

Justitieombudsmannen  
Thomas Norling

**Kritik mot Barn- och utbildningsnämnden i Sölvesborgs kommun för att den inte skyndsamt genomfört en s.k. familjehemsutredning och för att två barn varit placerade tillfälligt under en alltför lång tid innan beslut om stadigvarande placering fattades. Nämnden kritiseras även för hanteringen av frågan om ersättning till den som nämnden placerat barnen hos**

**Beslutet i korthet:** Socialnämnden beslutade i december 2015 att bevilja två syskon (ensamkommande barn) bistånd i form av en tillfällig placering hos barnens kusin i avvaktan på en familjehemsutredning av kusinens hem. Först i april 2016 inledde nämnden familjehemsutredningen, och utredningen slutfördes inte förrän i augusti samma år. Nämnden godkände därefter i september 2016 kusinen som familjehem åt barnen.

I beslutet konstaterar JO att det ganska snart måste ha stått klart för nämnden att barnen inte skulle komma att vistas hos kusinen endast för en kortare tid. Nämnden borde därför, när det visade sig att placeringen inte endast skulle bli tillfällig, skyndsamt ha genomfört en fullständig familjehemsutredning och därefter, utifrån vad utredningen visade, ha fattat beslut om var barnen skulle placeras stadigvarande. I beslutet kritiseras nämnden för att ha dröjt med att genomföra en familjehemsutredning och för att barnen var placerade hos kusinen under en alltför lång tid innan beslut om stadigvarande placering fattades.

JO:s utredning visar även att nämnden felaktigt hanterat frågan om ersättning till kusinen i anledning av barnens placering. Varken under den "tillfälliga" placeringen eller efter det att kusinen godkänts som familjehem åt barnen betalade nämnden ut någon ersättning till kusinen. I beslutet framhåller JO att nämnden ansvarar för att de som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård. I nämndens förpliktelse att tillhandahålla god vård ingår ett kostnadsansvar som gäller även vid tillfälliga placeringar. Vidare ska socialnämnden i samband med beslut om placering i ett familjehem ingå avtal med dem som nämnden avser att anlita som familjehem, ett s.k. familjehemsavtal. I beslutet kritiseras nämndens hantering av frågan om ersättning till kusinen i anledning av barnens placering.

### Bakgrund

Syskonen AA och BB kom som ensamkommande barn till Sverige under hösten 2015. Migrationsverket anvisade dem till Sölvesborgs kommun. Den 14 december 2015 beviljade Barn- och utbildningsnämnden i Sölvesborgs kommun

AA och BB bistånd i form av en placering hos deras kusin CC med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL. I biståndsbeslutet angavs att det rörde sig om en tillfällig placering. AA och BB bodde dock kvar hos CC till den 18 januari 2017, dvs. i mer än ett år.

Den 20 april 2016 inledde Barn- och utbildningsnämnden i Sölvesborgs kommun en utredning av CC:s hem (en s.k. familjehemsutredning). Utredningen avslutades den 19 augusti 2016. I utredningen föreslogs att CC skulle godkännas som familjehem. Nämnden fattade därefter den 14 september 2016 ett beslut om att godkänna CC som familjehem åt AA och BB. I beslutet angavs att "[I]nget arvode utgår då detta är en anhörigplacering".

### **Anmälan**

I en anmälan till JO klagade CC på Barn- och utbildningsnämnden i Sölvesborgs kommun och uppgav i huvudsak följande: Han blev kontaktad av en tjänsteman vid kommunen som frågade om han kunde ta emot sina kusiner AA och BB och låta dem bo hos honom. Innan kommunen placerade AA och BB hos honom hade han kontakt med olika tjänstemän vid kommunen som förklarade att den bostad som han hyrde inte dög. Han bytte därför till en större lägenhet. Hyran för den nya lägenheten var dock hög och han själv hade en förhållandevis låg inkomst, vilket kommunen kände till. Trots att kommunen placerade barnen hos honom fick han ingen ekonomisk ersättning av kommunen. Han förklarade för flera av kommunens tjänstemän att han behövde hjälp med att betala för bl.a. kläder och mat till AA och BB. Han fick dock ingen ersättning av kommunen utan tvingades i stället låna pengar av bekanta. När han tog upp frågan om ekonomisk ersättning svarade olika tjänstemän vid kommunen att beslutet att placera AA och BB hos honom inte innebar att barnen var familjehemsplacerade hos honom. Enligt tjänstemännen rörde det sig i stället om en anhörigplacering. Han fick även information om att kommunen bara betalade ut ersättning till familjehem. Han förklarade då att han ville bli familjehem för AA och BB. Kommunen inledde också en familjehemsutredning, vilken ledde till att han godkändes som familjehem i september 2016. Trots detta betalade inte kommunen ut någon ersättning till honom. Till slut flyttade AA och BB till ett flyktingboende eftersom CC inte hade råd att köpa vinterkläder till dem.

### **Utredning**

JO begärde att Barn- och utbildningsnämnden i Sölvesborgs kommun skulle yttra sig över anmälan.

Nämnden uppgav följande i sitt svar till JO (bilagorna har utelämnats här):

#### **Bakgrund**

CC har till JO anmält upplevda brister i handläggningen av honom som anhörig till två underåriga pojkar utan vårdnadshavare som anvisades till Sölvesborg av Migrationsverket 2015-12-03. CC beskriver i sin anmälan sin upplevelse av hanteringen från november 2015 till och med pojkarna flyttar från

honom i januari 2017. Pojkarna placerades tillfälligt hos CC enligt beslut 2015-12-14. I beslutet framgår att placeringen genomfördes i samförstånd med pojkarna och CC då CC uppgavs vara kusin till barnen. I beslutet framgår även att placeringen görs i avvaktan på att pågående utredning enligt 11:1 § SoL samt familjehemsutredning färdigställs. I avvaktan på att det föreligger ett godkännande av anhörigheten utgår ingen omkostnadsersättning. Denna information är lämnad till CC och på begäran av honom själv skriftligt lämnad, enligt journal, 2016-07-26. I flera delar av CC:s beskrivning av ärendet till JO berättar han om diskussioner med olika befattningshavare som rör ekonomiska frågor.

### **Bedömning**

Undertecknad bedömer emellertid att Individ- och familjeomsorgen har brutit i att utge omkostnadsersättning till CC från och med att han godkändes som anhörig, 2016-09-14, vid Barn- och utbildningsnämndens individ- och familjeomsorgsutskott till och med barnen avflyttar 2017-01-18. Enligt beräkning, som utgår från SKL:s rekommenderade ersättningsnivåer, har CC rätt till 127 dagars omkostnadsersättning, med reglering av Migrationsverkets dagersättning och utbetalning av ett gymkort 1500 kronor, med 9168 kronor per barn, totalt 18 336 kronor. Denna ersättning föreslår undertecknad att individ- och familjeomsorgsutskottet beslutar ska betalas till CC i efterhand. Ett flertal av de befattningshavare som varit inblandade i ärendet har under sommaren slutat sina tjänster. Det som finns för handen av korrespondens och samtal är den dokumentation som finns i pojkarnas akter. Det undertecknad kan konstatera är att det råder olika uppfattningar om flera olika händelser i det CC beskriver utifrån pojkarnas journaler. Undertecknad kan inte se att det i underlagen i sak föreligger fler brister än det som nyss nämnts. Det är dock beklagligt om en enskild, som CC beskriver, upplever kontakten med Individ- och familjeomsorgen så negativt. Barn- och utbildningsnämnden arbetar med en positiv värdegrund och människosyn som en kärna i all verksamhet. Att individ- och familjeomsorgen inte utgett den omkostnadsersättning som CC har rätt till är beklagligt och föranleder en översyn av de riktlinjer som finns för nämndens uppdragstagare. I föreliggande yttrande bifogas kopior på den kommunikation som finns i akter kopplat till aktuellt ärende. CC har haft flera skriftliga kontakter i ärendet. Bland handlingarna finns anmälan och yttrande till IVO daterad i juli 2017. I mars månad finns en skrivelse till CC då Individ- och familjeomsorgen via kommunens jurist svarar CC på frågor om ärendet. Undertecknad bilägger även denna korrespondens som ett underlag till JO:s utredning.

Vad gäller förslaget om att ersätta CC för utebliven omkostnadsersättning har upprättats ett särskilt ärende.

CC kommenterade därefter remissvaret och kom även in med ytterligare klagomål mot Barn- och utbildningsnämnden i Sölvesborgs kommun.

I mars 2019 skickade biträdande juristen DD, uppgivet ombud för CC, ett e-postmeddelande till JO där han upplyste om att CC och nämnden hade träffat en överenskommelse om ersättning för placeringen av barnen.

### **Bedömning**

#### **Inriktningen på min granskning**

I sin anmälan, och i de kompletteringar som därefter har kommit in, har CC riktat flera olika klagomål mot Barn- och utbildningsnämnden i Sölvesborgs kommun. Det finns flera frågetecken kring hur nämnden hanterat CC:s samt barnen AA:s och BB:s ärenden. Det är utifrån utredningen i ärendet inte möjligt för mig att i detalj bedöma nämndens hantering. Jag har valt att rikta in min

granskning på det som jag uppfattar som huvudfrågorna i ärendet, nämligen dels nämndens skyldighet att göra en s.k. familjehemsutredning och därefter fatta beslut om var barnen stadigvarande ska placeras, dels nämndens hantering av frågan om ersättning till CC för placeringen av barnen hos honom.

Det finns anledning för mig att inledningsvis redogöra kortfattat för bestämmelserna om hur socialnämnden ska handlägga ärenden som rör ensamkommande barn.

### Socialnämndens ansvar för placering av ensamkommande barn

När ett ensamkommande barn kommer till Sverige ska Migrationsverket anvisa en kommun som ska ordna boende för barnet. När Migrationsverket har anvisat en kommun ska det anses att barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § SoL. Detta framgår av 3 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Socialnämnden ska vid sin handläggning av ett ärende som rör ett ensamkommande barn tillämpa bestämmelserna i socialtjänstlagen om utredning och placering m.m. Det följer av den s.k. normaliseringsprincipen som innebär att samma regler ska gälla för alla barn som vistas i landet (se prop. 2005/06:46 s. 41). Från principen finns vissa undantag, men de har inte någon betydelse i det här ärendet.

Socialnämnden ska, enligt 6 kap. 1 § SoL, se till att den som behöver vård eller behöver bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem, ett hem för vård eller boende (HVB-hem) eller ett stödboende för barn och unga i åldern 16–20 år (stödboende). Socialnämnden ansvarar för att den som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård.

När nämnden ska placera ett barn ska nämnden, enligt 6 kap. 5 § SoL, i första hand överväga om barnet kan tas emot av någon anhörig eller annan närstående. Barnets bästa ska dock alltid enligt 1 kap. 2 § SoL vara utgångspunkten när nämnden bestämmer om en placering. Ett beslut om att placera barnet hos en anhörig eller annan närstående benämns ofta nätverksplacering eller anhörigplacering. Det är dock i socialtjänstlagens mening fortfarande fråga om en familjehemsplacering, men i dessa fall har barnet, i stället för att placeras hos en ”främmande” familj, placerats i ett hem som tillhör barnets krets av anhöriga eller någon annan närstående.

Utöver sådana familjehemsplaceringar som socialnämnden beslutar om förekommer det att ett barn placeras av vårdnadshavaren i en familj. En sådan placering brukar kallas för en privatplacering. I de fallen är det alltså inte nämnden som beslutar om placeringen, men för att barnet ska få bo i familjen måste socialnämnden lämna ett medgivande till boendet (6 kap. 6 § första stycket SoL). En privatplacering är alltså inte någon placering i egentlig mening, och det brukar därför inte utgå någon ersättning till familjehemmet från socialnämnden.

Innan nämnden beslutar om en placering av ett barn i ett familjehem eller lämnar ett medgivande till ett enskilt hem ska nämnden utreda hemmets lämplighet. Detta framgår av 6 kap. 6 § SoL.

Socialnämnden ska enligt 6 kap. 6 b § SoL i samband med beslut om placering i ett familjehem ingå avtal med dem som nämnden avser att anlita som familjehem.

#### Nämndens placeringsbeslut

Vid min genomgång av handlingarna i ärendet framgår det att Barn- och utbildningsnämnden i Sölvesborgs kommun i sina kontakter med CC kallar placeringen av AA och BB för flera olika saker, bl.a. använder nämnden uttryck som anhörigplacering, familjehem, släktinghem, nätverkshem och anhörighem. Detta ger intryck av att nämnden inte har riktigt klart för sig den rättsliga innebörden av de olika begreppen. Jag kan konstatera att nämnden inte har använt begreppen på ett konsekvent och riktigt sätt, vilket är bekymmersamt.

Oavsett vilka begrepp som nämnden använt för att beskriva CC:s uppdrag framgår av beslutet om placering den 14 december 2015 att nämnden då beslutade att bevilja barnen AA och BB bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL i form av en tillfällig placering hos CC. Vidare framgår att besluten fattades i avvaktan på att utredningen enligt 11 kap. 1 § SoL och familjehemsutredningen skulle färdigställas.

Om ett barn vid ett enstaka tillfälle och under en kortare tid vårdas i en familj som känner barnet väl sedan tidigare, t.ex. en nära anhörig, behöver man inte utreda det hemmet på samma sätt som ett för barnet främmande hem. Om socialnämnden har anledning att misstänka att det är olämpligt för barnet att vistas i hemmet bör nämnden givetvis inte medverka till att barnet placeras där utan att förhållandena först utreds och hemmet konstateras vara lämpligt (se prop. 2006/07:129 s. 61 och s. 113).

CC är kusin med AA och BB. Barnen uttryckte en önskan om att få bo hos sin kusin, och CC samtyckte till detta. Nämnden ansåg därför att det fanns förutsättningar för att åtminstone tillfälligt placera barnen hos CC. I den delen har jag inga synpunkter på nämndens handläggning.

Placeringsbesluten innebar som konstaterats ovan en tillfällig placering av barnen hos CC. Barnen var dock placerade hos CC i mer än ett år, och inte förrän i september 2016, dvs. först efter nio månader, fattade nämnden beslut om att godkänna CC som familjehem åt AA och BB. Det måste ganska snart ha stått klart för nämnden att AA och BB inte skulle komma att vistas hos CC endast för en kortare tid. Nämnden borde därför, när det visade sig att placeringen inte endast skulle komma att bli tillfällig, skyndsamt ha genomfört en fullständig familjehemsutredning och därefter, utifrån vad utredningen visade, ha fattat beslut om var AA och BB skulle placeras stadigvarande. Jag ser

allvarligt på det faktum att nämnden på detta sätt låtit barnen vara ”tillfälligt” placerade hos CC i nio månader.

Skyldigheten för nämnden att utreda ett familjehems lämplighet har kommit till för att skydda barnet. Bestämmelsen är grundläggande när det gäller familjehemsvården. Jag kan inte godta att nämnden inledde en familjehemsutredning först i april 2016. Den utredningen avslutades för övrigt inte förrän i augusti samma år. En utredning borde ha genomförts tidigare och snabbare än vad som blev fallet.

Jag kan alltså i denna del konstatera att barnen under en förhållandevis lång tid var placerade i ett familjehem utan att familjehemmets lämplighet hade utretts av socialnämnden. För dröjsmålet att genomföra en familjehemsutredning förtjänar nämnden kritik. Vidare ska nämnden kritiseras för att barnen var ”tillfälligt” placerade hos CC under alltför lång tid innan beslut om stadigvarande placering fattades i september 2016.

**Kommunens hantering av frågan om ersättning till CC under den tid barnen var tillfälligt placerade hos honom**

Under tiden december 2015–september 2016 var barnen ”tillfälligt” placerade hos CC. Som jag konstaterat ovan är detta en alltför lång tid för att den ska kunna anses ha varit av tillfällig natur. Varken utredningen i ärendet eller nämndens remissvar ger klara svar på frågan hur nämnden hanterat frågan om ersättning för placeringen under den perioden, vilket är oroande.

Enligt 6 kap. 1 § tredje stycket SoL ansvarar nämnden för att den som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård. I nämndens förpliktelse att tillhandahålla god vård ingår även enligt praxis ett kostnadsansvar (se RÅ 1988 ref. 80 I och II samt HFD 2013 ref 17). Även vid tillfälliga placeringar ansvarar alltså nämnden för att lösa frågan om ersättning genom att träffa avtal med dem som nämnden placerat barnen hos. Det har Barn- och utbildningsnämnden i Sölvesborgs kommun inte gjort, och det har drabbat CC och barnen AA och BB i form av knappa ekonomiska förhållanden, vilket är allvarligt. För denna brist förtjänar nämnden kritik.

**Kommunens hantering av frågan om ersättning till CC efter det att han godkännts som familjehem åt barnen**

Från det att nämnden familjehemsplacerade barnen hos CC i september 2016 har enligt 6 kap. 6 b § SoL nämnden varit skyldig att ingå avtal med CC (ett s.k. familjehemsavtal). Det har nämnden inte gjort. Ett s.k. familjehemsavtal ska tydligt reglera ansvarsfördelningen mellan nämnden och familjehemmet, t.ex. deras respektive åtagande avseende barnets behov av stöd och hjälp. Ett sådant avtal bör även innehålla uppgift om uppdragets omfattning, uppsägningstider och ersättning (se prop. 2012/13:10 s. 129 f.).

CC:s anmälan till JO handlar i stor utsträckning om just själva ersättningsfrågan. I denna del konstaterar jag att nämnden i sitt remissvar

medger att den inte betalat ut någon ersättning till CC men att nämnden då avsåg att ersätta CC för utebliven ”omkostnadsersättning”. JO brukar som regel vara försiktig med att uttala sig i rena sakfrågor och om de bedömningar som en nämnd har gjort. Det som kommit fram i ärendet ger mig dock anledning att uttala mig om nämndens skyldigheter enligt socialtjänstlagen när det gäller ersättning till familjehem.

Vid familjehemsplacering gäller alltså att nämnden gentemot familjehemmet svarar för uppkomna kostnader. Några bestämmelser som reglerar denna ersättningsskyldighet finns inte. I stället tillämpas ordningen enligt 6 kap. 6 b § SoL som bygger på att avtal träffas mellan berörd kommun och familjehemmet. Ersättningen brukar delas upp i två delar, en omkostnadsdel och en arvodesdel. Sveriges Kommuner och Landsting har utfärdat cirkulär med rekommendationer och vägledning om ersättningsbelopp och därmed sammanhängande frågor.

Hur nämnden närmare resonerade när det gällde ersättningen till CC efter det att han godkändes som familjehem åt barnen är oklart, vilket i sig är oroväckande. Enligt uppgift har nämnden och CC nyligen, i en civilrättslig tvist, träffat en överenskommelse om ersättningen. Det saknas skäl för mig att gå in på ersättningens storlek. Men jag vill däremot påminna nämnden om vikten av att den träffar ett sådant avtal som avses i 6 kap. 6 b § SoL med ett familjehem. Om ett avtal hade träffats med CC om placeringen av barnen skulle det sannolikt inte ha uppkommit frågetecken rörande ersättningen till honom. Nämnden förtjänar kritik för att den inte har träffat ett sådant avtal.

#### Avslutande synpunkter

Min granskning har visat på omfattande brister vad gäller Barn- och utbildningsnämnden i Sölvesborgs kommuns hantering av CC:s ärende och barnen AA:s och BB:s familjehemsplacering hos honom. Placeringen av barnen hos CC har pågått i mer än ett år, vilket innebär att det inte har rört sig om någon tillfällig placering. Nämnden skulle därför ha genomfört en familjehemsutredning tidigare och snabbare än vad som blev fallet och därefter omgående ha fattat beslut om var barnen stadigvarande skulle placeras. Nämnden skulle vidare under den ”tillfälliga” placeringen ha löst frågan om ersättning till CC och den skulle dessutom, i samband med att barnen familjehemsplacerades hos CC, ha träffat ett s.k. familjehemsavtal med honom.

Jag vill tillägga att JO för ett tag sedan genomförde en undersökning av några socialnämnders handläggning av ärenden om ensamkommande barn (se JO 2017/18 s. 332). I beslutet kunde JO konstatera att det fanns betydande brister i nämndernas handläggning av ärenden som rör den gruppen av barn och ungdomar. Möjligen är bristerna i detta ärende ett uttryck för det som kom fram i det ärendet, nämligen att socialnämnderna generellt under en tid hade svårt att uppfylla sina uppgifter när det gäller de ensamkommande barnen.

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