

Kritik mot Älvsjö stadsdelsnämnd i Stockholms kommun för handläggningen av ett ärende som gällde ett beslut om att ett ensamkommande barn skulle flytta från ett stödboende i Uppsala kommun till ett boende för ensamkommande barn i Stockholms kommun

Beslutet i korthet: Migrationsverket anvisade ett ensamkommande barn till Älvsjö stadsdelsnämnd i Stockholms kommun. Barnet placerades i ett stödboende genom en privat utförare i Uppsala kommun. Nämnden gjorde senare bedömningen att boendet inte var lämpligt för barnet. Nämnden sade upp platsen i Uppsala och meddelade barnet och den gode mannen att barnet hade fått plats på ett boende för ensamkommande barn i Stockholm.

JO konstaterar att barnet, som var över 15 år, hade rätt att få föra fram sina åsikter om sitt boende. Genom att nämnden sade upp barnets placering och fattade ett beslut om en ny placering för honom utan att först ha diskuterat saken varken med barnet eller den gode mannen åsidosattes deras rätt att få vara delaktiga i planeringen av insatserna. Enligt JO kan det vidare ifrågasättas om nämnden utan en sådan kontakt har haft tillräckligt underlag för att göra en bedömning av om det nya boendet kunde tillgodose barnets behov på ett lämpligt sätt eller om nämnden på ett fullgott sätt kunde göra en avvägning och bedömning av barnets bästa.

Socialnämnden får kritik för att ha åsidosatt de grundläggande bestämmelserna i socialtjänstlagen om hur ärenden som rör barn som är placerade med stöd av socialtjänstlagen ska handläggas.

Bakgrund

AA kom till Sverige som ensamkommande barn i oktober 2015 och anvisades av Migrationsverket till Älvsjö stadsdelsnämnd i Stockholms kommun. AA beviljades inledningsvis bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, i form av stödboende genom en privat utförare och placerades i Uppsala kommun. I utredningen om AA, som avslutades den 3 februari 2016 med fortsatt placering i stödboendet, angavs att AA kunde behöva flytta om han fick en plats på Stockholms stads egna boende för ensamkommande barn.

Den 14 mars 2016 sade förvaltningen upp AA:s plats i stödboendet. AA hade då fått en plats i ett av Stockholms stads egna boenden för ensamkommande barn.

AA motsatte sig att flytta till det erbjudna boendet och AA:s gode man lämnade inte sitt samtycke till en placering av AA i boendet.

En tjänsteman från Inspektionen för vård och omsorg kontaktade socialtjänsten den 17 mars 2016 och lämnade uppgifter om boendet i Uppsala där AA vistades. Tjänstemannen uppgav bl.a. att IVO hade gjort tillsyn i boendet efter att grannar hade hört av sig och uppgett att ungdomarna som vistades i boendet saknade tillsyn och omsorg.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA:s gode man, BB, på nämndens beslut om att AA skulle flytta från Uppsala till boendet i Stockholm. Hon uppgav bl.a. följande: En handläggare kontaktade henne den 11 mars 2016 och berättade att nämnden hade ställt AA i kö för en plats i Stockholms stads boenden för ensamkommande barn och den 14 mars 2016 fick hon besked om att nämnden hade sagt upp AA:s plats i stödboendet. Handläggaren uppgav att boendeformen inte var bra för AA. Hon framförde att socialtjänsten måste tala med henne och med AA innan ett sådant beslut fattas men handläggaren sade att beslutet redan hade tagits. Hon visste att AA hade det bra i boendet och ville att socialtjänsten skulle besöka AA. I andra hand förde hon fram önskemål om att AA skulle beviljas ett boende som inte påverkade hans skolgång. Den 18 mars 2016 återkom handläggaren och meddelade att flytten för AA var bestämd till den 21 mars 2016. Hon lämnade inte sitt medgivande till att AA skulle flytta. Hon efterfrågade också vilka omständigheter som låg till grund för beslutet om att AA skulle flytta och hur AA:s bästa hade beaktats. Hon fick inte något svar på sina frågor. AA flyttade till det nya boendet i enlighet med socialtjänstens planering.

Utredning

JO begärde att Älvsjö stadsdelsnämnd skulle yttra sig över det som BB hade anfört i anmälan till JO.

I ett remissvar anförde nämnden bl.a. följande:

Handläggaren i ärendet kontaktade BB utifrån att han gjort bedömningen att den placering som BB:s ungdom hade hos Novara omsorg inte tillgodosåg ungdomens behov. Ungdomen ansågs fara illa i placeringen. Handläggaren fick inget gehör för den oro som förmedlades till BB. Hon svarade 2014-03-14 att hon ansåg att han hade det bra där. Tre dagar senare 2016-03-17 kontaktade Inspektionen för vård och omsorg (IVO) handläggaren i ärendet. De hade gjort tillsyn i boendet efter anmälan från grannar om att ungdomarna som bodde i lägenheten saknade tillsyn och omsorg. IVO riktade stark kritik till placeringen. Uppgifterna handläggaren fick från IVO stämde bra överens med det som handläggaren själv sett tidigare. Utifrån detta bedömdes behovet av att tillgodose ungdomens basala omsorgsbehov som akut och ungdomen placerades om till ett av Stockholms asylboende.

BB fortsatte att motsätta sig en omplacering och angav som argument att IVO:s granskning inte var relevant eller riktigt utförd. Hon försvarade bolaget som ungdomen var placerad hos. Det var tydligt att BB inte godkände uppgifterna om

oro varken från handläggaren eller från socialtjänstens granskningsmyndighet IVO. BB uppgav också i ett mail till handläggaren att hon avsåg att fortsättningsvis inte svara i telefon när handläggaren till ungdomen ringde till henne vilket hon har hållit sig till. Det har härav varit mycket svårt att föra en dialog med BB och det har försvårat samverkan ytterligare. I detta läge valde förvaltningen att initiera en dialog med överförmyndarnämnden om BB:s uppdrag. Eftersom BB är utsedd av överförmyndarnämnden och de är hennes granskningsmyndighet valde förvaltningen att i första hand undersöka möjligheten att få till en bättre situation i samverkan kring ungdomen via dialog med överförmyndarnämnden. Dessa kontakter har hållits på chefsnivå. Samtalen med överförmyndarnämnden i ärendet är inte ännu avslutade.

BB anmälde handläggningen av omplaceringen till IVO. 2016-04-21 meddelade IVO att de inte kommer att inleda tillsyn med anledning av uppgifterna från BB.

BB:s uppgifter om att handläggaren "motvilligt" skulle ha gått med på att ta upp behovet av nytt boende med sin chef anser förvaltningen mer handlar om BB:s egen inställning till handläggaren och kan inte ses som annat än ett personligt påhopp.

BB:s ovilja att ta till sig oro om ungdomens situation och ovilja att samverka med handläggaren är mycket bekymmersam. Om dialogen med överförmyndarnämnden inte resulterar i en förbättring i samverkan kring ungdomen överväger nämnden att ansöka om att vården fortsättningsvis ska bedrivas med stöd av LVU.

BB kom in med kompletterande skrifter i ärendet. Hon kommenterade remissvaret och uppgav bl.a. följande: Beslutet om att AA skulle flytta till Stockholm innebar att socialtjänsten flyttade AA från skola, socialt nätverk, kompisar, god man och boende utan att ha någon faktisk kunskap om boendet och utan att ens ha träffat eller pratat med AA om det. Inför beslutet om att flytta AA beaktade socialtjänsten bl.a. inte hur AA:s skolgång skulle påverkas. Socialtjänsten gjorde inte någon utredning om AA:s bästa och ingen pratade med AA inför flytten.

Den 9 och 10 november 2016 genomförde JO en inspektion av Älvsjö stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun (enheten barn och familj). Vid inspektionen granskades bl.a. personakten som gällde AA.

Bedömning

Allmänt om JO:s granskning av ärenden som rör ensamkommande barn Under 2015 kom det drygt 35 000 asylsökande ensamkommande barn till Sverige. Det innebar att landets socialtjänster ställdes inför en besvärlig situation, som skulle utreda barnens behov och ordna med boenden för barnen. Under hösten 2016 genomförde jag åtta inspektioner med fokus på ensamkommande barn. Inspektionen av Älvsjö stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun (enheten barn och familj) genomfördes inom ramen för den undersökningen. Syftet med min undersökning var att undersöka hur de ensamkommande barnens grundläggande rättigheter hade tillgodosetts inom socialtjänstens område. I min tillsynsverksamhet har jag även noterat en ökning av antalet anmälningar med anknytning till ensamkommande barn. Flera av anmälningarna har gällt klagomål mot socialnämndernas handläggning och beslut om ändring av boende för barnen. Kommunerna fick under den aktuella perioden ta emot fler ensamkommande barn än vad man hade räknat med och

hade resurser till. Inledningsvis saknade många socialnämnder därför möjlighet att akut tillgodose de ensamkommande barnens behov av insatser inom den egna kommunen eller i en angränsande kommun. Efter årsskiftet 2015/16 kom det färre ensamkommande barn till Sverige. Många kommuner fick då möjlighet att ordna boenden för de ensamkommande barnen inom den egna kommunen och ville därför ”ta hem” de barn som nämnden hade anvisat till kommunen men som nämnden inledningsvis hade placerat i andra kommuner. I flera fall hade barnen kommit till rätta i de boenden där de vistades och ville därför inte flytta. Det restes i flera fall invändningar mot socialnämndernas beslut om flyttning. I andra fall har jag noterat att socialnämndens första placering av barnen inte skedde med den omsorg och noggrannhet som normalt ställs på en placering. Detta fick till följd att många barn behövde flyttas, ibland flera gånger.

Resultatet av min undersökning redovisas i ett beslut i JO:s ärende med dnr 5565-2016. Beslutet finns tillgängligt på JO:s webbsida, www.jo.se.

Allmänna utgångspunkter

När ett ensamkommande barn har kommit till Sverige ska Migrationsverket anvisa en kommun som ska ansvara för omhändertagandet av barnet (3 § lagen [1994:137] om mottagande av asylsökande m.fl.). Barnet anses därmed vistas i den anvisade kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Det innebär att det är den kommunen som har det yttersta ansvaret för att barnet får det stöd och den hjälp som han eller hon behöver.

I Sverige gäller den s.k. normaliseringsprincipen som innebär att samma regler bör gälla alla barn som vistas i landet (se prop. 2005/06:46 s. 41). Placering av ensamkommande barn ska alltså prövas enligt samma regler som gäller för andra barn som vistas i landet och som behöver vård eller boende utanför det egna hemmet. Grundläggande bestämmelser om placering av barn finns i 6 kap. SoL.

För ensamkommande barn ska det som regel utses en god man (2 § lagen [2005:429] om god man för ensamkommande barn). Den gode mannen likställs med en vårdnadshavare och har fått samma befogenheter som en sådan. Den gode mannen ska därmed ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta dess angelägenheter. I förarbetena uttalas bl.a. att den gode mannen har rätt och skyldighet att bestämma i alla frågor som rör barnet, såväl personliga som ekonomiska och rättsliga. I likhet med vad som gäller för vårdnadshavare bör den gode mannen ta den hänsyn till barnets synpunkter och önskemål som dess ålder och utveckling kan ge anledning till (prop. 2004/05:136 s. 29 och 30). Med de vidsträckta befogenheter som den gode mannen har följer även möjligheten att utöva ett avgörande inflytande över frågan om barnets boende. Den gode mannens samtycke till en placering utgör alltså en rättslig grund för placeringen av barnet. Det gäller även i fråga om omplacering av ett barn från ett boende till ett annat.

I mål och ärenden som handläggs enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen har ett barn som har fyllt 15 år rätt att föra sin egen talan (11 kap. 10 § SoL). Både den gode mannen och barnet får då ställning som part i målet eller ärendet.

Placering av ensamkommande barn med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen

När Migrationsverket har anvisat en kommun är det alltså socialnämnden i den kommunen som har ansvaret för att utreda barnets behov och att besluta om lämpligt boende för barnet. Boendet kan vara ett familjehem, hem för vård eller boende (HVB-hem) eller stödboende för barn och unga i åldern 16 – 20 år (jämför 6 kap. 1 § och 11 kap. 1 § SoL).

En av de grundläggande principerna inom socialtjänstens verksamhet är att den ska bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet (1 kap. 1 § SoL). Socialnämndens insatser för den enskilde ska vidare utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne (3 kap. 5 § SoL).

Bestämmelsen är av grundläggande betydelse för all verksamhet inom socialtjänsten. Av bestämmelsen framgår klart och tydligt att socialtjänsten inte får vidta insatser ”över huvudet” på den enskilde (prop. 1979/80:1 s. 528).

Det är alltså inte möjligt att med stöd av socialtjänstlagen besluta om insatser mot den enskildes vilja. Om det inte går att hitta en lösning i samförstånd kring exempelvis valet av boende saknas förutsättningar för en frivillig placering med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen. Under vissa förutsättningar kan ett barn beredas vård utan samtycke. Bestämmelser om sådan vård finns i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Förenklat uttryckt kan vård enligt LVU grundas på brister i barnets hem (2 §) eller den unges eget beteende (3 §). Frågan om LVU ligger dock utanför detta ärende och jag går därför inte närmare in på den här.

När en åtgärd rör ett barn ska barnet få relevant information. Ett barn ska ges möjlighet att föra fram sina åsikter i frågor som rör barnet. Om barnet inte framför sina åsikter, ska hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Barnets åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad (11 kap. 10 § SoL). Det finns inte någon nedre åldersgräns för när barn kan få komma till tals. I alla beslut som rör barn bör det framgå att barnets åsikter har hämtats in och hur åsikterna i så fall har hämtats in och beaktats (prop. 2012/13:10 s. 37).

Ett beslut om bistånd i form av vård eller boende i ett familjehem, HVB-hem eller stödboende är ett beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Genom bistånd enligt socialtjänstlagen ska den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå och biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv (4 kap. 1 § SoL).

Vid bedömningen av vilken insats som kan komma i fråga ska hänsyn tas till den enskildes önskemål. Rätten till stöd och hjälp från socialnämnden kan dock

inte avse andra insatser än sådana som bedöms kunna tillgodose den enskildes behov på ett lämpligt sätt. Vid bedömningen av vilken insats som kan komma i fråga måste en sammanvägning göras av olika omständigheter såsom den önskade insatsens lämplighet, kostnaderna för den önskade insatsen i jämförelse med andra insatser och den enskildes önskemål. Det finns inte någon obegränsad frihet för den enskilde att välja sociala insatser oberoende av kostnad (prop. 1979/80:1 s. 185 och prop. 2000/01:80 s. 91).

Inom ramen för sin skyldighet att tillgodose barnets behov av ett boende har socialnämnden alltså ett betydande utrymme att erbjuda barnet en placering på ett lämpligt boende. Om en erbjuden insats tillgodoser behovet har barnet eller den gode mannen ingen rätt att få insatsen utformad på ett visst annat sätt. I alla ärenden som gäller barn ska dock barnets bästa beaktas och vara avgörande vid beslut och andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barnet (1 kap. 2 § SoL). Till detta kommer Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen. Av barnkonventionen följer att barn har rätt att uttrycka sina åsikter och att principen om barnets bästa ska vara styrande. Dokumentationen ska, förutom barnets åsikter, innehålla de analyser som ligger till grund för bedömningen av barnets bästa (jämför prop. 2012/13:10 s. 37 och 4 kap. 15, 16 och 18 §§ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd Dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS [SOSFS 2014:5]).

Socialnämndens bedömning av rätten till bistånd ska komma till uttryck i ett beslut. Om beslutet går den enskilde emot får beslutet överklagas till förvaltningsrätten (16 kap. 3 § SoL).

Skäl för ändring av ett barns boende

När det gäller ensamkommande barn görs i princip en placering av barnet i direkt anslutning till att barnet har anvisats till en kommun. Socialtjänsten kan ha anledning att omvärdera om ett boende kan ge barnet den omsorg och vård som det behöver. Det kan därför finnas flera skäl till att ett ensamkommande barn behöver byta boende. Jag har i min undersökning om ensamkommande barn gjort vissa uttalanden om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ändringar i biståndet eller utformningen av insatsen för ett barn (se JO:s beslut i ärende med dnr 5565-2016). Jag går därför inte närmare in på dessa frågor här.

Handläggningen när boendet för ett ensamkommande barn ändras

Om det hos nämnden uppkommer en fråga om omplacering av ett barn som har en stadigvarande placering i ett familjehem, HVB-hem eller stödboende ska nämnden som regel inleda en utredning om barnets förhållanden (jämför 2 kap. 2 § andra stycket Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem eller hem för vård eller boende [SOSFS 2012:11] och 11 kap. 1 § SoL).

Socialnämnden ansvarar för att barnet får god vård. Om en socialnämnd får kännedom om uppgifter om ett placerat barn som kan föranleda någon åtgärd av

nämnden ska nämnden göra en bedömning av om barnet är i behov av omedelbart skydd (11 kap. 1 a § SoL). Inte sällan kan det därför uppstå situationer där det är nödvändigt att skyndsamt flytta ett barn utan att nämnden har gjort en fullständig utredning om barnets förhållanden.

Socialnämnden kan dock inte inom ramen för en frivillig placering med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen fatta ett beslut om en omplacering utan att först hämta in samtycke från barnets gode man och, om barnet har fyllt 15 år, från barnet.

Eftersom insatser enligt socialtjänstlagen är frivilliga kan en enskild tacka nej till ett erbjudande om insats. Om barnet eller den gode mannen inte samtycker till socialnämndens förslag om en ny placering saknas alltså förutsättningar för en placering i det föreslagna boendet med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen. Om det inte finns skäl att tillämpa LVU får placeringen därför upphöra. Det innebär att det ytterst är den gode mannen som ska se till att barnet får omvårdnad, trygghet och en god fostran. Socialnämnden har dock ett fortsatt ansvar för att barnet får det skydd och stöd som han eller hon behöver. Detta gäller särskilt barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt. I en sådan situation har socialnämnden ett långtgående ansvar att försöka motivera och erbjuda frivilliga insatser enligt socialtjänstlagen.

Nämndens handläggning inför beslutet om att AA skulle flytta från stödboendet i Uppsala till ett boende för ensamkommande barn i Stockholm

Inriktningen av min granskning

Det som motiverade beslutet om att AA skulle flytta från boendet i Uppsala var enligt nämnden att nämnden hade gjort bedömningen att boendet där AA vistades inte var lämpligt för honom och inte tillgodosåg hans behov. Den bedömning som nämnden gjorde i det avseendet rör en sådan fråga som JO inte brukar uttala sig om. Det finns inte anledning för mig att frånga den principen i detta fall. Min granskning är därför inriktad på nämndens formella handläggning av frågan om placeringen av AA.

Bristfällig dokumentation

Nämndens beslut om att erbjuda AA en placering i ett boende i Stockholm innebar en ändring i biståndet för AA. Om en nämnd gör bedömningen att en pågående insats inte svarar mot den enskildes behov ska detta dokumenteras. Även de analyser som ligger till grund för barnets bästa ska redovisas i dokumentationen.

De förhållanden som nämnden grundade bedömningen och beslutet om att biståndet för AA skulle ändras framgår enligt min mening inte tillräckligt tydligt av dokumentationen i ärendet. Det går inte heller av dokumentationen att utläsa hur AA:s bästa hade beaktats vid bedömningen. Ur rättssäkerhets-synpunkt är det av största vikt att alla uppgifter som behövs för ärendets bedömning redovisas i dokumentationen. En sådan dokumentation hade även

gett bättre möjlighet till en granskning av ärendet i efterhand. Nämnden kan inte undgå kritik för att dokumentationen i ärendet var bristfällig.

Socialnämnden borde ha talat med AA och den gode mannen innan nämnden fattade beslut om att placeringen i Uppsala skulle upphöra och att AA skulle flytta till ett boende för ensamkommande barn i Stockholm

AA, som vid den aktuella tidpunkten var 16 år, var placerad i ett stödboende på frivillig grund med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen. När nämnden gjorde bedömningen att boendet där AA vistades inte var lämpligt för honom kunde nämnden inte medverka till att AA var fortsatt placerad i det hemmet med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen. En sådan bedömning kan naturligtvis leda till att det finns ett behov av att göra ändringar i biståndet och utformningen av insatsen för barnet. Jag har även förståelse för att det kan vara nödvändigt för nämnden att vidta åtgärder skyndsamt i en sådan situation.

Socialtjänstens insatser för ett ensamkommande barn som har fyllt 15 år ska dock genomföras tillsammans med barnet och den gode mannen. Både barnets och den gode mannens samtycke är en nödvändig förutsättning för att barnet ska kunna flyttas till ett nytt boende.

Om ett ensamkommande barn ska kunna placeras i ett nytt boende med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen krävs alltså att en samförståndslösning kan nås mellan nämnden, barnet och den gode mannen. Utgångspunkten är att ett beslut om placering ska fattas utifrån vad som är bäst för barnet i det enskilda fallet. Om en samförståndslösning inte kan nås är förutsättningarna för att placera barnet i det boende som socialnämnden har föreslagit inte uppfyllda. Om en erbjuden insats tillgodoser barnets behov har barnet eller den gode mannen dock inte någon rätt att få insatsen utformad på ett visst annat sätt. Det kan leda till att placeringen och därmed biståndet får upphöra. Därmed kommer ett stort ansvar att vila på den gode mannen som är den som ytterst har att se till att barnet får omvårdnad, trygghet och en god fostran.

När nämnden gjorde bedömningen att det fanns ett behov av att ändra placeringen för AA hade AA rätt att få föra fram sin sina åsikter i frågan. Genom att nämnden sade upp AA:s placering i stödboendet och fattade ett beslut om en ny placering för honom utan att först ha diskuterat saken med AA och den gode mannen åsidosattes deras rätt att få vara delaktiga i planeringen av insatserna för AA. Det kan även ifrågasättas om nämnden utan en sådan kontakt har haft tillräckligt underlag för att göra en bedömning av om det nya boendet kunde tillgodose AA:s behov på ett lämpligt sätt eller om nämnden i den aktuella situationen på ett fullgott sätt i det enskilda fallet kunde göra en avvägning och bedömning av AA:s bästa. De överväganden som nämnden har gjort i nämnda avseenden ska framgå av dokumentationen.

Det är inte acceptabelt att nämnden åsidosatte de grundläggande bestämmelserna i socialtjänstlagen om hur ärenden som rör barn som har fyllt 15 år ska handläggas. För detta förtjänar nämnden kritik.

Övrigt

Det som BB har anfört i övrigt ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.