

**Fråga om en socialnämnd borde ha inlett en s.k. barnavårdsutredning med anledning av uppgifter om att ett barn för illa. Även fråga om det s.k. barnperspektivet i ett ärende angående bistånd avseende en hyresskuld**

---

AA har ensam vårdnaden om sin son BB, som är född 1992. Hon är rull- stolsburen och har på grund av sitt fysiska funktionshinder beviljats insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

AA avhystes från sin bostad i februari 2001 på grund av obetalda hyror. Socialnämnden i Haninge kommun (nedan socialnämnden) erbjöd henne då boende på "Ryssviken". AA vägrade att bo där. Var hon och BB bodde efter avhysningen är inte helt klarlagt.

Socialnämnden beslutade sommaren 2001 att inte bevilja AA bistånd till hennes hyresskuld.

I en anmälan till Länsstyrelsen i Stockholms län (nedan länsstyrelsen) klagade AA på socialnämnden. AA:s klagomål rörde i huvudsak nämndens insatser efter det att den hade avslagit hennes ansökan om bistånd till en hyres skuld. I ett beslut den 6 september 2001 riktade länsstyrelsen allvarlig kritik mot nämndens handläggning av ärendet. Som skäl för beslutet anförde läns styrelsen följande.

Nämnden har det yttersta ansvaret för AA och hennes söner. Detta innebär bland annat att nämnden är skyldig att ordna logiboende om de inte har någonstans att bo. Boendet skall enligt Länsstyrelsen vara anpassat till AA:s funktionsnedsättning och beläget så att det inte medför att hennes yngste son får svårigheter med att sköta sin skolgång.

Nämnden skall verka för att barn och ungdomar växer upp under goda och trygga förhållanden och har också ett särskilt ansvar när åtgärder rör barn. Enligt länsstyrelsens uppfattning har nämnden förbisett såväl AA:s funktionshinder som yngste sonens behov av ordnad logi.

---

Länsstyrelsen kan av utredningsmaterialet i ärendet inte finna annat än att AA:s situation, och i synnerhet yngste sonen BB:s situation är ytterst all varlig och anser att nämndens passiva handläggning riskerar att ytterliga re förvärpa deras situation.

AA framställde i en skrivelse som kom in till länsstyrelsen den 10 januari 2002 nya klagomål mot socialnämnden. Länsstyrelsen beslutade den 24 januari 2002 att till socialnämnden överlämna ”bifogad anmälan från AA för utredning”. Länsstyrelsen tillade i sin skrivelse till nämnden: ”Efter genomförd utredning enligt 11 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen vill Länsstyrelsen ta del av utredningen.”

I en anmälan, som inkom till JO den 12 december 2002, anförde länsstyrelsen att socialnämnden inte hörsammat länsstyrelsens uppmaning till nämnden i januari 2002 att inleda en utredning (JO:s dnr 4502-2002). Länsstyrelsen hemställde att JO skulle granska om nämndens underlåtenhet att utreda BB:s behov av insatser stred mot 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) och ifrågasatte därvid om tjänstefel hade begåtts.

Länsstyrelsen anförde i sin anmälan bl.a. följande.

I september 2001 riktade Länsstyrelsen allvarlig kritik mot nämnden för brister i handläggningen. Kritiken riktades mot att nämnden gett avslag på kvinnans ansökan om bistånd till hyresskuld utan att motivera sitt beslut. Kritiken gällde också att kvinnan och barnet erbjudits logi som var långt ifrån anpassat efter deras behov. Vid samtal med representanter från socialnämnd och ledning framkom att nämnden inte delade Länsstyrelsens uppfattning.

Kvinnan vände sig till Länsstyrelsen med ett nytt klagomål i januari 2002 som framför allt rörde barnets situation. Länsstyrelsen överlämnade ärendet till socialnämnden i Haninge att utreda barnets behov av insatser med begäran om att få ta del av den genomförda utredningen. Socialnämnden inkom inte med utredningen till Länsstyrelsen. Någon utredning hade inte gjorts.

I september 2002 vände sig kvinnan återigen till Länsstyrelsen. Hon beskrev att hennes son inte fick någon hjälp trots stora svårigheter samt att hon själv inte fick hjälp varken ekonomiskt eller med insatser för sitt handikapp.

Länsstyrelsen har tagit del av akterna i barnets och kvinnans ärenden samt haft ett samtal den 25 november 2002 med enhetschefen vid social förvaltningen. Situationen är i stort sett oförändrad och ingen utredning har inletts trots förnyad oro från skolan.

Länsstyrelsen anser att det är allvarligt att socialnämnden underlåtit att utreda barnets behov med tanke på socialnämndens kännedom om familjens situation samt de allvarliga uppgifter skolan har inkommit med. Länsstyrelsens tidigare beslut har inte hörsammats av socialnämnden. En förnyad dialog med nämnden bedöms i den här situationen inte som meningsfull.

Under handläggningen hos JO av länsstyrelsens anmälan kom AA in med en anmälan mot socialnämnden (JO:s dnr 1153-2003). Hon anförde bl.a. att nämnden skadat hennes son genom det sätt på vilket ärendet rörande familjens behov av bostad hade handlagts.

Länsstyrelsens anmälan remitterades till socialnämnden för utredning och yttrande.

AA:s anmälan översändes till socialnämnden för att beaktas vid nämndens yttrande över länsstyrelsens anmälan till JO.

Socialnämnden anförde i ett yttrande till JO i huvudsak följande.

I januari 2002 inkom till Haninge kommun en skrivelse från länsstyrelsen i Stockholms län där en anmälan från AA överlämnades för utredning samt att länsstyrelsen efter genomförd utredning ville ta del av utredningen. I februari 2002 inkom från Runstensskolan information om att BB hade stor frånvaro men att samarbetet med modern gjorde att skolarbetet fungerade hjälpligt. Skolan uttryckte också att man var orolig för att bo- stadsförhållandena påverkade pojkens skolgång.

När Socialtjänstens familjesektion får anmälningar görs det alltid en förhandsbedömning för att ta ställning till om en utredning måste inledas eller inte. Med anledning av detta träffade enhetschefen CC och socialsekreterare DD AA i maj 2002 för att göra en sådan förhandsbedömning. AA hade sin äldsta son EE med sig. Efter detta samtal blev det uppenbart att BB:s skolsituation skulle fungera om familjens bostadssituation löses med ett fast boende. I samråd med socialnämndens ordförande beslutades att inte inleda utredning då resultatet av utredningen kunde förutses.

För att lösa familjens bostadssituation började Socialtjänstens ekonomisektion att handlägga ärendet utifrån AA:s ansökan om bidrag till hyresskuld men utredningen kunde inte slutföras då AA inte inkom med nödvändiga underlag för ett ställningstagande.

Under november 2002 informerade Runstensskolan att BB fortfarande hade stor frånvaro men att det fungerade bra när han väl kom till skolan. Utredning enl. 11 kap. 1 § och 2 § inleddes i december med fokus på hur BB:s skolsituation skall lösas trots att familjen har en mycket osäker boendesituation. Denna utredning är ännu inte färdigställd. (Utredningen blev klar i juni 2003. Den låg till grund för en ansökan hos Länsrätten i Stockholms län om att BB skulle beredas vård enligt LVU; JO:s anmärkning).

Länsstyrelsen bereddes tillfälle att yttra sig över nämndens remissvar.

En kopia av nämndens remissvar översändes till AA. Hon inkom därefter med ytterligare skrivelser.

JO hade vid sin prövning tillgång till länsstyrelsens akter med anledning av klagomål från AA mot socialnämnden och till socialförvaltningens journal-anteckningar angående AA för tiden från den 28 juni till den 4 december 2001 och den utredning angående BB som nämnden inledde i december 2002 och som blev klar i juni 2003.

I ett beslut den 5 december 2003 anförde *JO André* följande.

### **Rättslig reglering**

Enligt 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, skall socialnämnden bl.a. verka för att barn och ungdomar växer upp under goda och trygga förhållanden och med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdomar som visat tecken till en ogynnsam utveckling.

Socialtjänstens insatser för barn bygger på frivillighet från vårdnadshavarens och, om den unge fyllt 15 år, från barnets sida. Under vissa förutsättningar kan det bli aktuellt med tvångsvård. Regler härom finns i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

Enligt 11 kap. 1 § SoL skall socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

### **Bedömning**

Av utredningen framgår att BB under sin uppväxt utsatts för stora påfrestningar. Det har bl.a. förelegat en långvarig tvist mellan föräldrarna rörande vårdnaden om honom. Under senare år har det också funnits betydande menings- motsättningar mellan AA och socialnämnden rörande familjens hjälpbehov med anledning av AA:s funktionshinder och behov av bistånd till främst hyresskulder.

Den 14 juni 2000 ansökte AA om bistånd till en hyresskuld som då uppgick till drygt 70 000 kr. Socialnämndens arbetsutskott avslög ansökan den 10 augusti 2000. AA överklagade det beslutet till Länsrätten i Stockholms län som avslög överklagandet.

Familjen avhystes från sin bostad genom kronofogdemyndighetens försorg den 13 februari 2001. AA godtog då ett erbjudande från socialförvaltningen om att bo på "Ryssviken". Vid sitt besök där ansåg emellertid AA att boendet inte var godtagbart och uppgav att hon och BB skulle bo hos bekanta. Familjens bostads-situation synes därefter ha varit besvärlig. BB:s frånvaro i skolan var omfattande. Vid en diskussion mellan socialtjänsten och AA förklarade AA att hon inte kunde tänka sig att söka bostad i annan kommun än Haninge på grund av BB:s skolgång och fritidsaktiviteter.

I december 2000, dvs. före avhysningen av familjen, inledde socialnämnden en utredning angående behovet av insatser för BB. Utredningen blev klar den 25 juni 2001. Den kom till stor del att avse frågan om ekonomiskt bistånd till familjen. Under rubriken Bedömning anfördes avslutningsvis följande.

Enligt utredares bedömning är BB mycket beroende av moderns livssituation och prioriteringar. Så länge som modern enligt utredare gör många felprioriteringar men det inte finns grund för tvångsåtgärder, är det av stor vikt att man kan stödja modern i de sätt som står till förfogande. Genom att erbjuda modern handikappanpassad lägenhet och, enligt modern, tillräckligt personligt stöd kan BB:s situation stabiliseras.

Utan kommunens hjälp tror utredare inte att modern på egen hand är kapabel att själv genomföra nödvändiga förändringar och då hennes hälsa blir allt sämre finns det stor risk att BB för lång tid framöver lever i en mycket instabil miljö både gällande boende och skola.

Utredaren ansåg att nämnden skulle bevilja AA bistånd enligt 6 g § i förutvarande socialtjänstlagen (1980:620) med 200 000 kr avseende hennes skuld till hyresvärden så att hon skulle kunna erhålla en ny bostad. Nämndens arbets- och socialutskott delade inte utredarens bedömning. Ärendet avslutades utan någon insats från nämndens sida genom ett beslut den 28 juni 2001.

Huruvida det finns skäl att utge bistånd avseende en hyresskuld kan inte besvaras generellt. Om det är en barnfamilj som riskerar att avhysas eller som på grund av hyresskulder har svårt att finna en bostad skall socialnämnden vid ett beslut angående bistånd till skulden beakta det s.k. barnperspektivet. Detta kommer till uttryck i 1 kap. 2 § SoL (se 1 § fjärde stycket i den förutvarande socialtjänstlagen) där det stadgas att när åtgärder rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Att barnets intressen särskilt skall beaktas innebär inte att barnets bästa alltid skall vara avgörande för vilka beslut som fattas. Det s.k. barnperspektivet kan nämligen stå i strid med andra intressen. Det är dock angeläget att olika förslag till lösningar analyseras och vägs mot varandra i en beslutssituation. Barnets bästa skall därför alltid beaktas, utredas och redovisas (prop. 1996/97:124 s. 99 f.).

Socialstyrelsen har tillsammans med länsstyrelserna genomfört ett projekt rörande hur barnperspektivet beaktas vid handläggningen av ärenden angående ekonomiskt bistånd. I Socialstyrelsens rapport Barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd (2002) anføres bl.a. följande när det gäller barnfamiljers boende (s. 39 f.).

Att få bo kvar i sitt bostadsområde kan vara viktigt för barn. Barn kan känna rädsla för att behöva flytta som följd av t.ex. föräldrarnas arbets- löshet. Att byta bostad och bostadsort är ofta en stor händelse för barn som vanligtvis rör sig inom ett ganska begränsat område. Barn och vuxna bygger upp lokala sociala nätverk som fungerar som en resurs, nätverk som måste byggas upp på nytt vid en flyttning. Det har visat sig att flyttningar under skoltiden, som innebär byte av kamrater och skola, kan få negativa konsekvenser för barns utbildningsgång. Samtidigt kan en flytt också vara spännande och positiv för ett barn och leda till nya sociala kontakter.

— — —

Hyresskulder och vräkningar är något som berör barnen och där social- tjänsten måste ställa frågan hur detta påverkar barnens livssituation. Hur påverkar det familjen och barnen att, ibland vid upprepade tillfällen, leva i en otrygg situation, att inte veta om man får bo kvar eller om avhysning kommer att ske? Det är viktigt att socialtjänsten hanterar dessa problem i ett tidigt skede och inte väntar in en vräkningssituation för att agera. Av- sikten med hyresvärdens meddelandeskyldighet till socialnämnden är att tidigt ge socialtjänsten möjlighet att undersöka om det finns behov av socialtjänstens insatser.

I och för sig kan man anta att det hade varit till fördel för BB om nämnden beslutat att utge biståndet. Som framgår av det nyss anförda är barnets intresse inte utslagsgivande i ett sådant fall och nämnden har att vid sin bedömning av biståndsfrågan väga in eventuella motstående intressen. Det ligger i sakens natur att detta kan vara en grannlaga uppgift. JO brukar inte anlägga synpunkter på myndigheternas bedömningar i enskilda ärenden. Jag har inte funnit skäl att göra något avsteg från denna princip i förevarande fall.

I sin skrivelse till länsstyrelsen i januari 2002 anmälde AA socialnämnden för ”barnmisshandel”. Hon anförde bl.a. att kommunen var passiv när det gällde familjens akuta behov av bostad. I brevet lämnade hon vissa uppgifter angående bl.a. BB:s hälsa och skolgång. Länsstyrelsen översände AA:s skrivelse till socialnämnden ”för utredning”. Därvid angavs att länsstyrelsen önskade att få ta

del av utredningen när den var klar. I februari 2002 kom till socialnämnden in en anmälan från BB:s skola. Enligt anmälan hade BB omfattande frånvaro från skolarbetet. Skolan var orolig för att BB:s bostadsförhållanden påverkade hans skolgång.

Med anledning av skolans anmälan kallade socialförvaltningen i maj 2002 AA till ett möte. Mot bakgrund av vad som kom fram vid det mötet fann nämnden inte skäl att inleda någon utredning angående BB:s förhållanden.

Jag vill framhålla att en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL skall inledas utan dröjsmål. Det framstår därför som anmärkningsvärt att förvaltningen väntade i flera månader innan den tog kontakt med AA. Det är inte godtagbart att skolans anmälan blev liggande till slutet av terminen innan nämnden närmare övervägde om en utredning skulle inledas. Jag förutsätter att nämnden ser över sina rutiner så att liknande brister vid handläggningen av anmälningar enligt 14 kap. 1 § SoL inte upprepas.

I sammanhanget finner jag skäl framhålla att om länsstyrelsen i sin egen- skap av tillsynsmyndighet förklarar att en socialnämnd bör inleda en utredning är detta naturligtvis en omständighet som starkt talar för att nämnden bör inleda en sådan. Nämnden är inte formellt bunden av uppmaningen. Eftersom socialnämnden i BB:s fall inte fann skäl att inleda en utredning, borde nämnden dock ha underrättat länsstyrelsen om sitt ställningstagande, inte minst som länsstyrelsen hade begärt att få ta del av den utredning som länsstyrelsen förutsatte skulle komma att utföras. Länsstyrelsen hade då fått möjlighet att utöva en mer aktiv tillsyn för att komma till rätta med eventuella fel i nämndens handläggning.

När det gäller frågan om huruvida nämnden borde ha inlett en utredning i början av år 2002 med anledning av bl.a. skolans anmälan vill jag anföra följande.

Nämnden erbjöd efter avhysningen AA och BB att bo på Ryssviken. AA ansåg emellertid att nämndens förslag om boende på Ryssviken inte var godtagbart. Länsstyrelsen har tidigare granskat den delen av nämndens handläggning och det finns inte skäl för mig att här gå in på saken. I första hand har det självfallet ankommit på AA att själv försöka ordna ett annat boende för familjen. Såvitt framgår av utredningen kunde hon inte det och enligt vad hon själv uppgav försökte hon lösa situationen genom att hon och BB tillfälligt bodde hos olika bekanta. BB kom således att sakna ett fast och ordnat boende. Socialnämndens ansvar för att bistå familjen, och då i första hand BB, har därför inte upphört genom nämndens erbjudande till AA om att få bo på Ryssviken.

I den utredning angående BB som nämnden avslutade i juni 2001 hade uttryckt viss oro för BB:s förhållanden. Under andra halvåret 2001 hade nämnden flera kontakter med AA angående familjens boende och med länsstyrelsen angående handläggningen av ärendet. Däremot synes nämnden inte ha haft någon närmare inblick i hur BB:s förhållanden var och hade utvecklats. Med hänsyn till

osäkerheten rörande BB:s boende och med beaktande av bl.a. AA:s funktionshinder fanns det flera frågetecken som rörde under vilka förhållanden som BB levde. Mot bakgrund härav måste uppgifterna i AA:s anmälan till länsstyrelsen och skolans anmälan till socialnämnden i januari respektive februari 2002 ha varit ägnade att inge stor oro för BB.

Nämnden har i sitt yttrande anfört att det efter samtalet med AA i maj 2002 var uppenbart att BB:s skolsituation skulle fungera om familjens bostadssituation kunde lösas med ett fast boende. Enligt nämnden fanns det därför inte skäl att inleda en utredning eftersom resultatet av en sådan kunde förutses.

Frågan om nämndens skyldighet att inleda en utredning har emellertid inte kunnat avgöras enbart utifrån att nämnden hade en klar uppfattning om vad som var grunden till bristerna i BB:s skolgång. Nämnden har nämligen haft det yttersta ansvaret för BB:s förhållanden under tiden fram till dess att familjen hade ett ordnat boende. Bostadsfrågan hade varit aktuell en längre tid och det gick inte att bedöma när den skulle kunna lösas. Innehållet i AA:s anmälan till länsstyrelsen och skolans anmälan till socialnämnden talade entydigt för att BB:s förhållanden vara sådana att det kunde finnas en risk för att hans hälsa och utveckling skulle skadas.

Socialnämnden inledde en utredning i december 2002. Den resulterade i att nämnden hos länsrätten ansökte om att BB skulle beredas vård med stöd av LVU. Det finns inte skäl för mig att anlägga några synpunkter på om BB skulle beredas sådan vård eftersom det är domstol som avgör den saken. När den aktuella utredningen utfördes hade BB:s förhållanden sannolikt försämrats i förhållande till hans situation våren 2002. Resultatet av den utredning som nämnden utförde visar på att nämnden långt tidigare borde ha försökt klarlägga behovet av insatser från socialtjänsten beträffande BB.

Det är sammanfattningsvis anmärkningsvärt att nämnden inte redan i februari/mars 2002 inledde en utredning för att kunna bedöma vilka åtgärder som eventuellt kunde vara påkallade från socialtjänstens sida för att stödja BB.

Om en socialnämnd underlåter att inleda en utredning angående behovet av insatser från socialtjänstens sida för ett barn kan passiviteten aktualisera ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Ställningstagandet till att i förevarande fall inte inleda en utredning grundades emellertid på en värdering av de omständigheter som nämnden kände till och de kompletterande uppgifter som inhämtades vid samtalet med AA i maj 2002. Det ligger i sakens natur att det i ett sådant fall måste finnas utrymme för olika bedömningar. Varje felbedömning bör inte föranleda straffansvar för den eller de som var ansvariga för ställningstagandet. Mot den bakgrunden finner jag inte skäl anta att någon befattningshavare vid nämnden eller dess förvaltning har gjort sig skyldig till tjänstefel. Det finns dock anledning att med stort allvar se på nämndens åsidosättande av sin utredningsskyldighet.

Den syn som nämnden har haft på sin skyldighet att inleda en s.k. barnavårdsutredning står inte i överensstämmelse med de höga krav som lagstiftningen ställer på socialtjänsten. Jag utgår därför från att vad jag har uttalat i detta beslut leder till en diskussion i socialnämnden och vid dess förvaltning om hur nämnden skall fullgöra sina åligganden när det gäller att klarlägga behovet av stödinsatser för barn i kommunen. Jag utgår vidare från att länsstyrelsen inom ramen för sin tillsyn av socialtjänsten även fortsättningsvis kommer att ägna saken erforderlig uppmärksamhet.

Eftersom mina uttalanden i beslutet rör det s.k. barnperspektivet vid handläggningen av ärenden inom socialtjänsten och nämndens skyldighet att inleda utredning av barns förhållanden finner jag skäl att tillstålla Barnombudsmannen en kopia av beslutet för kännedom.