansvarade för placeringarna har varit mycket dålig. När vissa familjehem började arbeta direkt åt förvaltningen kom det också fram att det inte alltid hade funnits någon konsulent i de konsulentstödda familjehemmen.

De har varit tvungna att omplacera många barn. En anledning till det var att de under hösten 2015 inte kunde "matcha" boendet utifrån barnets behov. De upptäckte också att det var flera barn som inte hade det bra där de bodde. De omplacerade barnen till kommunens egna boenden om det fanns lediga platser där. Vissa gode män motsatte sig dock en flytt på grund av att barnet hade etablerat sig. De har nu klarat av den största delen av omplaceringarna.

Nu har det blivit lugnare och förvaltningen har kunnat börja fokusera på "kvalitet". Alla utredningar är klara men det saknas fortfarande genomförandeplaner. De har nyligen påbörjat arbetet med att ta fram sådana och i maj 2016 började de göra överväganden. De har nu gjort överväganden i alla ärenden. Det har inte varit några problem att åka till Uppsala för att träffa barnen där. De brukar träffa barnen två gånger per år. Alla barn har haft ett första besök och ett utredningsbesök. Om det har funnits behov har man besökt barnen oftare.

Det tog flera månader innan god man förordnades för de första barnen som kom till förvaltningen. Därefter förordnades god man omgående. Det blev lättare att

hitta gode män när arvodet för dem höjdes. Samarbetet med de gode männen har fungerat mindre bra i vissa fall. En del gode män upplevs som för engagerade medan andra aldrig träffar barnen. Förvaltningen vill göra de gode männen delaktiga och bjuder alltid in dem till möten. Samarbetet med skolan har fungerat bra och alla barn har fått en skolplats snabbt. Inget barn går i skola i Älvsjö.

I några fall har det funnits misstankar om att barnet har varit äldre än den uppgivna åldern. Det har då uppstått problem kring placeringen och Migrationsverket har inte velat ta tillbaka barnet. Tre personer har bedömts som vuxna av socialtjänsten och har inte kunnat bo tillsammans med andra barn. De har då placerats i en form av eget boende. De har en kontaktperson som hjälper dem med ekonomin.

Granskning

Efter det inledande mötet påbörjades under onsdagen den 9 november 2016 granskningen av 23 akter i ärenden beträffande

- barn som är födda första halvåret 2001 samt år 2002 och senare,
- barn som är födda 1 september–31 december 1998,
- flickor födda 1999,
- barn där ett ingripande enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, (omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU eller ansökan om vård) skett under år 2016, och
- JO:s pågående tillsynsärenden (dnr 2170-2016, 3199-2016, 4177-2016 och 5842-2016).

För granskningen hade JO även tillgång till förvaltningens digitala verksamhetssystem.

Granskningen av akterna fortsatte och slutfördes under torsdagen den 10 november 2016.

Iakttagelser under inspektionen

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

- När ett barn anvisades till förvaltningen inleddes en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) utan dröjsmål.
- Det var relativt lätt att följa ärendena och dokumentationen var överlag bra. Strukturen i journalanteckningarna var bra och det fanns bra noteringar om de besök som förekommit. Det uppmärksammades dock att det fanns vissa glapp i beslutsdokumentationen och det var svårt att se i journalen när beslut hade fattats.

- Första kontakten med barnet skedde ofta snabbt och det förekom flera kontakter med barnen. I några ärenden dröjde det dock innan den första kontakten med barnet ägde rum. Som exempel kan nämnas ett ärende där det dröjde ungefär fem månader innan den första kontakten med barnet togs (A.J.H., född 2001). I ett annat ärende uppmärksammades att det dröjde ungefär fyra månader till första samtalet och sedan ytterligare tre månader till andra kontakten med barnet (F.O., född 2004).
- Barnen har fått information och fått komma till tals i ärendena. Det fanns noteringar om att enskilda samtal med barnen hade förekommit.
- Utredningarna avslutades oftast i rätt tid. I ett ärende uppmärksammades dock att utredningen avslutades först efter ungefär ett år. Något beslut att förlänga utredningstiden noterades inte (A.J.H., född 2001).
- Vårdplanerna var inte alltid undertecknade och det saknades ibland uppgifter om när de hade färdigställts (se t.ex. A.J.H., född 2001). Det noterades dock att vårdplanerna i några fall hade reviderats när nya behov hade uppkommit.
- Genomförandeplaner fanns endast i några få ärenden.
- Kontakterna med skolan och hälso- och sjukvården var bra. När förvaltningen har uppmärksammat ett vårdbehov hos ett barn har det aktuella boendet uppmanats att ombesörja vårdkontakten. Förvaltningen har sedan följt upp att barnet verkligen har fått den hjälp det har haft behov av. Förvaltningen har även haft kontakt med BUP vid behov.
- Placeringsbesluten var tydligt utformade. Det uppmärksammades däremot att det i placeringsbesluten angavs att besluten gällde för en viss angiven tid även när det var fråga om en stadigvarande placering. I flera fall noterades att tiden för placeringsbeslutet hade löpt ut utan att något nytt beslut hade fattats. I ett av fallen hade barnet varit placerat i tre månader utan att ett formellt placeringsbeslut fanns (M.H., född 1999).
- Utredningarna avslutades i flera fall med ett beslut om fortsatt insats i form av familjehem i avvaktan på en placering i ett lämpligt boende via Stockholms stad eller stadsdelsförvaltningen.
- Beträffande ett barn som var placerat i ett jourhem påbörjades arbetet med att hitta en stadigvarande placering först när barnet hade beviljats permanent uppehållstillstånd, dvs. nästan fem månader efter avslutad utredning. Arbetet intensifierades sedan när det uppstod problem i jourhemmet och barnet inte kunde bo kvar där (R.M.H., född 2001).

- I två ärenden uppmärksammades att barnet hade omhändertagits med stöd av 6 § LVU. I det ena ärendet hade nämndens ordförande fattat beslut om omedelbart omhändertagande. Av beslutet framgick inte vilken grund som gjorde omhändertagandet nödvändigt. Beslutet underställdes inte förvaltningsrättens prövning och någon ansökan om vård med stöd av lagen gjordes inte. Det såg ut som att omhändertagandet hade använts för att omplacera ett barn som inte ville flytta (Z.M., född 2000). I det andra ärendet blev förvaltningen tvungen att omplacera barnet p.g.a. att boendet skulle renoveras. Barnet samtyckte inte till omplaceringen och avvek i samband med ett möte hos förvaltningen som då tog beslut om omedelbart omhändertagande med polishandräckning. I utredningen angavs möjligheten att genomföra omplaceringen som skäl för det omedelbara omhändertagandet. Efter fem dagar upphävdes beslutet om omhändertagande av nämndens ordförande. Barnet hade flyttat till det nya boendet (M.H., född 1999).

Iakttagelser som gäller ärenden beträffande JO:s pågående tillsynsärenden (dnr 2170-2016, 3199-2016, 4177-2016 och 5842-2016) redovisas i en särskild promemoria upprättad i respektive ärende.

Avslutande möte

Inspektionen avslutades på torsdagen den 10 november 2016 med ett möte. Stefan Holgersson redogjorde för de iakttagelser som hade gjorts under granskningen och ställde frågor till förvaltningen om förvaltningens arbete.

Från förvaltningens sida deltog enhetschefen BB och gruppchefen AA. De redogjorde för förvaltningens arbete med ensamkommande barn och uppgav bl.a. följande:

Gruppen för ensamkommande barn var helt ny i början av 2016 och de som anställdes då hade inte arbetat med barnfrågor tidigare. I dag arbetar fem personer i gruppen och ytterligare en person kommer att börja inom kort. De som nu arbetar i gruppen har erfarenhet av barnfrågor. Utöver de som arbetar i gruppen är en person timanställd och hjälper till vid behov. Det finns också två konsulter som arbetar halvtid med att utreda familjehem.

Gruppen som bildades upplevde till en början att arbetsbelastningen var orimlig. De tog därför fram en arbetsplan där vissa problemområden identifierades.

Företrädarna för förvaltningen redogjorde för arbetsplanen och visade dokumentet. I samband med det uppgav de bl.a. följande: De problemområden som identifierades var bl.a. arbetsbelastningen och att det saknades rutiner, riktlinjer samt kunskap i yrkesutövningen. De hade också stora problem med vissa gode män. För att komma till rätta med de olika problemområdena arbetade de fram handlingsplaner. De utarbetade bl.a. olika rutiner och de ska ta fram olika typer av riktlinjer. De anställde också nya medarbetare till gruppen

och förbättrade möjligheterna för handläggarna att arbeta hemma. De tog även hjälp av konsulter. Åtgärder för att effektivisera handläggningen vidtogs och handläggarna fick möjlighet att lämna ifrån sig administrativa arbetsuppgifter. Rutiner för användningen av tolk arbetades fram och de anställde en tolk för att effektivisera handläggningen. Gruppen tycker nu att arbetsbelastningen är rimlig.

Företrädarna för förvaltningen fortsatte berätta bl.a. följande: Förvaltningen har egna familjehem som de kan arbeta med men om det rör sig om barn med särskilda behov använder de sig av konsulentstödda familjehem genom företag. Under hösten 2015 var de dock, på grund av platsbrist, tvungna att använda sig av de konsulentstödda familjehemmen även i fall där barnen inte hade några särskilda behov. Priserna för platserna i de konsulentstödda familjehemmen ökade mycket under hösten och förvaltningen var tvungna att göra snabba upphandlingar, vilket inte blev bra. Det är egentligen kommunen som ska upphandla och de ska från och med nu hålla sig till kommunens upphandlingar för att få bättre kvalitet. Under hösten 2015 var det dock bara fråga om att barnen skulle få tak över huvudet. De skulle inte ha anlitat vissa av företagen om situationen varit annorlunda.

Det uppstod en viss förvirring kring hur de olika placeringsformerna skulle benämnas då mottagningen använde sig av samma benämningar som företagen. Alla placeringar som inte är utredda är jourplaceringar. Sådana placeringar används innan man vet vad barnet har för behov. Ett jourhem kan bli ett familjehem om det är utrett och nämnden har gett sitt medgivande. Just nu utreder de om vissa jourhem kan bli familjehem. Om de inte godkänns måste barnet omplaceras. De barn som fått permanent uppehållstillstånd placeras som regel på ett s.k. PUT-boende.

Placeringsbesluten är tänkta att gälla tills vidare även om de formella besluten tidsbegränsas till en viss period. Den interna handläggningen innebär att ett nytt beslut om placering måste fattas var sjätte månad. Tidsbegränsningen i beslutet är en markering för handläggaren att ett nytt beslut måste fattas senast vid en viss tidpunkt. Barnet och den gode mannen får däremot information om att beslutet gäller tills vidare. Beslutet gäller till dess att ett annat behov uppkommer eller behovet upphör. Om något nytt beslut inte fattas inom angiven tid fattas beslutet senare och gäller retroaktivt. Den här ordningen tillämpas på alla barn, inte bara ensamkommande. Ordningen följer kommunens riktlinjer.

De har haft problem med att vissa företag som driver konsulentstödda familjehem har omplacerat barn inom företaget utan förvaltningens vetskap. Förvaltningen kunde inte styra över det och de fick inte heller alltid information om att en omplacering hade skett. När detta upptäcktes och förvaltningen började säga nej till omplaceringarna gick företagen vid flera tillfällen via socialjouren för att kunna få till en omplacering i alla fall. Förvaltningen anlitar inte dessa företag nu.

De arbetar med att ta fram rutiner för att förbereda barnen vid omplaceringar. Vid omplaceringar ska de ha ett omplaceringsmöte med barnet och den gode mannen. Vid mötet ska placeringens mål tydliggöras och ett besök i det nya boendet ska erbjudas. När det har funnits lediga platser vid kommunens boenden har förvaltningen haft en dag på sig att acceptera platsen. Även om barnen visste att den placering de för tillfället hade var tillfällig har det funnits för lite tid för att förbereda dem för flytten. De har varit tvungna att informera barnen om att de står i en prioritetskö till ett nytt boende. I vissa fall har kommunen gått med på att de tagit platsen men att barnet flyttat dit en vecka senare.

Kontakterna med de gode männen fungerar generellt bra. Det är dock stora problem med vissa gode män som ringer väldigt ofta eller vill spela in mötena med socialtjänsten.

Ett problem som uppkom hos förvaltningen var att det byggdes upp ”proppar” i systemet då inget ärende hade övervägts. Det medförde att alla överväganden skulle ske ungefär samtidigt. Situationen blev ohållbar och man gjorde ett mer samlat övervägande. Därefter har man börjat göra överväganden löpande. De har också påbörjat arbetet med att göra genomförandeplaner och målsättningen är att det ska finnas sådana i alla ärenden senast under hösten 2016.

Det har hänt att barnets föräldrar har kommit till Sverige. Det uppstod problem i några fall på grund av att barnet inte ville bo tillsammans med sina föräldrar. I ett fall placerade Migrationsverket föräldrarna i en annan kommun än den kommun där barnet var placerat och barnet placerades tillsammans med föräldrarna. Förvaltningen gjorde då en anmälan till socialtjänsten i den kommun där barnet skulle bo. De måste på ett tidigt stadium förbereda barnen på vad som händer om föräldrarna kommer.

Grundregeln var tidigare att barn som fyllde 18 år skulle föras över till Migrationsverket om de inte hade särskilda behov. Kommunen har nu kommit med riktlinjer om att inga barn som fyllt 18 år ska föras över till Migrationsverket. Det är osäkert om man kommer att få ersättning för de barn som behålls inom kommunen efter att barnet fyllt 18 år. Verksamhetscheferna diskuterar frågan.

Migrationsverket har inte tagit tillbaka personer som förvaltningen har bedömt vara över 18 år. Om förvaltningen har bedömt att någon har varit mycket äldre än den uppgivna åldern har de inte placerat den personen tillsammans med andra barn. Ibland har de lämnat uppgifter till Migrationsverket på eget initiativ och i några fall har Migrationsverket bett om deras hjälp angående åldersbedömningen.

LVU användes i ett ärende där boendet ville att barnet skulle flytta. Det hade varit bråk och personalen på boendet var rädda för barnet. Han ansågs vara en fara för de andra på boendet och omhändertagandet gjordes för att möjliggöra

polishandräckning. I ett annat ärende använde man sig av LVU då barnet sa att han skulle bli ett gatubarn om han skulle behöva byta boende. Man ville också ha polisen närvarande vid en omplacering då barnet tidigare hade fått utbrott vid negativa besked.

Stefan Holgersson avslutade mötet med att förklara att iakttagelserna från inspektionen kommer att redovisas i ett protokoll och 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. Stefan Holgersson informerade även om att hanteringen av de anmälningar som gjorts mot förvaltningen kommer att fortsätta samt att förvaltningens två ärenden som innehåller beslut med stöd av LVU (M.H., född 1999 och Z.M., född 2000) kommer att granskas inom ramen för ett särskilt ärende.

Vid protokollet

Sophia Häggmark Elmér

Protokollet uppvisat 2016-12-13

Stefan Holgersson