

En undersökning av några socialtjänsters handläggning av ärenden som rör ensamkommande barn

JO beslutade i september 2016 att undersöka hur frågor som rör ensamkommande barn hanteras inom bl.a. socialtjänsten. Inom ramen för sin undersökning har JO inspekterat åtta socialförvaltningar och beaktat uppgifter som har förts fram i anmälningar till JO. I beslutet konstaterar JO att det har funnits allvarliga brister vid placeringen av ensamkommande barn och brister bl.a. vid utredningen av barnens behov och i uppföljningen av vården. JO gör även vissa uttalanden som rör omplaceringen av ensamkommande barn och som gäller frågor med anknytning till det ensamkommande barnets ålder.

Innehåll

FÖRKORTNINGAR	5
1 SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER	6
1.1 ALLMÄNT	6
1.2 LÅNGA HANDLÄGGNINGSTIDER OCH BRISTER I DOKUMENTATIONEN	7
1.3 ALLVARLIGA BRISTER VID PLACERINGEN AV ENSAMKOMMANDE BARN	7
1.4 BRISTER VID UTREDNINGEN AV BARNENS BEHOV OCH I UPPFÖLNINGEN AV VÅRDEN.....	8
1.5 OMPLACERING AV BARNEN.....	8
1.6 ÅLDERSFRÅGOR	9
1.7 AVSLUTANDE KOMMENTARER.....	10
2 JO:S UNDERSÖKNING	12
2.1 BAKGRUND	12
2.2 JO:S INITIATIV	12
2.3 UNDERSÖKNINGENS GENOMFÖRANDE.....	13
2.4 AVGRÄNSNINGAR.....	13
3 DET SVENSKA MOTTAGANDET AV ENSAMKOMMANDE BARN	15
4 VISSA ALLMÄNNA IAKTTAGELSER I SAMBAND MED UNDERSÖKNINGEN.....	17
4.1 DOKUMENTATION	17
4.1.1 Bestämmelser m.m.	17
4.1.2 Undersökningens resultat	18
4.2 HANDLÄGGNINGSTIDER	19
4.2.1 Bestämmelser	19
4.2.2 Undersökningens resultat	19
4.3 UTSEENDE AV EN GOD MAN.....	20
4.3.1 Bestämmelser om utseende av god man.....	20
4.3.2 Undersökningens resultat	20
4.4 VÅRDPLANER OCH GENOMFÖRANDEPLANER	21
4.4.1 Bestämmelser m.m.	21
4.4.2 Undersökningens resultat	21
5 BEDRIVANDE AV UTREDNINGEN.....	22
5.1 INLEDANDE AV UTREDNING OCH ALLMÄNT OM SOCIALTJÄNSTENS UTREDNING	22
5.1.1 Vissa allmänna iakttagelser om utredningarna.....	23
5.2 UTREDNINGSFÖRFARANDET.....	23
5.3 SOCIALTJÄNSTENS KONTAKTER MED BARNET UNDER UTREDNINGEN	25
5.3.1 Bestämmelser om barnets rätt att få information och komma till tals	25
5.3.2 Närmare om socialnämndens inledande och fortsatta kontakter med barnet under utredningstiden.....	26
5.3.3 JO:s iakttagelser.....	26
5.4 FÅNGAS SÄRSKILDA BEHOV UPP UNDER UTREDNINGEN?	28
5.4.1 JO:s iakttagelser.....	28
5.5 KOMMENTARER OM SOCIALTJÄNSTENS BEDRIVANDE AV UTREDNING.....	28

6	PLACERINGEN AV BARNET	31
6.1	INLEDNING	31
6.2	VILKA PLACERINGSALTERNATIV FINNS?	31
6.3	FAMILJEHEMSUTREDNING M.M.	32
6.4	UNDERSÖKNINGENS RESULTAT	32
6.4.1	<i>Inledning</i>	32
6.4.2	<i>Utredning av boendet</i>	33
6.4.3	<i>Det ska framgå av beslutet om det är en tillfällig placering</i>	33
6.4.4	<i>Socialnämnden ska besluta i vilket familjehem barnet ska bo</i>	33
6.4.5	<i>Kan beslut om stadigvarande placeringar tidsbegränsas?</i>	34
6.4.6	<i>Placering i jourhem</i>	35
6.4.7	<i>Konsulentstödda familjehem</i>	35
6.4.8	<i>Privatplacering</i>	36
6.5	SLUTSATSER	36
7	SOCIALTJÄNSTENS KONTAKTER MED SKOLA OCH SJUKVÅRD	38
7.1	ENSAMKOMMANDE BARNNS RÄTT TILL SKOLGÅNG OCH SJUKVÅRD SAMT SOCIALTJÄNSTENS ANSVAR	38
7.2	UNDERSÖKNINGENS RESULTAT	38
8	UPPFÖLJNING AV VÅRDEN	41
8.1	RÅD, STÖD OCH ANNAN HJÄLP TILL HEMMEN	41
8.2	SOCIALNÄMNDENS UPPFÖLJNINGANSVAR	41
8.3	ÉN SÄRSKILT UTSEDD SOCIALSEKRETERARE	41
8.4	ÖVERVÄGANDE AV VÅRDEN	42
8.5	UNDERSÖKNINGENS RESULTAT	42
8.6	SLUTSATSER	43
9	ÄNDRING AV ETT ENSAMKOMMANDE BARNNS BOENDE	45
9.1	BAKGRUND	45
9.2	ALLMÄNNA UTGÅNGSPUNKTER	46
9.3	SKÄL FÖR OMLACERING AV ETT BARN	47
9.4	OMPRÖVNING AV ETT TIDIGARE FATTAT BISTÅNDSBESLUT ELLER ÄNDRING AV EN REDAN BEVILJAD INSATS	47
9.4.1	<i>Allmänt om omprövning av ett beslut om bistånd i form av vård eller boende i ett familjehem, HVB-hem eller stödboende</i>	47
9.4.2	<i>Ny vård- eller boendeform</i>	48
9.4.3	<i>Förändringar av verkställigheten</i>	49
9.4.4	<i>Nämnden bör fatta ett beslut om en ändring innebär att ett barn ska flytta</i>	49
9.5	HANDLÄGGNINGEN NÄR BOENDET FÖR ETT ENSAMKOMMANDE BARN ÄNDRAS	50
9.6	TILLFÄLLIGT PLACERADE BARN SOM FLYTTAS FRÅN ETT BOENDE TILL ETT ANNAT	50
9.7	AVSLUTANDE KOMMENTARER	51
9.8	LVU	52
9.8.1	<i>Särskilda iakttagelser om tillämpningen av LVU i samband med ändring av ett ensamkommande barns boende</i>	52
9.8.2	<i>Allmänt om LVU</i>	53

9.8.3	Vård enligt LVU på grund av den unges eget beteende.....	53
9.8.4	Omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU.....	54
9.8.5	LVU får inte användas enbart i syfte att flytta ett barn från ett boende till ett annat	55
10	NÅGRA SÄRSKILDA FRÅGOR MED ANKNYTNING TILL DET ENSAMKOMMANDE BARNETS ÅLDER.....	56
10.1	INLEDNING.....	56
10.2	SOCIALNÄMNDENS HANDLÄGGNING OM NÄMNDEN EFTER MIGRATIONSVERKETS ANVISNING BEDÖMER ATT DET ENSAMKOMMANDE BARNET ÄR ÖVER 18 ÅR.....	56
10.3	SOCIALNÄMNDENS HANDLÄGGNING OM MIGRATIONSVERKET SENARE I ETT BESLUT HAR BEDÖMT ATT DET ENSAMKOMMANDE BARNET ÄR ÖVER 18 ÅR.....	58
10.4	SOCIALNÄMNDENS HANDLÄGGNING AV ÄRENDET NÄR DET ENSAMKOMMANDE BARNET FYLLER 18 ÅR	61

Förkortningar av vissa författningar

LMA	Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.
LVU	Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
OSL	Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
SoF	Socialtjänstförordning (2001:937)
SoL	Socialtjänstlag (2001:453)
SOSFS 1997:15	Socialstyrelsens allmänna råd om tillämpningen av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
SOSFS 2012:11	Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem eller hem för vård eller boende
SOSFS 2014:5	Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS
SOSFS 2014:6	Socialstyrelsens allmänna råd om handläggning av ärenden som gäller barn och unga.

1 Sammanfattning och slutsatser

1.1 Allmänt

Min undersökning är inriktad på att klarlägga om socialtjänsten lyckades fullgöra sina uppgifter när det gäller det stora antalet ensamkommande barn som kom till Sverige under hösten 2015. Tyngdpunkten i undersökningen ligger på frågor som rör socialnämndernas ärendehandläggning. JO:s tillsynsuppgift är inriktad på att i första hand bedöma om ett ärende som rör en enskild person har handlagts i enlighet med gällande regler och föreskrifter i ett formellt hänseende. Att ett ärende har handlagts på ett formellt riktigt sätt är en grundläggande förutsättning för att den enskildes rättssäkerhet inte ska åsidosättas. JO brukar som regel inte gå in på de renodlade bedömningar som en myndighet har gjort i ett enskilt ärende, t.ex. om en viss biståndsinsats eller ett visst boende är det mest lämpliga. Upplägget av min undersökning och de uttalanden som jag gör i detta beslut ska ses mot den bakgrunden.

Jag har inspekterat åtta socialförvaltningar i sju olika kommuner. Vid inspektionerna har handläggningen av ett stort antal ärenden granskats. Granskningen har kompletterats med samtal med företrädare för de berörda förvaltningarna. Det har varit nödvändigt att anpassa undersökningens omfattning till mina resurser och min tillsynsverksamhet i övrigt. Även om undersökningen inte har varit rikstäckande utan rört ett begränsat antal socialförvaltningar anser jag att den ger en bild av hur situationen kan antas ha varit i stora delar av landet.

Under arbetet med detta beslut har det genomförts ett antal andra utredningar med fokus på hanteringen av migrationsflödena 2015. Även om utredningarna berör migrationen hösten 2015 har de olika fokus och har genomförts på olika sätt. Jag tänker främst på Riksrevisionens granskningsrapport Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering (RIR 2017:4) och det betänkande som Utredningen om migrationsmottagandet (SOU 2017:12) nyligen överlämnade till regeringen.

Riksrevisionens rapport inriktas på regeringens och myndigheternas beredskap för och hantering av mottagandet av asylsökande hösten 2015 i den initiala fasen dvs. registrering och första boende. Utredningen om migrationsmottagandet har kartlagt händelseförloppet hösten 2015 och bland annat analyserat främst de statliga myndigheternas men även kommunernas ansvar och beredskap inför situationen samt deras hantering av situationen. Utredningen har sett som sitt uppdrag att analysera hur mottagandet av människor organiserats under hösten 2015 av dem som var ansvariga för ledningen av verksamheten. Utredningen har valt att redogöra för myndigheternas beredskap och hantering utifrån deras egna beskrivningar.

Den metod jag har använt grundas främst på en ganska bred och djup studie av handläggningen av enskilda ärenden utifrån gällande lagstiftning och från ett rättssäkerhetsperspektiv. Min bedömning är att utredningarna har givna beröringspunkter men att de framförallt kompletterar varandra. Avsikten med min undersökning har inte främst varit att bedöma situationen hösten 2015 när trycket på myndigheterna var som störst utan snarare vad som har hänt därefter.

Resultatet av min undersökning visar förenklat uttryckt att situationen vid de flesta socialförvaltningarna blev kaotisk under hösten 2015 eftersom Migrationsverket på grund av den kraftigt ökade flyktingströmmen av ensamkommande barn anvisade betydligt fler barn till kommunerna än vad kommunerna var beredda på. Socialförvaltningarna verkar ganska tidigt ha löst de akuta problemen med att ta emot barnen. En anledning till att detta lyckades verkar ha varit ett mycket stort engagemang och stora arbetsinsatser av den berörda personalen. Den uppenbara "flaskhalsen" i arbetet var att det på många platser inte fanns personalresurser att göra tillräckliga utredningsinsatser eller att ordna godtagbara boenden där kommunen kunde placera barnen.

1.2 Långa handläggningstider och brister i dokumentationen

När arbetssituationen är ansträngd vid en socialnämnd brukar det leda till brister i dokumentationen och att nämndens handläggningstider av enskilda ärenden blir för långa. Det visade sig gälla även vid handläggningen av ärendena som rörde de ensamkommande barnen. En del förvaltningar lyckades sköta dokumentationen på ett tillfredsställande sätt. Vid en förvaltning var dock bristerna mycket omfattande och det gick inte att följa ärendena utifrån den befintliga dokumentationen. Min granskning blev då mycket svår att genomföra eftersom det t.ex. inte var möjligt att avgöra om en åtgärd hade vidtagits men inte fanns dokumenterad, eller om förvaltningen faktiskt inte hade vidtagit åtgärden.

Som regel beslutade socialnämnderna snabbt att inleda en utredning av barnets behov av stöd och hjälp. Däremot blev utredningstiden i flera fall för lång. När inspektionerna genomfördes hösten 2016 noterade jag att några förvaltningar hade kommit i kapp med handläggningen. Ett par förvaltningar låg dock efter i arbetet och hade fortfarande ärenden som inte var fördelade till en handläggare.

Jag noterade också att genomförandeplaner saknades i många av de ärenden som jag granskade. Vårdplaner fanns i många av de granskade ärendena men en del var så innehållslösa och generella att värdet av dem kan ifrågasättas.

1.3 Allvarliga brister vid placeringen av ensamkommande barn

Den stora tillströmningen av ensamkommande barn hösten 2015 ledde till att det inte fanns lämpliga placeringsalternativ. Socialnämnderna tvingades därför till "nödlösningar". Det fanns ofta inte någon möjlighet att ta hänsyn till barnets bästa vid de initiala placeringarna, utan barnet fick bo där man kunde ordna "tak över huvudet".

Vid mina inspektioner under hösten 2016 kunde jag konstatera att man på flera håll inte hade hunnit med att utreda de nya familjehemmen.

Mitt intryck är att den extrema situationen i flera fall ledde till att socialtjänstens första placering av barnen inte gjordes med de krav på omsorg och noggrannhet som normalt ställs vid en placering. Detta medförde i vissa fall att barn placerades i boenden som var direkt olämpliga. Vid en förvaltning uppgav man t.ex. att ett skäl till att flera omplaceringar hade behövt göras var att man inledningsvis inte hade haft möjlighet att "matcha" boendet utifrån barnets behov. Ett annat skäl var att man upptäckte att vissa företag som hade anlitats inte bedrev en seriös verksamhet.

Vid ett par förvaltningar uppmärksammades det vidare att privata utförare hade omplacerat barn utan nämndens kännedom. I ett av de tillsynsärenden som jag har granskat upptäckte nämnden att en privat utförare inte hade tillstånd att driva verksamhet i den form som gjordes, vilket ledde till att 44 ungdomar som nämnden hade placerat genom utföraren fick omplaceras.

Riksdagen har nyligen fattat beslut om att det ska införas ett krav på tillstånd för konsulentstödda verksamheter.¹ Den nya regleringen kommer sannolikt leda till att en del av de problem som jag har uppmärksammat i min undersökning undanröjs.

1.4 Brister vid utredningen av barnens behov och i uppföljningen av vården

Att noga följa vården och se till att barnet har det bra är en av socialnämndens viktigaste uppgifter. För att nämnden ska kunna fullgöra sitt ansvar för att barnet växer upp under trygga förhållanden krävs en tät och kontinuerlig kontakt med barnet samt regelbundna besök där barnet vistas. Även kontakten med den gode mannen är givetvis av stor vikt.

Utifrån förvaltningarnas egna redogörelser har fokus legat på att de ensamkommande barnen skulle få en placering och man har prioriterat att träffa barnen. Jag kunde dock se exempel på när det dröjde flera månader innan man tog kontakt med barnet. En del utredningar genomfördes inte på ett tillräckligt omsorgsfullt sätt och ibland hade det inte gjorts någon utredning i ärendet över huvud taget. I de situationerna blir uppföljningen ännu viktigare för att försäkra sig om att barnet har det bra, inte minst när det gäller ensamkommande barn som ju inte har någon vårdnadshavare eller biologisk förälder som kan ge information om barnets förhållanden. Jag ser med stort allvar på att det vid tiden för inspektionerna fortfarande fanns ärenden som inte ens hade fördelats till en ansvarig handläggare. Att man så lång tid efter det att barnen hade anvisats till kommunen ännu inte hade fått ens en övergripande kontroll över sina ärenden menar jag är helt oacceptabelt.

1.5 Omplacering av barnen

Många barn placerades långt ifrån anvisningskommunen. När situationen hade lugnat ned sig och kommunerna hade kommit ikapp med att ordna egna boenden för barnen valde många kommuner att flytta de barn som de hade varit tvungna att placera i andra kommuner. Några av förvaltningarna upplevde i samband med detta att mycket arbete fick läggas ned på att få barnen och de gode männen att medverka till en flytt.

När barnet placerades utanför kommunen gav socialnämnden i vissa fall bristfällig information till barnet och den gode mannen om att det var en tillfällig placering. Detta har i några fall lett till missförstånd och missnöje hos barnet och den gode mannen när nämnden slutligen har erbjudit barnet en stadigvarande placering i ett annat boende än där barnet först hade placerats.

Genom flera klagomål som har kommit in till JO har jag noterat att det finns brister i socialnämndernas kommunikation med de gode männen och de berörda barnen.

¹ Se prop. 2016/17:59, socialutskottets betänkande 2016/17:SoU11 och riksdagsskrivelse 2016/17:156.

Insatser med stöd av socialtjänstlagen bygger på frivillighet och kan inte genomföras mot den enskildes vilja. Innan ett beslut om omplacering fattas måste alltså den gode mannen och barnet höras om sin inställning och samtycke till åtgärden hämtas in. Genom att säga upp en placering eller att fatta beslut om en ny placering utan att först ha diskuterat saken med barnet och den gode mannen åsidosätts den enskildes rätt att få vara delaktig i planeringen av insatserna för honom eller henne. Om en socialnämnd beslutar att ett barn ska flytta från ett boende till ett annat utan att ha gett barnet en möjlighet att framföra sina åsikter i frågan har nämnden inte heller tillräckligt underlag för att göra en bedömning av hur barnet skulle kunna påverkas av en flytt eller för att ta ställning till om den nya placeringen kan tillgodose barnets behov. Utan en sådan kontakt kan man inte göra någon avvägning och bedömning av barnets bästa på ett fullgott sätt.

Utgångspunkten är att socialtjänstens åtgärder som syftar till att verkställa ett biståndsbeslut inte kan överklagas. Det finns dock vissa åtgärder som rör ändring av en tidigare beviljad insats och som har sådana rättsverkningar för den enskilde att han eller hon borde ha ett berättigat intresse av att få åtgärden prövad av domstol. Domstolens prövning begränsas dock till om den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå genom beslutet om ändrat genomförande av den tidigare beviljade insatsen. Mot bakgrund av att den enskilde kan ha möjlighet att få utformningen av en insats prövad i domstol anser jag att nämnden ska fatta ett formellt beslut om att ge barnet bistånd i form av boende i ett annat familjehem, HVB-hem (hem för vård eller boende) eller stödboende. Det är sedan domstolen som får ta ställning till om ett eventuellt överklagande kan prövas.

Jag har fått intrycket att socialtjänsten i vissa fall har ansett att nämnden kan besluta om ett omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) för att flytta ett barn från ett boende till ett annat boende. Jag återkommer till frågan men vill redan nu särskilt framhålla att detta inte är förenligt med gällande regelverk och att LVU är en tvångslagstiftning som endast får tillgripas under särskilda omständigheter som anges i lag. Nämnden får givetvis inte fatta ett beslut om omedelbart omhändertagande enbart för att bryta ett barns motstånd mot en flytt eller för att kunna få Polismyndighetens hjälp med handräckning för att flytta barnet.

1.6 Åldersfrågor

Det finns flera frågor som rör det ensamkommande barnets ålder och som ibland rent rättsligt sett är komplicerade. Frågorna kan dessutom ha stor praktisk betydelse för socialnämndernas arbete med ensamkommande barn.

En utgångspunkt är att socialnämnden är bunden av Migrationsverkets beslut om anvisning av ett ensamkommande barn. För närvarande tar Migrationsverket som huvudregel ställning till den enskildes ålder först i sitt slutliga beslut om uppehållstillstånd. Det finns numera ett lagförslag om att en åldersbedömning ska göras tidigare i asylprocessen. Detta har motiverats med att den nuvarande ordningen har inneburit att en asylsökande som senare har bedömts vara vuxen har behandlats som ett barn under asylprocessen och fått del av de rättigheter, förmåner och resurser som ska tillkomma barn. Det har diskuterats i vilken utsträckning

socialnämnden kommer att bli bunden av Migrationsverkets tillfälliga beslut om åldern. Med hänsyn till att Migrationsverket enligt förslaget kommer att ha skyldighet att erbjuda ensamkommande barn ytterligare bevismedel i form av medicinska åldersbedömningar när den uppgivna åldern ifrågasätts finns det förutsättningar för ett bättre beslutsunderlag. Utifrån det som regeringen har uttalat i propositionen kan man därför utgå från att Migrationsverkets beslut i de flesta fall i praktiken kommer att bli styrande för socialnämnden när det gäller tillhandahållande av boende.

1.7 Avslutande kommentarer

Jag har vid min undersökning noterat att det funnits betydande brister i socialnämndernas handläggning av ärenden som rör ensamkommande barn. De allvarligaste bristerna rör placeringen av barnen och uppföljningen av vården.

När det gäller handläggningen av ärendena ser jag en tydlig skillnad mellan de kommuner som hade möjlighet att snabbt ordna boende i den egna kommunen och de kommuner som tvingades hitta platser i andra kommuner. I viss mån kan skillnaderna säkert förklaras med att vissa kommuner med möjlighet att placera ensamkommande barn inom den egna kommunen hade en större vana än andra kommuner att ta hand om ensamkommande barn. Som exempel på en kommun där arbetet fungerade tillfredsställande kan jag nämna Kumla kommun. Socialnämnden i den kommunen hade tillgång till lokaler i den egna kommunen som lämpade sig för HVB-boende. Det gjorde att den kommunen jämfört med flera andra kommuner hade betydligt bättre förutsättningar för att lösa sina uppgifter när det gällde de ensamkommande barnen än socialnämnderna i många andra kommuner.

Av olika skäl har flera kommuner placerat barn ganska långt utanför den egna kommunen. Min undersökning visar att det generellt sett verkar finnas bäst förutsättningar att bedriva ett omsorgsfullt arbete med barnen om barnet finns i kommunen eller i vart fall i dess närhet. Kontakterna och samarbetet med exempelvis skola och hälso- och sjukvård torde också ha bäst förutsättningar om barnet placeras inom den kommun som har ansvaret för barnet. En lärdom av de kaotiska förhållandena under hösten 2015, som delvis bestod åtminstone fram till sommaren 2016, är alltså att det finns stora fördelar med att placera barnet i den egna kommunen eller på ett sådant avstånd från kommunen att nämnden har praktiska möjligheter att följa vården.

Frågorna om placeringen av ensamkommande barn berördes för en tid sedan i departementspromemorian Ändringar i fråga om sysselsättning för asylsökande och kommunplacering av ensamkommande barn (Ds 2016:21). I den promemorian föreslogs bl.a. att det i 3 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) ska föras in ett nytt tredje stycke med bestämmelser som rör förutsättningarna för en s.k. anvisningskommun att placera ett ensamkommande barn i en annan kommun. Det fanns enligt min mening brister i förslaget. I promemorian lyftes dock fram att ett ensamkommande barns behov som regel blir bäst tillgodosedda om barnet placeras inom anvisningskommunen. Detta är ett antagande som jag anser att man bör ta fasta på. Den grundläggande frågan bör vara att ordna ett mottagande av de ensamkommande barnen som står i

överensstämmelse med barnkonventionen och socialtjänstlagens bestämmelse i 1 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, om barnets bästa.

Jag har idag även fattat beslut i ett antal ärenden som gäller omplacering av ensamkommande barn² och i två ärenden som gäller omedelbart omhändertagande av ensamkommande barn med stöd av LVU³. Besluten finns tillgängliga på JO:s webbsida www.jo.se.

² JO:s ärenden med dnr 1639-2016 m.fl., 1985-2016 m.fl. och 2170-2016.

³ JO:s ärenden med dnr 7730-2016 och 7731-2016.

2 JO:s undersökning

2.1 Bakgrund

Under 2015 pågick det flera stora och allvarliga konflikter i olika delar av världen. Antalet människor på flykt uppskattades till över 60 miljoner, vilket var det största antalet sedan andra världskriget. Omkring 163 000 människor kom under 2015 till Sverige och ansökte om asyl här. Antalet personer som ansökte om asyl var rekordstort och ledde till att det svenska asylsystemet utsattes för stora påfrestningar. Även andra centrala samhällsfunktioner fick svårt att utföra sina uppgifter på ett riktigt och bra sätt.⁴

Av de personer som kom till Sverige under 2015 och sökte asyl var drygt 35 000 ensamkommande barn.⁵ Av dem kom 26 000 under årets sista månader.⁶ Med ensamkommande barn avses i detta sammanhang barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan en sådan ställföreträdare.⁷

2.2 JO:s initiativ

Ensamkommande barn är ingen homogen grupp. De har som individer olika förmågor styrkor och svagheter och kommer från olika miljöer och kulturella och sociala förhållanden. Det som förenar dem är att de oftast saknar vuxna anknytningspersoner och ett etablerat socialt nätverk vid ankomsten. Många av barnen kommer från svåra förhållanden och bär på traumatiska upplevelser. Ensamkommande barn är därför en utsatt grupp. De är i betydligt högre utsträckning än många andra barn beroende av att samhället löser frågor om omsorg, boende och skola på ett bra sätt.

Det görs relativt ofta anmälningar till JO som rör ärenden med anknytning till ensamkommande barn. Ofta är det deras gode män eller familjehemsföräldrar som klagar. Jag fattade i juni 2016 beslut i några ärenden som rörde placering av gifta ensamkommande barn. Det har också kommit in ett antal anmälningar som rör s.k. omplaceringar av ensamkommande barn från ett boende till ett annat boende. De anmälningar som har gjorts indikerar att det kan ifrågasättas om barnens grundläggande rättigheter har tillgodosetts och om gällande lagstiftning har tillämpats korrekt.

Mot bakgrund av de inkomna anmälningarna och medieuppgifter som rörde situationen för ensamkommande barn anordnade jag under hösten 2016 vid min tillsynsavdelning hos JO ett seminarium där frågor om ensamkommande barn diskuterades. Vid seminariet medverkade företrädare för Migrationsverket och Human Rights Watch. Jag tog även del av de iakttagelser som Barnrättighetskommittén (SOU 2016:19) hade gjort och av det som min finländska

⁴ Prop. 2015/16:174 s. 21 f.

⁵ Regeringskansliets promemoria den 21 juni 2016: Ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn.

⁶ SOU 2017:12 s. 12

⁷ 1 § sista stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA).

kollega biträdande JO Maija Sakslin hade noterat om de ensamkommande barnens situation i Finland.

Jag kom fram till att det fanns skäl för mig att undersöka hur frågor som rör ensamkommande barn har hanterats inom mina tillsynsområden som förenklat uttryckt omfattar socialtjänsten, utbildningsväsendet samt hälso- och sjukvården. Granskningen har varit inriktad främst på att se om gällande lagar och regler har tillämpats på ett riktigt sätt och om barnens grundläggande rättigheter har respekterats. Syftet har varit att undersöka om det finns problem som är mer allmänt förekommande och om berörda myndigheter behöver vägledning för att hantera frågorna på ett riktigt sätt.

2.3 Undersökningens genomförande

Inom ramen för initiativet har jag genomfört åtta inspektioner. Jag har inspekterat den för stadsdelarna Kungsholmen, Norrmalm och Östermalm i Stockholms kommun gemensamma enheten för ensamkommande barn⁸, sociala nämndernas förvaltning i Västerås kommun⁹, social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Köpings kommun¹⁰, socialförvaltningen i Örebro kommun¹¹, socialförvaltningen i Kumla kommun¹², socialförvaltningen i Flens kommun¹³, socialförvaltningen i Katrineholms kommun¹⁴ och Älvsjö stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun¹⁵. Jag har i detta beslut också beaktat uppgifter som har förts fram i anmälningar till JO under år 2016 samt några äldre beslut som har rört ensamkommande barn.

Genom urvalet av inspektionsobjekt kunde ett begränsat geografiskt område täckas samtidigt som urvalet speglade kommuner med olika förutsättningar. Urvalet innehöll städer av olika storlek och landsortskommuner.

Vid inspektionen av Älvsjö stadsdelsförvaltning uppmärksammade jag två ärenden där det hade fattats beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU. Jag beslutade att utreda handläggningen inom ramen för två särskilda ärenden.¹⁶

2.4 Avgränsningar

När jag inledde min undersökning var det min ambition att klarlägga bl.a. om kommunerna hade lyckats att ordna med skolgång för de ensamkommande barnen och hur hälso- och sjukvårdens verksamhet hade fungerat när det gäller denna grupp barn. Jag har vid mina möten med socialförvaltningarna diskuterat de frågorna. Det som då kom fram och de uppgifter som har förts fram i några enstaka anmälningar till JO har inte gett mig anledning att utreda något särskilt i fråga om de verksamhetsområdena.

⁸ JO:s protokoll den 26 oktober 2016, dnr 5518-2016.

⁹ JO:s protokoll den 26 oktober 2016, dnr 5778-2016.

¹⁰ JO:s protokoll den 25 oktober 2016, dnr 5779-2016.

¹¹ JO:s protokoll den 26 oktober 2016, dnr 5780-2016.

¹² JO:s protokoll den 26 oktober 2016, dnr 5781-2016.

¹³ JO:s protokoll den 26 oktober 2016, dnr 5783-2016.

¹⁴ JO:s protokoll den 25 oktober 2016, dnr 5782-2016.

¹⁵ JO:s protokoll den 13 december 2016, dnr 6570-2016.

¹⁶ JO:s dnr 7730-2016 och 7731-2016.

Min undersökning har varit inriktad på anvisningskommunens handläggning. Jag har vid undersökningen inte närmare gått in på handläggningen i den s.k. ankomstkommunen.

Beslut om uppehållstillstånd fattas av Migrationsverket. Som jag redan har redovisat är min undersökning inriktad på socialnämndens handläggning av ensamkommande barn. Socialnämnderna har emellertid inte något att göra med Migrationsverkets prövning av frågor som rör barnens rätt till uppehållstillstånd, och den frågan och andra frågor om avvisning av barn ligger utanför min undersökning.

3 Det svenska mottagandet av ensamkommande barn

De grundläggande bestämmelserna om rätt till uppehållstillstånd i Sverige finns i utlänningslagen (2005:716) och lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Frågor om uppehållstillstånd prövas av Migrationsverket. Eftersom min undersökning är inriktad på socialnämndernas mottagande av ensamkommande barn finns det inte skäl för mig att här närmare gå in på reglerna om uppehållstillstånd.

I LMA finns bestämmelser om bl.a. bistånd till utläningar som har ansökt om uppehållstillstånd som flykting¹⁷ eller som annan skyddsbehövande¹⁸.

Migrationsverket har huvudansvaret för mottagandet av de personerna och ska för detta ändamål driva förläggningar där de som söker asyl eller uppehållstillstånd ska erbjudas plats. Migrationsverket har även ett ansvar att erbjuda dem sysselsättning. Det finns i LMA också bestämmelser om rätt till bistånd.

För ensamkommande barn finns det särskilda bestämmelser. Med ensamkommande barn avses i detta sammanhang barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan en sådan ställföreträdare.

För ensamkommande barn gäller att Migrationsverket ska anvisa en kommun som ska ordna boendet. När Migrationsverket har anvisat en kommun ska det anses att barnet vistas i den kommunen.¹⁹ Det är då den kommunen (anvisningskommunen) som har ansvaret för barnets behov av stöd och hjälp.²⁰

Anvisningskommunens ansvar gäller till dess att vårdbehovet är uppfyllt eller ärendet har flyttats till en annan kommun. Anvisningskommunen har ansvaret för den unges behov av stöd och hjälp även om barnet till följd av ett beslut av socialnämnden vistas i en annan kommun.²¹ Placeringskommunen, dvs. den kommun där barnet bor, har dock ansvar för att ordna skolgången för ett barn som har placerats i kommunen. Detta ansvar grundar sig på vistelsebegreppet i skollagen (2010:800) och gäller även i de fall när anvisningskommunen inte har kommit överens med placeringskommunen om placeringen av barnet.

För socialnämndernas mottagande av ensamkommande barn gäller den s.k. normaliseringsprincipen som innebär att samma regler bör gälla alla barn som vistas i landet.²² Placering av ensamkommande barn ska således prövas enligt de regler som gäller för andra barn som vistas i landet och som behöver ett boende utanför det egna hemmet. Grundläggande bestämmelser om placering av barn finns i 6 kap. SoL.

Det är socialnämnden som ska sörja för att ett barn som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem, ett hem för vård eller boende

¹⁷ 4 kap. 1 § utlänningslagen.

¹⁸ 4 kap. 2 § eller 2 a § utlänningslagen.

¹⁹ 3 § andra stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

²⁰ 2 a kap. 1 § SoL.

²¹ 2 a kap. 4 § SoL.

²² Se bl.a. prop. 2005/06:46 s. 41.

(HVB-hem) eller ett stödboende för barn och unga i åldern 16–20 år (stödboende). Vid en placering av barn med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen är utgångspunkten den, förenklat uttryckt, att beslutet om placering ska fattas utifrån vad som är bäst för barnet i det enskilda fallet.²³

²³ 1 kap. 2 § SoL.

4 Vissa allmänna iakttagelser i samband med undersökningen

4.1 Dokumentation

4.1.1 Bestämmelser m.m.

Handläggning av ärenden som rör enskilda inom socialtjänsten ska dokumenteras. Detsamma gäller när socialtjänsten genomför beslut om stödinsatser, vård och behandling. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse.²⁴

Dokumentationsskyldigheten utgör en förutsättning för ett rättssäkert och kvalitetssäkrat arbetssätt. Att dokumentationsskyldigheten fullgörs är grundläggande för en rad regler som tillsammans syftar till att ge god kvalitet och att den enskildes grundläggande rättigheter ska kunna beaktas och kontrolleras.

En tillfredsställande dokumentation är således en förutsättning för att den som ärendet rör ska kunna följa ärendets handläggning. Dokumentationen säkerställer vidare ärendets handläggning om den ordinarie handläggaren är frånvarande, tryggar nämndens underlag för olika beslut och ger möjlighet till granskning av ärendets handläggning i efterhand.²⁵

Handlingar som avser personer som är aktuella för utredning eller insatser hos socialtjänsten ska hållas samman i personakter. En personakt ska innehålla en journal och även upprättade och inkomna handlingar av betydelse för handläggningen av ett ärende eller för genomförande eller uppföljning av insatser.²⁶

Journalanteckningar ska hållas ordnade så att det enkelt går att följa och granska handläggningen av ärenden, åtgärder som vidtas i samband med verkställighet av beslut samt genomförande och uppföljning av insatser. Åtgärder som vidtas vid handläggningen av ett ärende eller vid genomförande eller uppföljning av en insats ska fortlöpande och utan oskäligt dröjsmål dokumenteras i journalen.²⁷ Det är inte tillräckligt att de uppgifter som hämtas in under en utredning sammanställs när utredningen är slutförd, utan utredaren ska kontinuerligt tillföra akten alla de uppgifter som kan vara av betydelse. Dokumentationen ska föras så att det är möjligt att vid varje tidpunkt utläsa vad som har kommit fram i ärendet.²⁸ Av journalen ska det även framgå om tolk har använts vid kontakten med den enskilde, och vid handläggning av ärenden som rör barn ska det av dokumentationen framgå vilken information som har lämnats till barnet, vilka åsikter som barnet har fört fram och hur barnets bästa har beaktats.²⁹

Som angetts ovan ska dokumentationen även utvisa beslut som fattas i ärendet. Dokumentationen ska bl.a. innehålla uppgifter om vilka insatser som har beviljats

²⁴ 11 kap. 5 § SoL.

²⁵ JO 2006/07 s. 284, dnr 3832-2004, och JO:s beslut den 5 februari 2008, dnr 4592-2006.

²⁶ 4 kap. 2 och 6 §§ SOSFS 2014:5.

²⁷ 4 kap. 7 och 9 §§ SOSFS 2014:5.

²⁸ JO 2006/07 s. 284, dnr 3832-2004, och JO:s beslut den 5 februari 2008, dnr 4592-2006.

²⁹ 4 kap. 10, 15, 16 och 18 §§ SOSFS 2014:5.

eller avslagits helt eller delvis. Det ska även finnas uppgifter om huruvida beslutet är tidsbegränsat eller förenat med något annat förbehåll.³⁰

Brister i dokumentationen är särskilt allvarliga när det gäller ärenden som rör personer som av olika anledningar har svårt att själva tillvarata sina rättigheter, t.ex. ensamkommande barn. En god dokumentation skapar förutsättningar för att ett ensamkommande barn ska kunna få den vård han eller hon är i behov av och för att socialtjänsten och andra ska kunna följa upp vården i ett senare skede.

4.1.2 Undersökningens resultat

Vid de inspektioner som har genomförts har jag, när det gäller dokumentation och journalföring, noterat att detta har skötts på olika sätt hos förvaltningarna. Några förvaltningar har, trots ökningen av antalet ärenden under hösten 2015, skött journalföringen på ett bra sätt och i enlighet med den reglering som finns. I flera ärenden fördes journalerna löpande och anteckningarna i journalerna gjordes utan dröjsmål. Det har i dessa fall varit lätt att följa ärendena och genomföra granskningen.³¹

Jag har dock vid inspektionerna kunnat konstatera att långt ifrån alla förvaltningar har uppfyllt de krav på dokumentation och journalföring som finns. Vid en förvaltning var bristerna mycket omfattande, och det gick inte att följa ärendena utifrån den befintliga dokumentationen. Granskningen blev då mycket svår att genomföra eftersom det t.ex. inte var möjligt att avgöra om en åtgärd hade vidtagits men inte fanns dokumenterad, eller om förvaltningen faktiskt inte hade vidtagit åtgärden.³² Andra brister som noterades vid inspektionerna var att det ibland tog lång tid innan anteckningar fördes in i journalerna.³³ Dokumentationen uppfattades ibland också som knapphändig.³⁴ Vidare var det i en del ärenden svårt att av dokumentationen bedöma vem som hade lämnat vissa uppgifter, dvs. om en uppgift kom från barnet eller från någon annan. Det uppmärksammades även att det i vissa fall var svårt att utläsa vilken information barnet hade fått och om en tolk hade närvarat vid samtalen med barnet.³⁵

När det gäller dokumentationen av de beslut som nämnden hade fattat kunde jag konstatera att det i många fall framgick när det var fråga om ett tillfälligt placeringsbeslut.³⁶ Det kunde dock ibland vara svårt att utläsa av journalen när ett beslut hade fattats.³⁷ Det förekom också att det i beslutet saknades uppgifter om i vilket specifikt jourhem barnet skulle placeras.³⁸ Jag kommer i avsnitt 6.4 att gå in närmare på frågan om placeringsbeslutens utformning.

³⁰ 5 kap. 14 och 15 §§ SOSFS 2014:5.

³¹ Bl.a. social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Köping, dnr 5779-2016, och socialförvaltningen i Kumla, dnr 5781-2016.

³² Sociala nämndernas förvaltning i Västerås, dnr 5778-2016.

³³ Socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016.

³⁴ Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016, och socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

³⁵ Socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

³⁶ Socialförvaltningen i Kumla, dnr 5781-2016, och socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

³⁷ Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

³⁸ Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016.

Att handläggningen av ett ärende dokumenteras tillfredsställande är som redan påpekats av stor vikt för kvaliteten i vården och den enskildes rättssäkerhet. En god dokumentation skapar förutsättningar för att ett ensamkommande barn ska kunna få den vård han eller hon är i behov av och för att vården ska kunna följas upp av socialtjänsten i ett senare skede. Jag ser därför allvarligt på de brister som jag har uppmärksammat vid vissa förvaltningar.

Jag kommer att återkomma till dokumentationsskyldigheten i samband med de särskilda frågor som behandlas i följande avsnitt.

4.2 Handläggningstider

4.2.1 Bestämmelser

Socialtjänsten ska utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Utredningen ska bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Socialnämnden får, om det finns särskilda skäl, besluta att förlänga utredningen för viss tid.³⁹

4.2.2 Undersökningens resultat

Vid inspektionerna noterade jag att förvaltningarna, trots den svåra situation som var under hösten 2015, inledde utredning enligt 11 kap. 1 § SoL utan dröjsmål i de flesta av de granskade ärendena.⁴⁰ Flera förvaltningar berättade dock att läget under hösten 2015 var så ansträngt att det inte fanns några möjligheter att fördela ärendena till en handläggare trots att man hade inlett en utredning. När inspektionerna genomfördes noterade jag att några förvaltningar hade kommit i kapp med handläggningen och fördelat alla ärenden.⁴¹ Vissa förvaltningar låg dock efter i arbetet och hade fortfarande ärenden som inte var fördelade.⁴²

Att ärenden förblir ofördelade kan ofta medföra att några faktiska utredningsåtgärder inte vidtas trots att en utredning formellt har inletts. Detta riskerar i sin tur att leda till att utredningarna tar mycket lång tid att genomföra och att socialnämnden inte skaffar sig tillräcklig kännedom om barnen och deras förhållanden. Detta kan i sin tur leda till att barnet inte får sitt behov av skydd och stöd tillgodosett.

När det gäller handläggningstiderna kunde jag konstatera att utredningarna i flera av de granskade ärendena avslutades inom den föreskrivna tiden om fyra månader.⁴³ Jag uppmärksammade dock ett flertal fall där utredningarna inte hade avslutats inom föreskriven tid. I ett par granskade ärenden var utredningstiderna så

³⁹ 11 kap. 1 och 2 §§ SoL.

⁴⁰ Bl.a. social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Köping, dnr 5779-2016, socialförvaltningen i Kumla, dnr 5781-2016, socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016, och Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

⁴¹ Socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016, och Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

⁴² Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016, och sociala nämndernas förvaltning i Västerås, dnr 5778-2016.

⁴³ Bl.a. social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Köping, dnr 5779-2016, och socialförvaltningen i Kumla, dnr 5781-2016.

långa som ett år. Förlängningsbeslut fanns i vissa ärenden men saknades i andra.⁴⁴ Vid en förvaltning noterades ett flertal ärenden där utredningarna inte var avslutade trots att utredningarna hade inletts under hösten eller vintern 2015. I de ärendena saknades beslut om att förlänga utredningstiden.⁴⁵

4.3 Utseende av en god man

4.3.1 Bestämmelser om utseende av god man

Överförmyndaren ska som regel utse en god man för alla ensamkommande barn som kommer till Sverige. Den gode mannen ska i vårdnadshavarnas ställe ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta dess angelägenheter.⁴⁶ Ansökan om god man får göras av Migrationsverket och av socialnämnden i den kommun där barnet vistas. Överförmyndaren får också självmant ta upp frågan. En god man ska förordnas så snart det är möjligt. Överförmyndaren ska omedelbart efter förordnandet informera barnet om vem som har förordnats som god man. Informationen ska även lämnas till barnets boende och till det offentliga biträdet.⁴⁷

4.3.2 Undersökningens resultat

Vid inspektionerna framkom att det i flera kommuner förordnades en god man i nära anslutning till anvisningen. I vissa kommuner kunde det emellertid ta längre tid, ibland flera månader innan en god man förordnades. Det berodde som regel på att det inte fanns tillräckligt många gode män att tillgå.⁴⁸

Det är viktigt att en god man förordnas så snart som möjligt så att inte barnet står utan företrädare. Om det inte finns någon god man förordnad saknar barnet en företrädare som kan ta ställning till de frågor som uppkommer under utredningen.

I en kommun framkom att överförmyndarnämnden, med hänvisning till sekretess, inte ville lämna ut uppgifter om vem som hade förordnats som god man till socialförvaltningen. I stället fick förvaltningen invänta att den gode mannen själv kontaktade förvaltningen, vilket i vissa fall kunde dröja.⁴⁹ Det är enligt min mening olyckligt. Den gode mannen förutsätts ha ett nära samarbete med socialtjänsten, och det är väsentligt att socialtjänsten tidigt får kontakt med den gode mannen. Även om uppgiften om vem som har förordnats som god man för ett specifikt barn omfattas av sekretess hos överförmyndaren framstår det som uppenbart att uppgiften kan lämnas till socialnämnden i den kommun som har ansvar för barnet utan att barnet eller den gode mannen lider skada eller men av att uppgiften lämnas ut.⁵⁰ Överförmyndarens verksamhet omfattas emellertid inte av min undersökning och jag går därför inte in närmare på saken här.

⁴⁴ Socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016, socialförvaltningen i Flen, dnr 5783-2016, och Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

⁴⁵ Socialförvaltningen i Flen, dnr 5783-2016.

⁴⁶ 2 § lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn.

⁴⁷ 3 § lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn.

⁴⁸ Se t.ex. Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016, och socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

⁴⁹ Socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016.

⁵⁰ Bestämmelser om sekretess hos överförmyndaren finns i 32 kap. 4–5 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

4.4 Vårdplaner och genomförandeplaner

4.4.1 Bestämmelser m.m.

En stor del av socialtjänstens arbete med ensamkommande barn går ut på att hitta ett lämpligt boende åt det ensamkommande barnet. När någon behöver vårdas i ett HVB-hem, stödboende eller familjehem ska en plan upprättas för den vård som socialnämnden avser att anordna (vårdplan). Socialnämnden ska också upprätta en plan över hur vården ska genomföras (genomförandeplan).⁵¹ Vårdplanen ska bl.a. beskriva de särskilda insatser som behövs samt målet med vården. I genomförandeplanen ska det sedan beskrivas när och hur de särskilda insatserna ska genomföras.⁵² Vårdplanen och genomförandeplanen ska även uppta åtgärder och insatser som andra huvudmän har ansvar för.⁵³ Det kan t.ex. gälla insatser från sjukvården där landstinget är ansvarigt. Enligt Socialstyrelsens allmänna råd bör genomförandeplanen upprättas i samband med placeringen.⁵⁴

Vårdplanen förutsätts bli undertecknad av den gode mannen och även barnet om han eller hon är över 15 år. Vårdgivaren och den handläggande tjänstemannen hos den socialnämnd som beslutar om placeringen förutsätts också underteckna vårdplanen. Alla som berörs av vårdplaneringen blir på så sätt införstådda med vad som förväntas av just honom eller henne.⁵⁵

4.4.2 Undersökningens resultat

Upprättande av vårdplaner och genomförandeplaner är viktigt bl.a. för uppföljningen av vården och för att tydliggöra ansvaret mellan socialtjänsten och andra berörda huvudmän. Det är även viktigt att vårdplanerna och genomförandeplanerna är individuellt utformade utifrån det enskilda barnets behov eftersom dokumenten ska ligga till grund för en god vård. Vid inspektionerna kunde jag konstatera att vårdplaner fanns upprättade i många av de granskade ärendena.⁵⁶ I något fall var vårdplanen däremot daterad först efter det att utredningen hade avslutats.⁵⁷ I några ärenden saknades det uppgifter om när vårdplanen hade färdigställts, och det förekom också att vårdplanerna inte var undertecknade.⁵⁸ En del vårdplaner uppfattades även som något innehållslösa och generella.⁵⁹ När det gäller genomförandeplaner kunde jag konstatera att sådana saknades i ett stort antal av de granskade ärendena.⁶⁰ Vid en förvaltning berättade man att man nyligen hade påbörjat arbetet med att ta fram genomförandeplaner.⁶¹

⁵¹ 11 kap. 3 § SoL.

⁵² 5 kap. 1 a § socialtjänstförordningen (2001:937), SoF.

⁵³ 11 kap. 3 § SoL.

⁵⁴ 7 kap. 2 § AR SOSFS 2012:11.

⁵⁵ Prop. 2000/01:80 s. 106.

⁵⁶ T.ex. stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016, socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016, och socialförvaltningen i Kumla, dnr 5781-2016.

⁵⁷ Socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016.

⁵⁸ Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

⁵⁹ Socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

⁶⁰ Bl.a. stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016, socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016, och socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

⁶¹ Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

5 Bedrivande av utredningen

5.1 Inledande av utredning och allmänt om socialtjänstens utredning

När ett barn som saknar vårdnadshavare i Sverige ger sig till känna eller aktualiseras på något annat sätt i en kommun, t.ex. genom Migrationsverkets anvisning, ska socialnämnden utan dröjsmål inleda en utredning.⁶² Socialnämnden ska också göra en bedömning av om barnet är i behov av omedelbart skydd.⁶³ Nämnden har ett långtgående utredningsansvar när det gäller barn som kan vara i behov av skydd och stöd, och sådana utredningar bör ha högsta prioritet inom socialtjänsten.⁶⁴

Syftet med utredningen är att nämnden ska klargöra barnets situation och behov samt föreslå insatser för att tillgodose behoven.⁶⁵ Utredningen syftar också till att ge nämnden ett tillförlitligt beslutsunderlag och den ska ges en sådan omfattning att den kan leda till ett sakligt korrekt beslut.⁶⁶

Förutom att utreda barnets behov av ett långsiktigt boende har socialnämnden även ansvar för att utreda barnets behov av andra insatser.⁶⁷ När det gäller barnets boende har socialnämnden att utreda vilken boendeform som passar bäst för att tillgodose barnets behov. I avsnitt 6 redogörs närmare för olika typer av placeringar.

Som redovisats i avsnitt 3 innebär den s.k. normaliseringsprincipen att samma regler och sociala omvårdnadssystem bör gälla för alla barn som vistas i Sverige. Ensamkommande barns behov ska med andra ord utredas utifrån samma regler som gäller för utredningar av andra barn som kan behöva socialtjänstens insatser.⁶⁸

Även om utredningen av ett ensamkommande barns behov ska göras utifrån samma bestämmelser som utredningar för andra barn som kan ha behov av insatser från socialtjänsten behöver utredningen anpassas till den särskilda situation som ensamkommande barn befinner sig i. En barnutredning som inte rör ett ensamkommande barn tar ofta sikte på brister i barnets hemmiljö eller, när det gäller äldre barn, oro på grund av barnets missbruk eller andra frågor som rör barnets beteende. Utmärkande för utredningen när det gäller ensamkommande barn är att barnets vårdnadshavare inte finns i Sverige och därmed i många fall inte kan göras delaktiga i utredningen. I vårdnadshavarnas ställe behöver i stället den gode mannen involveras.

Uppgifter om barnets situation hämtas i första hand in med hjälp av information från barnet. Barnet kan dock av olika anledningar ha svårt att lämna relevanta uppgifter om sina behov. I den särskilda situation som ensamkommande barn

⁶² 11 kap. 1 § första stycket SoL.

⁶³ 11 kap. 1 a § första stycket SoL.

⁶⁴ Se bl.a. prop. 1996/97:124 s. 110 och prop. 2012/13:10 s. 55.

⁶⁵ Se prop. 2012/13:10 s. 64 och SOSFS 2014:6 s. 4.

⁶⁶ Se prop. 1979/80:1 Del A s. 562.

⁶⁷ Socialstyrelsens handbok Utreda barn och unga – Handbok för socialtjänstens arbete enligt socialtjänstlagen s. 73, Socialstyrelsens handbok Ensamkommande barn och unga – Handbok om socialnämndens ansvar och uppgifter s. 22 och SOSFS 2014:6 s. 4.

⁶⁸ Se bl.a. prop. 2005/06:46 s. 41 och Socialstyrelsens handbok Ensamkommande barn och unga – Handbok om socialnämndens ansvar och uppgifter s. 22.

befinner sig i kan barnet t.ex. ha svårt att öppna sig och känna förtroende för omgivningen. Det finns som regel få personer kring barnet som känner det väl och kan bidra med uppgifter om barnet. Vidare är tillgång till en tolk ofta en förutsättning för att kunna genomföra utredningen. Utredningen påverkas även av att ensamkommande barn har ett omedelbart behov av en placering, och genom placeringen inträder ett ansvar för att följa upp barnets hälsa, utveckling, sociala beteende, skolgång samt relationer till närstående.⁶⁹ Uppföljningen av placeringen behandlas närmare i avsnitt 8.

5.1.1 Vissa allmänna iakttagelser om utredningarna

I stort sett alla de granskade förvaltningarna hade inlett en utredning i nära anslutning till anvisningen. Vid flera av förvaltningarna klarade man inte av att upprätthålla kraven på det långtgående utredningsansvar som socialtjänsten har i ärenden som rör barn.⁷⁰ Några av förvaltningarna uppgav även att de vid tidpunkten för JO:s inspektioner inte utredde ärenden om ensamkommande barn lika grundligt som andra ärenden.⁷¹ På grund av resursbrist överlät några förvaltningar till konsulter och i några fall till de företag som rekryterade familjehem att utreda barns behov.⁷²

Flera av förvaltningarna uppgav att det hade dragit ut på tiden innan ärenden hade fördelats till en ansvarig handläggare, och vid ett par förvaltningar fanns det fortfarande ett stort antal ärenden som inte hade fördelats.⁷³ Vid flera förvaltningar skapades nya grupper för arbetet med ensamkommande barn under 2015 och 2016. Det förekom rekryteringsproblem på flera håll, och vid en förvaltning saknade de som anställdes till gruppen för arbetet med ensamkommande barn tidigare erfarenhet av att arbeta med barnärenden.⁷⁴

En socialnämnd gjorde i september 2016 en anmälan enligt lex Sarah till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) i vilken framfördes att det fanns stora brister i den totala handläggningen av ärenden om ensamkommande barn. Beträffande förvaltningens utredningar enligt 11 kap. 1 § SoL angavs bl.a. att de inte kunde bedrivas skyndsamt och att det i många fall till och med saknades en ansvarig handläggare.⁷⁵

5.2 Utredningsförfarandet

Vid alla beslut och andra åtgärder som rör vård- och behandlingsinsatser för barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande.⁷⁶ Liksom i socialtjänstens

⁶⁹ Se 6 kap. 7 b § SoL.

⁷⁰ T.ex. stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016, Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016, sociala nämndernas förvaltning i Västerås, dnr 5778-2016, och socialförvaltningen i Flen, dnr 5783-2016.

⁷¹ T.ex. stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016.

⁷² T.ex. Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016, och socialförvaltningen i Flen, dnr 5783-2016.

⁷³ Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016, och sociala nämndernas förvaltning i Västerås, dnr 5778-2016.

⁷⁴ Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

⁷⁵ Sociala nämndernas förvaltning i Västerås, IVO:s ärende 8.1.2-29960/2016.

⁷⁶ 1 kap. 2 § andra stycket SoL. Jämför även artikel 3.1. i Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

verksamhet i övrigt ska genomförandet av en utredning bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.⁷⁷

Vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd får nämnden, för bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs. Utredningen ska bedrivas så att inte någon i onödan utsätts för skada eller olägenhet samt inte göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet.⁷⁸ Utredningen ska bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Finns det särskilda skäl får socialnämnden besluta att förlänga utredningen en viss tid.⁷⁹

Socialnämndens insatser ska utformas och genomföras tillsammans med den enskilde.⁸⁰ Under vissa förutsättningar kan ett barn ges vård utan samtycke. Bestämmelser om sådan vård finns i LVU (se avsnitt 9.8).

Enligt Socialstyrelsens allmänna råd bör socialnämnden inleda utredningen med att planera hur den är tänkt att bedrivas.⁸¹ Detta bör göras i nära samråd med barnet utifrån dess ålder och mognad. Planeringen bör omfatta bl.a. vad som ska klargöras i utredningen, hur samtal och möten ska utformas så att barnet ges goda förutsättningar att framföra sina åsikter, när och hur samtal ska äga rum med barnet enskilt eller tillsammans med någon annan (t.ex. den gode mannen), hur behov av tolk- eller kommunikationsstöd ska tillgodoses, vilka kontakter (t.ex. med sakkunniga) som behöver tas under utredningen och när utredningen beräknas vara slutförd.

Uppgifter till utredningen bör hämtas in på ett strukturerat sätt med utgångspunkt i vetenskap och beprövad erfarenhet.⁸² Under utredningens gång ska barnet och dess ställföreträdare vara delaktiga och kontinuerligt få information, så att utredningsprocessen blir begriplig och förutsägbar för dem.⁸³

Som konstaterats inledningsvis hämtas uppgifter om barnets situation i första hand in med hjälp av information från barnet. Även om ett barns föräldrar inte befinner sig i Sverige är det viktigt att utreda om och i så fall hur föräldrar och andra närstående kan ha kontakt med barnet samt vilka möjligheter de har att vara delaktiga i utredningen.⁸⁴

Barnets situation behöver också beskrivas av referenspersoner och sakkunniga i barnets nätverk. Boendepersonal, gode mannen och lärare m.fl. kan bidra med information om hur de uppfattar barnets behov i den aktuella situationen.

Socialnämnden har en skyldighet att verka för att samverka med bl.a. andra myndigheter kommer till stånd.⁸⁵ Socialnämndens samverkan med andra

⁷⁷ 1 kap. 1 § tredje stycket SoL.

⁷⁸ 11 kap. 2 § första stycket SoL.

⁷⁹ 11 kap. 2 § andra stycket SoL.

⁸⁰ 3 kap. 5 § SoL.

⁸¹ SOSFS 2014:6 s. 4 och 5.

⁸² SOSFS 2014:6 s. 5.

⁸³ Se prop. 2012/13:10 s. 56.

⁸⁴ Se Socialstyrelsens handbok Ensamkommande barn och unga – Handbok om socialnämndens ansvar och uppgifter s. 23.

⁸⁵ 3 kap. 5 § och 5 kap. 1 a § SoL.

huvudmän under utredningen bör syfta till att dels få en god helhetsbild av barnets situation, dels samordna eventuella insatser.⁸⁶

5.3 Socialtjänstens kontakter med barnet under utredningen

5.3.1 Bestämmelser om barnets rätt att få information och komma till tals

Sverige som stat är bunden av FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, och två protokoll⁸⁷ till konventionen som Sverige har tillträtt. Även om konventionen inte är direkt tillämplig för domstolar och myndigheter finns det en skyldighet att tolka svenska regler fördragskonformt. Artikel 12.1 ger barnet rätt att uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet. Rättigheten är absolut och gäller alla barn utan åtskillnad. Artikel 12.2 ger barnet rätt att höras i alla administrativa förfaranden som rör barnet. Staten ska skapa förutsättningar för barnet att göra sin röst hörd.

Principen om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals ska tolkas i förhållande till varandra, vilket innebär att informationen från barnet kan påverka både bedömningen av barnets bästa och hur barnet ska ges möjlighet att uttrycka sina åsikter.⁸⁸

När det gäller åtgärder för ett barn enligt socialtjänstlagen följer av 11 kap. 10 § SoL att barnet ska få relevant information. I andra meningen i bestämmelsen anges att barnet ska ges möjlighet att framföra 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. Andra meningen i bestämmelsen har tillkommit för att tydliggöra barnets rätt att komma till tals enligt artikel 12 i barnkonventionen.⁸⁹

I mål och ärenden som handläggs enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen har ett barn som har fyllt 15 år dessutom rätt att föra sin egen talan.⁹⁰ Av detta följer att både den gode mannen och barnet, om det har fyllt 15 år, är part i ett ärende som rör barnet hos socialnämnden. I många fall kommer därför barnets inställning i en fråga att vara avgörande för om en erbjuden insats kan genomföras.

Socialtjänsten ska kommunicera utredningsmaterialet med den som är part i ärendet dvs. barnet, om det har fyllt 15 år, och hans eller hennes ställföreträdare. De ska också ges möjlighet att yttra sig över utredningsmaterialet.⁹¹

Socialstyrelsen har utfärdat föreskrifter för hur dokumentation av barnets bästa och rätt att vara delaktig ska utföras.⁹²

⁸⁶ SOSFS 2014:6 s. 4.

⁸⁷ Fakultativt protokoll till konventionen om barnets rättigheter vid indragning av barn i väpnade konflikter och fakultativt protokoll till konventionen om barnets rättigheter om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi.

⁸⁸ Se prop. 2012/13:10 s. 37.

⁸⁹ Se prop. 2012/13:10 s. 135.

⁹⁰ 11 kap. 10 § andra stycket SoL.

⁹¹ 11 kap. 8 § SoL.

⁹² SOSFS 2014:5 (12-18 §§).

5.3.2 Närmare om socialnämndens inledande och fortsatta kontakter med barnet under utredningstiden

Den inledande kontakten mellan barnet och den ansvariga socialsekreteraren kan spela en stor roll för det fortsatta arbetets gång. För att barnet ska kunna medverka i utredningen krävs att det är införstått med varför utredningen görs, hur processen går till, vilka man ska tala med och vad utredningen ska leda till. Information till barnet bör ges så tidigt som möjligt, dels för att informationen kan lugna barnet i en obekant och kanske skrämmande situation, dels för att barnet tidigt i processen ska kunna ge uttryck för sin inställning. Med hänsyn till vad som är bäst för barnet får den information som lämnas anpassas till situationen och barnets ålder, mognad och tidigare kunskaper. Det är viktigt att barnet ges kontinuerlig information under hela den tid som en utredning pågår.⁹³

Enligt Socialstyrelsens allmänna råd om utredningens genomförande bör socialnämnden träffa barnet såväl med som utan vårdnadshavare.⁹⁴ När det gäller ensamkommande barn blir det snarare fråga om att träffa barnet enskilt och tillsammans med den gode mannen eller t.ex. familjehemsföräldrarna. Både samtal och observationer bidrar till att nämnden kan bilda sig en uppfattning om barnets situation. Barnet bör ges möjlighet att uttrycka sin åsikt både genom att svara på frågor och genom att berätta fritt.⁹⁵ Det är vidare viktigt att barnet får möjlighet att framföra sina åsikter i en miljö som känns trygg för barnet och att de metoder och arbetssätt som används är väl anpassade till barnets förutsättningar. Behovet av att klarlägga barnets inställning är särskilt stort i de fall då barnet är i behov av skydd.⁹⁶

Den första kontakten med barnet och den initiala informationen om barnet kan i vissa fall leda till slutsatsen att det är tillräckligt att göra en kortfattad utredning och i andra fall att en mer ingående utredning behövs för att utreda barnets behov och kunna klargöra ett barns inställning. JO har i ett beslut uttalat sig om utredningen i tre ärenden där det kom fram uppgifter om att det ensamkommande barnet hade ingått äktenskap med en vuxen person. Enligt JO kan socialnämnden först efter en noggrann och omsorgsfull utredning ha ett tillräckligt gott beslutsunderlag för att avgöra om ett barn har en reell möjlighet att ge uttryck för en önskan om att få bo med sin make eller maka och om barnet är i behov av skydd eller stöd. JO ansåg att ett eller två samtal med barnet vid ankomsten till Sverige i de flesta fall inte kunde anses vara tillräckligt.⁹⁷

5.3.3 JO:s iakttagelser

Flera av förvaltningarna uppgav att de som regel etablerade en första kontakt med barnet relativt snabbt efter anvisningen (omgående eller inom cirka två veckor). I en del fall möttes barnet upp när det anlände med t.ex. tåg till kommunen. I andra fall ägde det första mötet rum i boendet eller på förvaltningen. Ibland hade man endast telefonkontakt med barnet. Vissa förvaltningar träffade dock inte barnet

⁹³ Se prop. 2006/07:129 s. 38.

⁹⁴ SOSFS 2014:6 s. 5.

⁹⁵ SOSFS 2014:6 s. 5.

⁹⁶ Se prop. 2012/13:10 s. 38 f. och s. 135.

⁹⁷ JO 2016/17 s. 484, dnr 394-2016, 476-2016 och 692-2016.

innan det placerades. Några av förvaltningarna uppgav att den första kontakten var kort. De flesta förvaltningarna verkar tidigt ha informerat barnet om socialtjänstens respektive Migrationsverkets roll.

Några av förvaltningarna uppgav, vilket även framkom av de granskade akterna, att den första kontakten i vissa fall dröjde upp till flera månader.⁹⁸ Undersökningen visade även att det första utredningssamtalet med barnet i flera fall dröjde, i något fall upp till nio månader.⁹⁹ En förvaltning uppgav att det inte hade varit möjligt att göra hembesök i alla fall och att man vid tidpunkten för inspektionen i många fall inte alls hade träffat barnet.¹⁰⁰

En del förvaltningar använde sig av någon form av frågemall vid de första kontakterna med barnet.¹⁰¹ Några av förvaltningarna uppgav att man såväl vid det första samtalet med barnet som vid senare samtal gav barnet tillfälle att tala enskilt med handläggaren.¹⁰² I ett fall noterades att familjehemsföräldrarna närvarade vid de flesta samtalen med barnet.¹⁰³ I några fall var det svårt att av dokumentationen utläsa vilka uppgifter som barnet själv hade lämnat och vilka uppgifter som hade lämnats av andra personer.¹⁰⁴

Undersökningen visar att antalet kontakter med barnet under utredningen varierade mellan förvaltningarna och från ärende till ärende samt att det i flera fall gick lång tid mellan samtalen.¹⁰⁵ Kontakterna med barnet påverkades, förutom av bristande personalresurser, av var barnet geografiskt var placerat samt av vad det var för sorts placering. Till exempel uppgav en förvaltning att det första samtalet med barnet dröjde längre om det var fråga om en nätverksplacering.¹⁰⁶

Såvitt kommit fram av undersökningen har en tolk i stor utsträckning funnits närvarande, ofta per telefon, vid socialtjänstens samtal med barnet. Flera av förvaltningarna har dock uppgett att det har varit svårt att få tag på tolkar, särskilt när det gäller språket dari.¹⁰⁷ I några av de granskade ärendena framkom att familjehemsföräldrarna tolkade vid samtal med barnet.¹⁰⁸ Vid en förvaltning hade man anställt en egen tolk för att effektivisera handläggningen.¹⁰⁹

⁹⁸ T.ex. Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016, och socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

⁹⁹ Socialförvaltningen i Flen, dnr 5783-2016.

¹⁰⁰ Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016.

¹⁰¹ Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016, och sociala nämndernas förvaltning i Västerås, dnr 5778-2016.

¹⁰² Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016, sociala nämndernas förvaltning i Västerås, dnr 5778-2016, och socialförvaltningen i Kumla, dnr 5781-2016.

¹⁰³ Socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

¹⁰⁴ Socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

¹⁰⁵ Bl.a. Socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016, sociala nämndernas förvaltning i Västerås, dnr 5778-2016, och socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016.

¹⁰⁶ Socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

¹⁰⁷ Social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Köping, dnr 5779-2016, socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016, och sociala nämndernas förvaltning i Västerås, dnr 5778-2016.

¹⁰⁸ Socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

¹⁰⁹ Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

5.4 Fångas särskilda behov upp under utredningen?

Som redan har nämnts kan ensamkommande barn ha varit med om svåra händelser. Förhållanden såväl före och under resan till Sverige som i asylprocessen och tiden därefter kan påverka barnens fysiska och psykiska hälsa.¹¹⁰

Som redovisats ovan syftar utredningen till att klargöra barnets situation och behov samt till att föreslå insatser för att behoven ska tillgodoses. Utöver att utreda behovet av en lämplig boendeform och eventuella andra insatser enligt SoL har socialnämnden även en skyldighet att utreda behovet av andra insatser och verka för att samverka med bl.a. andra myndigheter kommer till stånd.¹¹¹

5.4.1 JO:s iakttagelser

Flera av förvaltningarna uppgav att man vid det första samtalet med barnet tog upp frågor om barnets hälsa samt behovet av samtalsstöd och psykiatrikontakt.¹¹² Några av förvaltningarna berättade att det var svårt att initialt fånga upp om barnet hade några särskilda behov utan det visade sig först senare under utredningstiden eller därefter. Det kom fram olika skäl till varför behoven upptäcktes sent. Ett sådant skäl var att barnen inledningsvis hade svårt att öppna sig.¹¹³ I andra fall upptäcktes behoven sent på grund av att socialtjänsten inte hade haft möjlighet att träffa barnet eller göra hembesök i ett tidigare skede.¹¹⁴

I några av de granskade ärendena uppmärksammades brister vad gäller socialtjänstens ansvar att utreda, sätta in insatser och följa upp om barnet hade särskilda behov. I ett ärende framgick av journalanteckningarna att barnet inte mådde bra men där angavs det ändå i utredningen att barnet hade god fysisk och psykisk hälsa.¹¹⁵ I ett annat fall framkom av uppgifter från familjehemmet att barnet hade vistats på sjukhus en längre tid. Behovet av insatser verkade dock inte ha fångats upp.¹¹⁶ I ett tredje fall hade en god man uttryckt oro för ett barn, men såvitt det kom fram följdes inte oron upp och den ledde inte heller till några åtgärder.¹¹⁷

5.5 Kommentarer om socialtjänstens bedrivande av utredning

Undersökningen visar att vissa kommuner, trots den ansträngda situationen, har lyckats bedriva utredningen av barnens behov av insatser på ett godtagbart sätt.¹¹⁸

I flera kommuner fanns det dock många brister när det gäller genomförandet av utredningen av barnens behov. Detta har kommit fram såväl genom de granskade

¹¹⁰ Socialstyrelsens handbok Ensamkommande barn och unga – Handbok om socialnämndens ansvar och uppgifter s. 24 och 31.

¹¹¹ 3 kap. 5 § och 5 kap. 1 a § SoL samt SOSFS 2014:6 s. 4.

¹¹² Socialförvaltningen i Kumla kommun, dnr 5781-2016, stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016, och social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Köping, dnr 5779-2016.

¹¹³ Socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

¹¹⁴ Bl.a. Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

¹¹⁵ Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016.

¹¹⁶ Socialförvaltningen i Flen, dnr 5783-2016. Se även avsnitt 5.5.

¹¹⁷ Socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

¹¹⁸ Socialförvaltningen i Kumla, dnr 5781-2016, och social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Köping, dnr 5779-2016.

ärendena som genom den information som företrädarna för förvaltningarna har lämnat. I flera fall har det visat sig att socialtjänsten inte har lyckats utreda de ärenden som rör ensamkommande barn på samma noggranna och omsorgsfulla sätt som andra ärenden. Det har även kommit fram att det i många fall har saknats ansvariga handläggare för ärendena samt att utredningarna inte har avslutats inom rimlig tid. Vid tidpunkten för JO:s inspektioner hade några kommuner ännu inte kommit till rätta med situationen, och det fanns fortfarande sådana brister som beskrivits ovan. Detta är mycket allvarligt.

Att ett ensamkommande barns behov inte utreds tillräckligt noggrant får givetvis konsekvenser. Ett bristande beslutsunderlag när det gäller vilket slags boende barnet har behov av kan leda till ett beslut om en placering som inte tillgodoser barnets behov och således inte är lämplig (se avsnitt 6 och 9).

Brister i utredningarna får även konsekvenser på beslutsunderlaget vad gäller andra insatser än boendet. Undersökningen visade att särskilda behov i vissa fall inte ens hade fångats upp under utredningen och att åtgärder således inte hade satts in.

Kontakten med barnet är av mycket stor vikt när det gäller utredningar av ensamkommande barn. Som konstaterats ovan kommer uppgifterna om barnet och dess behov främst från barnet då det initialt är få andra personer i Sverige som känner barnet eller har vetskap om barnets behov.

När det gäller socialtjänstens kontakter med barnet under utredningen visar undersökningen att det finns flera förhållanden som innebär en risk för att barnets behov inte utreds på ett tillräckligt noggrant sätt och att kraven på barnets rätt att få information och komma till tals inte uppfylls. Bland annat har följande faktorer uppmärksammats:

- En god man förordnas sent och kan då inte företräda barnet under utredningen eller lämna uppgifter om barnet.
- Den första kontakten med barnet dröjer.
- Kontakterna med barnet under utredningen är få och det går lång tid mellan tillfällena.
- En ansvarig handläggare saknas.
- En vårdplan saknas eller är bristfällig.

En ytterligare viktig faktor som, i förening med ovanstående förhållanden, bidrar till en ökad risk för att ett barns särskilda behov inte fångas upp är att barnet kan ha svårt att vid sina första kontakter med socialtjänsten öppna sig och berätta om olika problem som han eller hon har. Som kommit fram ovan uppmärksammades detta problem under mina inspektioner. Detta var även en av de frågor som Måns Molander vid Human Rights Watch lyfte fram vid ett seminarium som jag hade under hösten 2016. Som ett exempel på denna situation kan jag nämna ett ärende som jag granskade vid en av mina inspektioner.¹¹⁹ I det fallet hade barnet en blodsjukdom som förvaltningen fick kännedom om först efter förhållandevis lång tid i samband med att barnet hade vistats en tid på sjukhus. Att ett barn inte berättar om en sjukdom eller något annat förhållande kan socialtjänsten i och för sig inte

¹¹⁹ Socialförvaltningen i Flens kommun, dnr 5783-2016.

lastas för. För att barnet ska öppna sig förutsätts dock som regel att det finns ett förtroende från barnets sida gentemot socialtjänsten och att barnet på andra sätt som beskrivits ovan ges goda förutsättningar att få komma till tals.

Bristande information om och utredning av barnets behov leder vidare till att uppföljningen av insatserna blir avgörande. I många fall kanske särskilda behov inte visar sig förrän efter det att utredningen har avslutats. Uppföljningen i ärenden om ensamkommande barn får särskilt stor betydelse även av den anledningen att en placering av barnet sker omedelbart (se närmare i avsnitt 8).

6 Placeringen av barnet

6.1 Inledning

Socialstyrelsen har i handboken *Ensamkommande barn och unga – Handbok om socialnämndens ansvar och uppgifter* gjort en utförlig genomgång av de bestämmelser som gäller när socialnämnden placerar ensamkommande barn. Socialstyrelsen har också meddelat föreskrifter och allmänna råd som avser socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem eller HVB-hem.¹²⁰ Jag kommer mot den bakgrunden bara att göra en översiktlig redovisning av reglerna på området.

6.2 Vilka placeringsalternativ finns?

Socialnämnden ska enligt 6 kap. 1 § SoL se till att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem, HVB-hem eller stödboende för barn och unga i åldern 16–20 år (stödboende).

Ett *familjehem* är ett enskilt hem som på uppdrag av socialnämnden tar emot bl.a. barn för stadigvarande vård och fostran. Verksamheten ska inte bedrivas yrkesmässigt.¹²¹

När ett barn placeras ska det i första hand övervägas om barnet kan tas emot av någon anhörig eller annan närstående. Barnets bästa ska dock alltid beaktas.¹²² Ett beslut om att placera barnet hos en anhörig eller annan närstående benämns ofta *nätverksplacering* eller *anhörigplacering*.

Det förekommer att socialtjänsten anlitar privata verksamheter för att få tillgång till familjehem eller jourhem. Dessa s.k. *konsulentstödda familjehem* skiljer sig från de "vanliga" familjehemmen och jourhemmen på så sätt att råd, stöd och annan sådan hjälp till hemmet i första hand ges av konsulentverksamheten i stället för socialtjänsten.

Ett *jourhem* är ett enskilt hem som vid upprepade tillfällen tar emot barn för tillfällig vård och fostran.¹²³ Om det inte finns särskilda skäl får ett barn vårdas i ett jourhem i högst två månader efter det att socialnämndens utredning har avslutats.¹²⁴ Nämndens utredning om barnet ska som huvudregel vara klar inom fyra månader.¹²⁵

Ett *HVB-hem* är ett hem inom socialtjänsten som tar emot enskilda för vård eller behandling i förening med ett boende.¹²⁶

Med *stödboende* avses en verksamhet inom socialtjänsten som tar emot enskilda i åldern 16–20 år i ett eget boende med individanpassat stöd.¹²⁷

¹²⁰ SOSFS 2012:11.

¹²¹ 3 kap. 2 § SoF.

¹²² 6 kap. 5 § SoL.

¹²³ 6 kap. 6 § tredje stycket SoL.

¹²⁴ 6 kap. 6 § fjärde stycket SoL.

¹²⁵ 11 kap. 2 § andra stycket SoL.

¹²⁶ 3 kap. 1 § SoF.

¹²⁷ 3 kap. 1 a § SoF.

Utöver de placeringsalternativ som nu har nämnts förekommer det att barnet bor hos en familj i Sverige som har en överenskommelse med ställföreträdare för barnet, s.k. *privatplacering*. Det krävs då att socialnämnden har godkänt att barnet kan bo i det aktuella hemmet.¹²⁸

6.3 Familjehemsutredning m.m.

För att barnet ska kunna placeras i ett enskilt hem krävs att förhållandena i hemmet och förutsättningarna för vård där är utredda av socialnämnden.¹²⁹ Vid utredningen ska socialnämnden bedöma hemmets allmänna förutsättningar för att erbjuda barn vård som är trygg, säker, ändamålsenlig och präglad av kontinuitet. Om ett visst barn finns i åtanke ska nämnden dessutom bedöma om hemmet har förutsättningar att tillgodose hans eller hennes specifika behov.¹³⁰

Utredningsskyldigheten gäller för alla former av placeringar i enskilda hem. Samma krav på utredningens omfattning och kvalitet ska alltså ställas oavsett om det är fråga om privatplacering, anhörigplacering, placering i ett konsulentstött familjehem eller "vanlig" familjehemsplacering. Socialnämnden kan inte överlåta uppgiften att utföra en utredning åt ett bolag. Däremot kan nämnden anlita uppdragstagare som är fysiska personer och som knyts till nämnden på ett sådant sätt att de kan anses delta i nämndens verksamhet för att utföra utredningen.¹³¹

När det gäller beslut om inskrivning i ett HVB-hem eller stödboende ska den som beslutar om inskrivningen kontrollera om hemmet eller boendet är lämpligt med hänsyn till den enskildes behov, ålder, utveckling, utbildning och personliga förhållanden i övrigt.¹³²

6.4 Undersökningens resultat

6.4.1 Inledning

Vid de förvaltningar som JO har besökt har tjänstemännen gett uttryck för att man inte kunde förutse den stora tillströmningen av ensamkommande barn, vilket ledde till att det inte fanns lämpliga placeringsalternativ. Man tvingades därför till "nödlösningar". Det fanns ofta inte någon möjlighet att ta hänsyn till barnets bästa vid de initiala placeringarna, utan barnet fick bo där man kunde ordna "tak över huvudet". De tillfälliga placeringarna var av olika karaktär, men ofta handlade det om jourhem eller tillfälliga placeringar i familjehem.

Den stora ärendetillströmningen medförde också att socialtjänsten i något fall behövde ta till rent tillfälliga boendelösningar för barnen. Ibland tvingades man under en kortare period placera barn i andra boendialternativ än de som anges i SoL, t.ex. campingstugor och liknande.¹³³

¹²⁸ 6 kap. 6 § första stycket SoL.

¹²⁹ 6 kap. 6 § andra och tredje stycket SoL.

¹³⁰ 4 kap. 1 § SOSFS 2012:11. I 2–3 §§ finns detaljerade föreskrifter om utredningens innehåll.

¹³¹ Prop. 2006/07:129 s. 59.

¹³² 3 kap. 11 § SoF. Socialstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd som bl.a. tar sikte på inskrivning i HVB-hem, HSLF-FS 2016:55.

¹³³ Socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016.

Vid de besök som gjorts vid förvaltningarna fick jag dock det allmänna intrycket att kommunerna började komma ikapp med rekryteringen av nya familjehem och jourhem samt etableringen av nya HVB-hem.

Stödboende användes bara i begränsad omfattning vid de besökta förvaltningarna.

6.4.2 *Utredning av boendet*

Den stora ökningen av antalet ensamkommande barn som skulle placeras medförde också att kommunernas förmåga att på ett säkert och effektivt sätt utreda familjehemmen blev lidande. Vid min granskning fann jag allvarliga brister när det gäller de utredningarna. När JO:s personal besökte förvaltningarna under hösten 2016 kunde jag konstatera att man på flera håll inte hade hunnit med att utreda de nya familjehemmen.¹³⁴ Om barnet var placerat i ett konsulentstött familjehem förekom det att akten innehöll endast en utredning som den privata utföraren hade gjort. En sådan utredning kan dock inte ersätta den utredning som socialtjänsten ska göra. Det förekom också att barnet i avvaktan på en lämplig placering hade haft en tillfällig placering i ett outrett familjehem under så lång tid att man inte längre kunde betrakta placeringen som tillfällig. Det innebär i så fall att det aktuella hemmet måste utredas som ett familjehem.

6.4.3 *Det ska framgå av beslutet om det är en tillfällig placering*

Utformningen av besluten om bistånd och placering skiljde sig mellan kommunerna. Ett beslut om att bevilja barnet en viss boendeform är ett beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL (förutsatt att barnet inte ska få vård enligt LVU). Det finns inte några regler som direkt tar sikte på hur besluten ska utformas. Enligt min mening måste man ändå kunna ställa vissa grundläggande krav på att besluten formuleras på ett tydligt sätt.

Under hösten 2015 och våren 2016 tvingades kommunerna göra tillfälliga placeringar under tiden som utredningarna av barnens behov pågick eller medan man väntade på att lämpliga platser skulle bli lediga. Det framgick dock inte alltid av besluten att de avsåg en tillfällig placering. Det kan leda till att barnen får fel förväntningar, vilket i sin tur kan medföra att omplaceringar blir onödigt uppslitande. Enligt min mening bör det därför framgå av beslutet om det är fråga om en tillfällig placering. När det gäller placering i jourhem¹³⁵ ligger det dock i sakens natur att placeringen är tillfällig.

6.4.4 *Socialnämnden ska besluta i vilket familjehem barnet ska bo*

Ett placeringsbeslut måste innehålla en konkret uppgift om var barnet ska bo. Det förekom att beslut om familjehemsplacering utformades på så sätt att barnet skulle placeras genom ett visst bolags försorg. I ett fall hade nämnden utformat beslutet på följande sätt: "Beslut: Bevilja bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen i form av placering i jourhem via [en privat utförare] fr.o.m. 2015-12-21 i avvaktan på Migrationsverkets beslut". I ett annat fall, som gällde omplacering, hade nämnden

¹³⁴ Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016, social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Köping, 5779-2016, socialförvaltningen i Örebro, 5780-2016, och socialförvaltningen i Flen, 5783-2016.

¹³⁵ Dvs. sådana hem som avses i 6 kap. 6 § tredje stycket SoL.

angett: "Beslut att enligt 4 kap. 1 § SoL omplacera [barnet] till nytt jourhem och nytt företag via [en privat utförare]".¹³⁶

Det finns inte stöd i lag för att utforma ett placeringsbeslut på det sättet. Av 6 kap. 6 § första stycket SoL framgår att ett barn inte utan socialnämndens medgivande eller beslut om vård får tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av föräldrarna eller någon annan som har vårdnaden om honom eller henne. Av den bestämmelsen följer att nämnden måste lämna medgivande till att barnet placeras i ett utpekad hem.¹³⁷ Att överlåta åt någon annan att ta ställning till i vilket familjehem eller jourhem barnet ska bo blir snarast en form av delegation som inte är tillåten.¹³⁸

Att formulera beslutet på ett sådant sätt medför också att barnet inte har möjlighet att lämna ett relevant samtycke till placeringen. Under alla förhållanden är det olämpligt att socialnämnden frånhänder sig kontrollen över var barnet faktiskt placeras. En sådan formulering kan också leda till rättsosäkra och för barnet oväntade omplaceringar (se avsnitt 9).

Jag är kritisk till sådana utformningar av placeringsbeslut.

6.4.5 Kan beslut om stadigvarande placeringar tidsbegränsas?

Vid en av de besökta förvaltningarna uppmärksammade jag att det i placeringsbesluten angavs att besluten gällde för en viss tid även när det var fråga om stadigvarande placering.¹³⁹ Företrädare för förvaltningen uppgav att detta var i enlighet med kommunens riktlinjer och att tidsbegränsningen gjordes för att markera för handläggaren att ett nytt beslut om placering ska fattas var sjätte månad. Barnen och deras gode män informerades dock om att beslutet gällde tills vidare. I flera fall hade placeringstiden löpt ut utan att något nytt beslut hade fattats.

Att bevilja insatsen att barnet ska placeras i ett hem genom socialnämnden är till sin karaktär ett beslut om fortlöpande bistånd. Oavsett att det är fråga om ett gynnande beslut finns därför inte något absolut förbud mot att beslutet omprövas.¹⁴⁰ Dessutom följer det av 6 kap. 8 § första stycket SoL att vården ska övervägas var sjätte månad. För egen del anser jag mot den bakgrunden att det är en märklig ordning att, utöver övervägandena, dessutom regelmässigt tidsbegränsa besluten.

Även om förvaltningen informerar barnet och den gode mannen om att det tidsbegränsade beslutet är avsett att gälla tills vidare leder utformningen enligt min mening till sämre förutsebarhet och därmed en ökad otrygghet för barnet. Om man ändå anser att beslutet ska tidsbegränsas är det viktigt att ett nytt beslut fattas i god tid innan det tidigare beslutet upphör att gälla. Det är inte en acceptabel ordning att

¹³⁶ Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016.

¹³⁷ Se JO:s beslut den 10 november 1994, dnr 3993-1994.

¹³⁸ Jämför bestämmelserna i 10 kap. 4-5 §§ SoL och JO 2004/05 s. 261, dnr 304-2002.

¹³⁹ Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

¹⁴⁰ Se RÅ 2000 ref. 16 och jämför JO 2003/04 s. 324, dnr 4207-2000.

barn periodvis är placerade utan något formellt giltigt beslut. Retroaktiva beslut bör så långt det är möjligt undvikas.

Jag skickar en kopia av detta beslut till Socialnämnden i Stockholms kommun för att fästa nämndens uppmärksamhet på att det kan finnas skäl att se över riktlinjerna för placeringsbeslutens utformning.

6.4.6 Placering i jourhem

Jag har noterat att det råder en viss förvirring i fråga om begreppet jourhem vid några förvaltningar och i en del av de bolag som på kommunens uppdrag tillhandahåller boenden.¹⁴¹ Med jourhem avses, som nämnts, ett enskilt hem som vid upprepade tillfällen tar emot barn för tillfällig vård och fostran. Inte sällan används begreppet jourhem vid tillfälliga placeringar av annat slag. Det kan vara fråga om tillfälliga placeringar i familjer som ännu inte har utretts som jourhem eller som familjehem för ett visst barn. Jag har också sett exempel på att man har kallat olika typer av tillfälliga placeringar för jourplacering eller placering i jourfamilj, vilket lätt kan förväxlas med jourhem. Eftersom särskilda regler gäller för placering i jourhem bör man eftersträva att göra en tydlig åtskillnad mellan placering i jourhem och andra tillfälliga placeringar.

Vid granskningen uppmärksammades ett antal jourhemsplaceringar som hade pågått under längre tid än två månader efter det att nämndens utredning hade avslutats.¹⁴² Det fanns i de fallen i regel inte någon anteckning om varför placeringen hade pågått för länge. Man kan anta att det i de flesta fall handlade om att det inte fanns någon lämplig plats tillgänglig, vilket kan utgöra ett särskilt skäl enligt bestämmelsen. Jag vill dock påminna om att det följer av bestämmelsen i 11 kap. 5 § SoL att orsaken till att jourhemsplaceringen drar ut på tiden ska dokumenteras.

6.4.7 Konsulentstödda familjehem

Under den mest kritiska perioden placerades barn i konsulentstödda familjehem i stor omfattning. Inte sällan var man tvungen att anlita sådana hem utanför den egna kommunen.

Vid flera förvaltningar uppgav man att det hade funnits kvalitetsbrister i vissa av de anlitade verksamheterna. Det kunde röra sig om att man inte hade upprättat tillräcklig dokumentation om barnet eller att man hade placerat om barnet utan att meddela förvaltningen.¹⁴³ Det förekom också att barn hade placerats i hem som var olämpliga eller där familjehemmet inte verkade ha förstått sitt uppdrag.¹⁴⁴ I något fall hade nämnden också uppmärksammat att hemmet i fråga inte hade något konsulentstöd.¹⁴⁵ Jag vill understryka att det jag nu har tagit upp är exempel på brister som har förekommit, men jag har inte tillräckligt underlag för att göra några generella uttalanden om de privata utförarnas tjänster.

¹⁴¹ Se t.ex. Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016, s. 6.

¹⁴² Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016.

¹⁴³ Se t.ex. Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

¹⁴⁴ Social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Köping, dnr 5779-2016.

¹⁴⁵ Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

Riksdagen har nyligen fattat beslut om att det ska införas ett krav på tillstånd för konsulentstödda verksamheter.¹⁴⁶ Den nya regleringen kommer sannolikt leda till att en del av de problem som jag har uppmärksammat i min undersökning undanröjs. Det finns därför inte skäl för mig att göra några ytterligare uttalanden i det här sammanhanget.

6.4.8 Privatplacering

En privatplacering är inte någon placering i egentlig mening. Exempelvis utgår ingen ersättning från socialnämnden. I normalfallet handlar det om att barnets föräldrar i hemlandet har en överenskommelse med en familj i Sverige om att barnet ska bo där.¹⁴⁷ En förutsättning för att nämnden ska godkänna att barnet placeras privat är att barnet inte har något vårdbehov. Nämnden har inte någon uppföljningsskyldighet enligt 6 kap. 7 b § SoL men är skyldig att överväga placeringen var sjätte månad.¹⁴⁸

Privatplacering förekom inte i någon stor omfattning, men ett par iakttagelser bör nämnas.¹⁴⁹ I båda fallen hade ett barn privatplacerats hos en släkting. Socialtjänsten hade noterat att barnens gode män hade samtyckt till privatplaceringen, men det fanns ingen dokumenterad kontakt med barnets föräldrar eller vårdnadshavare. För egen del kan jag inte se att det finns något hinder mot att en privatplacering bygger på en överenskommelse mellan barnet och familjen i Sverige, förutsatt att den gode mannen lämnar sitt samtycke till detta.

6.5 Slutsatser

Den stora ökningen av antalet ensamkommande barn som kom till Sverige främst under hösten 2015 ledde till att kommunerna inte hade möjlighet att välja det bästa boendet eller den bästa vården för barnen. Man hade ofta inte möjlighet att ta hänsyn till barnens bästa utan fick placera barnen där det fanns plats. Detta ledde i sin tur till att det blev ett stort antal tillfälliga placeringar, vilka också tenderade att bli för långvariga. I förhållandevis stor utsträckning har det också förekommit att barn har varit placerade i jourhem under för lång tid.

Den stora bristen på hem åt ensamkommande barn ledde också till att socialtjänsten i stor utsträckning tvingades placera ensamkommande barn i outhärdade familjehem. Ofta var det fråga om s.k. konsulentstödda familjehem som tillhandahölls av privata utförare, och inte sällan placerades barn i sådana hem utanför den egna kommunen. På många håll tog det lång tid innan en familjehemsutredning kunde genomföras, och inte sällan förlitade man sig helt på den utredning som den privata utföraren hade genomfört.

Bristerna i utredningen av barnens behov och av boendena ledde till olämpliga och felaktiga placeringar. En konsekvens av det blev att barnen skyndsamt behövde omplaceras när förvaltningarna upptäckte att boendena eller vården inte uppfyllde

¹⁴⁶ Se prop. 2016/17:59, socialutskottets betänkande 2016/17:SoU11 och riksdagsskrivelse 2016/17:156.

¹⁴⁷ Jämför Socialstyrelsens handbok Ensamkommande barn och unga – Handbok om socialnämndens ansvar och uppgifter, s. 41.

¹⁴⁸ 6 kap. 8 § SoL.

¹⁴⁹ Socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

kraven. Det är olyckligt att många barn tvingades till omplaceringar som hade kunnat undvikas om mer resurser hade lagts på den inledande utredningen. Undersökningen har visat att stora resurser ägnades åt "brandkårsutryckningar" i stället för strukturerat förebyggande arbete.

7 Socialtjänstens kontakter med skola och sjukvård

7.1 Ensamkommande barns rätt till skolgång och sjukvård samt socialtjänstens ansvar

Asylsökande barn har ingen skolplikt, men de har rätt till utbildning på samma villkor som andra barn som är bosatta i Sverige. För att få börja på gymnasiet måste asylsökande ungdomar dock påbörja gymnasiestudierna innan de fyller 18 år.¹⁵⁰ Barnen ska tas emot i skolan så snart det är lämpligt med hänsyn till barnens personliga förhållanden. Det bör dock ske senast en månad efter ankomsten till Sverige.¹⁵¹ När det gäller hälso- och sjukvård har asylsökande barn samma rätt till vård som andra barn. Ett asylsökande barn ska även erbjudas en hälsoundersökning om det inte är uppenbart obehövt.¹⁵²

Det är skolan och landstinget som har ansvaret för utbildningen respektive hälso- och sjukvården. Socialnämnden ansvarar dock för att barn som vårdas utanför det egna hemmet får god vård och ska verka för att de får lämplig utbildning och den hälso- och sjukvård som de behöver. Det innebär att nämnden ska vara aktiv i att få till stånd undersökningar, insatser och behandlingar som barnen kan vara i behov av både i skolan och inom hälso- och sjukvården. Det kan t.ex. vara lämpligt att nämnden är delaktig när skolan tar fram ett åtgärdsprogram för någon som är placerad i ett familjehem eller HVB-hem.¹⁵³ Vid uppföljning av vården ska socialnämnden också särskilt uppmärksamma barnets hälsa och skolgång.¹⁵⁴

Socialnämnden ska samverka med andra samhällsorgan för att barn och unga i familjehem eller HVB-hem ska få lämplig utbildning och få sina behov av hälso- och sjukvård samt tandvård tillgodosedda. Nämnden ska aktivt verka för att samverkan kommer till stånd.¹⁵⁵ I den vårdplan och genomförandeplan som socialnämnden ska upprätta när ett barn behöver vårdas utanför det egna hemmet (se avsnitt 4.4) ska nämnden uppta åtgärder och insatser som andra huvudmän har ansvar för.¹⁵⁶ Genomförandeplanen ska som huvudregel beskriva när och hur den unge ska kunna tillgodogöra sig sådana åtgärder och insatser.¹⁵⁷ Det ska framgå vilka åtgärder som planeras för att barnet ska få lämplig utbildning i en förskola eller skola och för att barnet ska få sina behov av hälso- och sjukvård samt tandvård tillgodosedda.¹⁵⁸

7.2 Undersökningens resultat

Som en allmän iakttagelse kan jag inledningsvis nämna att den generella uppfattningen hos förvaltningarna verkar vara att den bästa vården som huvudregel kan erbjudas inom den egna kommunen och att det är inom kommunen som

¹⁵⁰ 7 kap. 2 §, 15 kap. 5 § och 29 kap. 2 och 3 §§ skollagen.

¹⁵¹ 4 kap. 1 a § skolförordningen (2011:185) och 12 kap. 14 § gymnasieförordningen (2010:2039).

¹⁵² 4, 5 och 7 §§ lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

¹⁵³ 6 kap. 1 och 7 §§ SoL och prop. 2012/13:10 s. 80 och 81.

¹⁵⁴ 6 kap. 7 b § SoL.

¹⁵⁵ 5 kap. 1 a § SoL och 3 kap. 2 § SOSFS 2012:11.

¹⁵⁶ 11 kap. 3 § SoL.

¹⁵⁷ 5 kap. 1 a § SoF.

¹⁵⁸ 7 kap. 3 § SOSFS 2012:11.

möjligheterna till samverkan med bl.a. skolor och boenden finns. Vissa förvaltningar uppgav att socialtjänstens möjligheter att samverka med andra aktörer försvåras när barnen är placerade utanför den egna kommunen.¹⁵⁹

När det gäller tillgången till skolplatser för de ensamkommande barnen berättade flera förvaltningar att det ofta gick relativt snabbt att få en skolplats till barnen trots att antalet ensamkommande barn ökade och det ibland medförde att skolorna hade svårt att hinna med att få fram platser.¹⁶⁰ En förvaltning berättade att tiden till skolstart har varierat men att det nu inte tar alltför lång tid innan skolan kommer igång.¹⁶¹ Vissa förvaltningar arbetade med alternativa undervisningssätt för barnen i avvaktan på ordinarie skolgång. Som exempel kan nämnas att en förvaltning anställde pedagoger i verksamheten som bedrev undervisning på boendena. Det förekom också att personal från Röda Korset undervisade barnen, och en förvaltning startade en egen verksamhet för de ensamkommande barn som inte kunde läsa och skriva.¹⁶²

Ibland hade förvaltningarna direktkontakt med skolan. En förvaltning berättade att man höll regelbundna samverkansmöten med kommunens skolor och att man tog in konsultationsdokument från skolorna.¹⁶³ Jag noterade dock att det i akterna vid en annan förvaltning fanns få anteckningar om förvaltningens kontakter med skolan. Jag besökte också en förvaltning som berättade att skolan ofta krävde att den gode mannen skulle skriva in barnet, vilket medförde att det ibland tog lång tid innan barnet kunde börja skolan. Dessa två förvaltningar berättade att de inte hade direktkontakt med skolan, utan att kontakterna i första hand sköttes av de gode männen, eller personal på HVB-hemmen eller familjehemmen. Informationen vidarebefordrades sedan till förvaltningen som också informerades direkt om någon allvarligare händelse hade inträffat.¹⁶⁴ Att de undersökta förvaltningarna på olika sätt har verkat för att de ensamkommande barnen har fått utbildningsinsatser står klart. Frågan om barnen rent faktiskt har fått utbildningsinsatser som motsvarar skollagens krav om mottagande och undervisning för nyanlända faller dock utanför undersökningen.¹⁶⁵

Vid inspektionerna noterades att flera förvaltningar förde diskussioner om barnets hälsa under utredningen.¹⁶⁶ Det noterades också att vissa förvaltningar på ett bra sätt uppmärksammade barnens behov av hälso- och sjukvård. Som exempel kan nämnas en förvaltning som uppmanade det aktuella boendet att ombesörja vårdkontakten när ett vårdbehov uppmärksammades. Förvaltningen följde sedan

¹⁵⁹ T.ex. stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016, och social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Köping, dnr 5779-2016.

¹⁶⁰ Social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Köping, dnr 5779-2016, socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016, och socialförvaltningen i Kumla, dnr 5781-2016.

¹⁶¹ Sociala nämndernas förvaltning i Västerås, dnr 5778-2016.

¹⁶² Socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016, och socialförvaltningen i Kumla, dnr 5781-2016.

¹⁶³ Socialförvaltningen i Kumla, dnr 5781-2016.

¹⁶⁴ Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016, och socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

¹⁶⁵ Jämför 3 kap. 12 a–12 f §§ skollagen.

¹⁶⁶ Bl.a. social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Köping, dnr 5779-2016, och socialförvaltningen i Kumla, dnr 5781-2016.

upp att barnet verkligen fick den hjälp barnet var i behov av. Man hade också kontakt med barn- och ungdomspsykiatrien vid behov.¹⁶⁷ Andra förvaltningar berättade att det var de gode männen som ansvarade för vårdkontakterna och uppmärksammade förvaltningen på vilka behov som fanns.¹⁶⁸ En förvaltning berättade att det under vintern 2015 och våren 2016 kunde dröja länge innan barnen fick genomgå en hälsoundersökning. Förvaltningen drev inte på frågan eftersom de visste att primärvården hade svårt att hinna med.¹⁶⁹

¹⁶⁷ Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

¹⁶⁸ Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016.

¹⁶⁹ Socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

8 Uppföljning av vården

8.1 Råd, stöd och annan hjälp till hemmen

Socialnämnden ska i fråga om de barn som vårdas i ett familjehem, jourhem, stödboende eller HVB-hem lämna dem som vårdar sådana barn råd, stöd och annan hjälp som de behöver.¹⁷⁰ I Socialstyrelsens allmänna råd anges att socialnämnden bör se till att familjehemsföräldrarna får handledning och fortbildning som är anpassad till uppdragets karaktär.¹⁷¹

Vårdgivarens kompetens är en faktor som påverkar hur arbetet med uppföljningen med en placering bör bedrivas.¹⁷² När det gäller placeringar hos släktingar eller andra närstående kan situationen t.ex. vara den att de själva nyss har anlänt till Sverige och därför av olika anledningar behöver särskilt stort stöd i sitt uppdrag som familjehem.

8.2 Socialnämndens uppföljningsansvar

Socialnämnden ska noga följa vården av vart och ett av de barn och unga som vårdas i ett familjehem, jourhem, stödboende eller HVB-hem främst genom regelbundna personliga besök i det hem där barnet eller den unge vistas, enskilda samtal med barnet eller den unge, samtal med den eller dem som tagit emot barnet eller den unge i sitt hem och samtal med vårdnadshavarna.¹⁷³ Vidare ska socialnämnden särskilt uppmärksamma barnets eller den unges hälsa, utveckling, sociala beteende, skolgång samt relationer till anhöriga och andra närstående. Av Socialstyrelsens allmänna råd framgår att nämnden vid uppföljningen bör notera om det finns behov av ändrade eller utökade insatser som kan medföra att en ny utredning krävs enligt 11 kap. 1 § SoL.¹⁷⁴

8.3 En särskilt utsedd socialsekreterare

När vård ges i ett familjehem, stödboende eller HVB-hem ska det finnas en av socialnämnden särskilt utsedd socialsekreterare som ansvarar för kontakterna med barnet eller den unge. Socialsekreteraren ska besöka barnet eller den unge regelbundet i den omfattning som är lämplig utifrån barnets eller den unges behov och önskemål.¹⁷⁵ I Socialstyrelsens allmänna råd anges att besöken bör göras minst fyra gånger per år, men att yngre barn samt barn och unga som nyligen har placerats kan behöva tätare kontakt.¹⁷⁶

Arbetet med att följa en placering måste anpassas efter förhållandena i det enskilda fallet.¹⁷⁷ När det gäller ensamkommande barn finns det ingen vårdnadshavare eller biologisk förälder som kan ge information om barnets förhållanden till

¹⁷⁰ 6 kap. 7 a § SoL.

¹⁷¹ 6 kap. AR SOSFS 2012:11.

¹⁷² Nya sociallagarna – Med kommentarer – I lydelsen den 1 januari 2017, Lundgren m.fl., s. 185.

¹⁷³ 6 kap. 7 b § SoL.

¹⁷⁴ SOSFS 2014:6 s. 6.

¹⁷⁵ 6 kap. 7 c § SoL.

¹⁷⁶ 7 kap. AR SOSFS 2012:11.

¹⁷⁷ Nya sociallagarna – Med kommentarer – I lydelsen den 1 januari 2017, Lundgren m.fl., s. 185.

socialnämnden. En fungerande kontakt med föräldrarna bidrar annars ofta till god insyn i en placering. Här fyller de gode männen naturligtvis en stor funktion. Som redovisats i avsnitt 5.4.1 redogjorde några förvaltningar för att många ensamkommande barn först efter en tid fick förtroende för sin socialsekreterare och att det kunde vara en anledning till att det ofta dröjde innan barnet delgav eventuella behov som det hade eller berättade om brister i hemmet. Jag föreställer mig även att ett barn som är placerat hos en anhörig kan känna stark lojalitet till familjehemmet. Mot den bakgrunden är det särskilt angeläget att den särskilt utsedde socialsekreteraren har en tät och kontinuerlig kontakt med barnet. Socialsekreterarens personliga kontakt med barnet utgör en central del i uppföljningen av vården.¹⁷⁸ Det är av stor vikt att socialsekreteraren är uppmärksam på eventuella nya behov hos barnet som kan uppstå under placeringens gång och att en utredning inleds i enlighet med 11 kap. 1 § SoL när barnet kan behöva ges ytterligare insatser eller omplaceras. För detta ska det finnas fastställda rutiner.¹⁷⁹

8.4 Övervägande av vården

Socialnämnden ska minst en gång var sjätte månad överväga om vården enligt SoL fortfarande behövs och hur vården bör inriktas och utformas.¹⁸⁰ Även privata placeringar omfattas av nämndens skyldighet att överväga vården.

8.5 Undersökningens resultat

Vid mina inspektioner under hösten 2016 fick jag intrycket att man vid anhörigplaceringar ofta var förhållandevis snabb med att fatta beslut i placeringsfrågan. Jag uppfattade emellertid inte att uppföljningen av dessa placeringar var anpassad till eventuella behov av mer omfattande stödsatser än annars. I stället noterade jag t.ex. en placering hos en anhörig där det hade lämnats uppgifter som borde ha ingett förvaltningen oro för barnets förhållanden. Det verkade dock i det fallet inte ha inletts någon utredning för att klarlägga bl.a. familjehemmets förutsättningar att ge barnet god vård.¹⁸¹

Mitt intryck i stort var dock att de granskade förvaltningarna som regel vidtog åtgärder när t.ex. en god man eller skola påtalade allvarligare problem av något slag eller lämnade uppgifter om missförhållanden i hemmet.¹⁸² Antalet dokumenterade kontakter med barnen i övrigt efter placeringen kunde variera, men vid några förvaltningar som granskades hade man förhållandevis gles kontakt med barnen.¹⁸³ Vid en förvaltning hade det i ett fall dröjt nästan sju månader från avslutad utredning till det att socialsekreteraren, i samband med att vården skulle övervägas, höll ett uppföljande samtal med ett barn. Det fanns vid samma förvaltning även ett ärende där ett barn vid upprepade tillfällen under ett halvårs tid

¹⁷⁸ Prop. 2012/13:10 s. 78.

¹⁷⁹ 2 kap. 2 § andra stycket SOSFS 2012:11.

¹⁸⁰ 6 kap. 8 § första stycket SoL.

¹⁸¹ Socialförvaltningen i Flen, dnr 5783-2016.

¹⁸² Se t.ex. stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016.

¹⁸³ Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016, och sociala nämndernas förvaltning i Västerås, dnr 5778-2016.

utan resultat hade försökt få kontakt med förvaltningen med anledning av ändrade förhållanden.¹⁸⁴

Vid en av förvaltningarna kom det fram att det fanns många ärenden från hösten 2015 som ännu inte hade fördelats till en ansvarig handläggare och där det inte heller hade utsetts en särskild socialsekreterare. Samma förvaltning hade många barn placerade i konsulentstödda familje- eller jourhem, och jag noterade att dokumentationen i de ärendena var knapphändig, vilket naturligtvis också påverkar möjligheten till uppföljning.¹⁸⁵

Vidare kunde jag vid inspektionerna konstatera att det vid flera förvaltningar fanns ärenden där vården inte hade övervägts inom föreskriven tid och att vården i en del fall inte hade övervägts alls.¹⁸⁶

8.6 Slutsatser

Under den pressade arbetssituation som rådde under hösten 2015 och våren 2016 var det flera förvaltningar som i många delar inte levde upp till de krav som lagstiftaren har ställt på socialtjänsten. Jag vill här framhålla det ansvar som socialnämnden har för ett placerat barn. Att noga följa vården och se till att barnet har det bra är en av socialnämndens viktigaste uppgifter. För att nämnden ska kunna fullgöra sitt ansvar för att ett barn växer upp under trygga förhållanden krävs en tät och kontinuerlig kontakt med barnet samt regelbundna besök där barnet vistas. Även kontakten med den gode mannen är givetvis av stor vikt.

Utifrån förvaltningarnas egna redogörelser har fokus legat på att de ensamkommande barnen skulle få en placering, och man har prioriterat att träffa barnen. Samtidigt kunde jag, som framgår av avsnitt 5.3.3, se exempel på när det dröjde flera månader innan man tog kontakt med barnet. Som redogjorts för i avsnitten 5.5 och 6.4.2 genomförde man inte heller alltid utredningar på ett tillräckligt omsorgsfullt sätt, och ibland hade det inte gjorts någon utredning i ärendet över huvud taget. I de situationerna blir uppföljningen ännu viktigare för att försäkra sig om att barnet har det bra, inte minst när det gäller ensamkommande barn som ju inte har någon vårdnadshavare eller biologisk förälder som kan ge information om barnets förhållanden. Jag är därför särskilt kritisk till att det vid tiden för inspektionerna fortfarande fanns ärenden som inte ens hade fördelats till en ansvarig handläggare. Att man så lång tid efter det att barnen hade anvisats till kommunen ännu inte hade fått ens en övergripande kontroll över sina ärenden menar jag är helt oacceptabelt.

Ett annat viktigt syfte med uppföljningen är att skapa ett underlag för överväganden av om vården fortfarande behövs. Jag vill med anledning av mina iakttagelser särskilt fästa socialnämndernas uppmärksamhet på den skyldighet som nämnden har att överväga vården vid frivilliga placeringar. Det är inte tillräckligt att de socialsekreterare som har kontakt med barnet, familjehemmet och den gode

¹⁸⁴ Socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

¹⁸⁵ Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016.

¹⁸⁶ Socialförvaltningen i Flen, dnr 5783-2016, socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016, sociala nämndernas förvaltning i Västerås, dnr 5778-2016, och socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016.

mannen, bedömer att vården ska fortsätta. Lagstiftaren har ansett att det är politikerna i nämnden som ska göra övervägandet vid ett sammanträde.

För att socialnämnden ska kunna få ett tillräckligt underlag inför sitt övervägande måste det upprättas vårdplaner och genomförandeplaner. Det är med utgångspunkt från de planerna som nämnden ska se till att vården utgår från barnets behov. I avsnitt 4.4.2 har jag redogjort för de brister som jag noterade vid flera förvaltningar när det gäller upprättandet av vårdplaner och genomförandeplaner. Det var bl.a. fråga om att det saknades planer i flera ärenden och att de vårdplaner som hade upprättats i vissa fall var knapphändiga eller så allmänt hållna att de saknade reellt innehåll. Arbetet med planerna prioriterades inte när det kom som flest ensamkommande barn till kommunerna och det har jag förståelse för. Jag vill dock påtala vikten av att arbetet med att upprätta sådana planer i samtliga ärenden kommer igång och att planerna löpande revideras så att de uppgifter som redovisas är aktuella. Det krävs även noggranna journalanteckningar om vad som har kommit fram om barnets situation. Exempelvis bör de kontakter som har tagits mellan den särskilt utsedde socialsekreteraren och familjehemsföräldrarna, barnet och den gode mannen redovisas. Det bör av anteckningarna även framgå vilka kontakter som har tagits med andra myndigheter i syfte att ge barnet stöd och hjälp.

Uppföljningen är också viktig för att fånga upp behov av andra insatser som har uppstått eller kommit fram. Det ingår i den särskilt utsedde socialsekreterarens uppgifter att se till att barnet eller den unge får tillgång till sådana insatser och att även dessa insatser följs upp. Vidare krävs en fortsatt lyhördhet inför behovet av stöd till det hem där barnet är placerat. Det kan dock vara svårt att upptäcka nya behov som uppstår under placeringens gång om det saknas vårdplaner och genomförandeplaner eller om dessa är bristfälliga.

9 Ändring av ett ensamkommande barns boende

9.1 Bakgrund

Under framför allt våren 2016 märkte jag en ökning av antalet anmälningar med anknytning till ensamkommande barn. I huvudsak framfördes klagomål mot socialnämndernas handläggning och beslut om ändring av boende för barnen. I flera fall handlade klagomålen om att barnet motsatte sig att flytta från ett boende till ett annat och att socialtjänsten inte såg till barnens bästa. I flera av anmälningarna anfördes att socialnämnden hade brustit i att utreda barnens förhållanden och i skyldigheten att låta barnen och de gode männen komma till tals.

I ett antal av dessa ärenden begärde jag att de berörda nämnderna skulle yttra sig över det som hade anförts i anmälningarna till JO.¹⁸⁷ Även i andra anmälningar till JO har frågor om samma sak aktualiserats. Mot bakgrund av de anmälningar som jag har utrett och till mina uttalanden i detta beslut har jag dock inte funnit anledning att särskilt utreda de övriga anmälningar som har kommit in i saken.

Under hösten 2015 rådde en besvärlig situation för landets socialtjänster, som skulle utreda de ensamkommande barnens behov och på kort tid ordna med lämpliga boenden för dem. De inspektioner som jag har genomfört och aktuella tillsynsärenden ger en bild av att många kommuner inte hade praktiska möjligheter att inledningsvis tillgodose de ensamkommande barnens behov av insatser inom den egna kommunen eller i en angränsande kommun. Många barn fick därför placeras långt ifrån den anvisade kommunen. 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.¹⁸⁸ Några av förvaltningarna upplevde i samband med detta att mycket arbete fick läggas ned på att få barnen och de gode männen att medverka till en flytt.¹⁸⁹ Jag har vidare fått intrycket att en faktor till att barn har flyttats i den omfattning som har skett är att den extrema situationen i flera fall ledde till att socialtjänstens första placering av barnen inte skedde med de krav på omsorg och noggrannhet som normalt ställs vid en placering. Detta medförde i vissa fall att barn placerades i boenden som var direkt olämpliga. Vid en förvaltning uppgav man t.ex. att ett skäl till att flera omplaceringar hade behövt göras var att man inledningsvis inte hade haft möjlighet att matcha boendet utifrån barnets behov. Ett annat skäl var att man upptäckte att vissa företag som hade anlåtats inte bedrev en seriös verksamhet.¹⁹⁰ Vid ett par förvaltningar uppmärksammades det vidare att privata utförare hade omplacerat

¹⁸⁷ Se JO:s beslut i ärenden med dnr 1639-2016 m.fl., 1985-2016 m.fl. och 2170-2016.

¹⁸⁸ Socialförvaltningen i Kumla, dnr 5781-2016, socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016, social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Köping, dnr 5779-2016, samt JO:s beslut i ärende med dnr 1985-2016 m.fl.

¹⁸⁹ Socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016.

¹⁹⁰ Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016, och en promemoria upprättad i samband med den inspektionen i ärende med dnr 2170-2016.

barn utan nämndens kännedom.¹⁹¹ I ett av de tillsynsärenden som jag har granskat upptäckte nämnden att en privat utförare inte hade tillstånd att driva verksamhet i den form som gjordes, vilket ledde till att 44 ungdomar som nämnden hade placerat genom utföraren fick omplaceras.¹⁹²

Vid min granskning av aktuella tillsynsärenden och i samtal med tjänstemännen på de olika förvaltningarna kom det fram att förvaltningarna har hanterat frågor som rör ändring av ensamkommande barns boende på olika sätt. De flesta förvaltningar uppgav att en utredning om barnets förhållanden görs inför en omplacering. Vid några förvaltningar uppgav man dock att det inte alltid hade skett.¹⁹³ En förvaltning uppgav att man inte fattade något beslut om omplacering om det var fråga om en omplacering med samma utförare.¹⁹⁴ Även i anmälningar till JO har det framförts klagomål mot att socialtjänsterna inte har fattat några skriftliga beslut när boendet för barnet har ändrats.¹⁹⁵

Mot bakgrund av det som har kommit fram vid inspektionerna och i de klagomål som har förts fram mot socialtjänsternas handläggning av frågor som rör ändring av ensamkommande barns boende har jag funnit anledning att närmare klargöra hur socialtjänsten bör gå till väga när det uppstår en fråga om att flytta ett barn från ett boende till ett annat. För enkelhetens skull benämner jag fortsättningsvis alla sådana ändringar av ett barns boende som omplacering.

9.2 Allmänna utgångspunkter

Den grundläggande bestämmelsen i 3 kap. 5 § SoL om att socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne gäller naturligtvis även vid omplacering av ett barn. Av bestämmelsen framgår klart och tydligt att socialtjänsten inte får vidta insatser ”över huvudet” på den enskilde.¹⁹⁶

Den gode mannen likställs med en vårdnadshavare och har därmed ett avgörande inflytande över frågan om barnets boende.¹⁹⁷ Den gode mannens samtycke utgör alltså en nödvändig förutsättning för placeringen av barnet. Det gäller även när socialnämnden vill att ett barn ska flytta från ett boende till ett annat.

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 honom eller henne. Om barnet inte framför sina åsikter, ska hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klargöras på annat sätt. Barnets åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad.¹⁹⁸ Det finns inte någon nedre åldersgräns för när barn kan få komma till tals. I alla beslut som rör barn bör det

¹⁹¹ Socialförvaltningen i Flen, dnr 5783-2016, och Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016, samt en promemoria upprättad i ärende med dnr 2170-2016 i samband med inspektionen av Älvsjö stadsdelsförvaltning.

¹⁹² JO:s beslut i ärende med dnr 1639-2016 m.fl.

¹⁹³ Bl.a. socialförvaltningarna i Örebro, dnr 5780-2016, och Flen, dnr 5783-2016.

¹⁹⁴ Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016.

¹⁹⁵ Se bl.a. JO:s beslut i ärende med dnr 1985-2016 m.fl.

¹⁹⁶ Prop. 1979/80: 1 s. 528.

¹⁹⁷ Prop. 2004/05:136 s. 29 och 30.

¹⁹⁸ 11 kap. 10 § SoL.

framgå att barnets åsikter har hämtats in och hur åsikterna i så fall har hämtats in och beaktats.¹⁹⁹

I alla ärenden som gäller barn ska barnets bästa beaktas och vara avgörande vid beslut och andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barnet.²⁰⁰ 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. Förutom barnets åsikter, ska de analyser som ligger till grund för bedömningen av barnets bästa dokumenteras.²⁰¹

I mål och ärenden som handläggs enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen har ett barn som har fyllt 15 år rätt att föra sin egen talan.²⁰² Både den gode mannen och barnet får då ställning som part i målet eller ärendet.

9.3 Skäl för omplacering av ett barn

Det kan finnas flera skäl till att ett ensamkommande barn behöver omplaceras. Ett skäl kan vara att barnet eller hans eller hennes gode man framför ett önskemål om att få byta boende. En annan situation är när det inte finns faktiska förutsättningar för att bo kvar i ett hem, t.ex. därför att en enskild verksamhet ska upphöra eller för att ett familjehem av något skäl inte vill eller kan ha kvar sitt uppdrag. Förhållandena i ett familjehem kan även ha förändrats på grund av olika omständigheter såsom sjukdom eller separation hos familjehemsföräldrarna. Det kan också vara så att ett boende på grund av något förhållande som senare uppmärksammas bedöms vara olämpligt för barnet. Socialtjänsten kan alltså av flera skäl ha anledning att omvärdera ett familjehems eller en institutions möjlighet att ge barnet den omsorg och vård som det behöver.

Det finns även situationer som kan vara svårare att acceptera för den enskilde. Hit hör att en kommun har sagt upp ett avtal med ett boende som drivs i enskild regi och i stället vill flytta ett barn till ett av kommunens egna boenden, t.ex. därför att kostnaden därigenom skulle minska.

9.4 Omprövning av ett tidigare fattat biståndsbeslut eller ändring av en redan beviljad insats

9.4.1 Allmänt om omprövning av ett beslut om bistånd i form av vård eller boende i ett familjehem, HVB-hem eller stödboende

När det blir aktuellt att flytta ett barn som är stadigvarande placerat enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen från ett boende till ett annat uppstår frågan om under vilka förutsättningar som socialnämnden har möjlighet att fatta ett sådant beslut. Detta ger mig anledning att behandla i vilken utsträckning ett beslut om omplacering kan innebära en omprövning av ett tidigare fattat biståndsbeslut eller om det i stället är fråga om en ändring av en redan beviljad insats.

¹⁹⁹ Prop. 2012/13:10 s. 37.

²⁰⁰ 1 kap. 2 § SoL.

²⁰¹ Se prop. 2012/13:10 s. 37 och 4 kap. 15, 16 och 18 §§ SOSFS 2014:5.

²⁰² 11 kap. 10 § SoL.

Ett beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL i form av vård eller boende i ett familjehem, HVB-hem eller stödboende utgör ett s.k. gynnande förvaltningsbeslut.

Någon generell regel om under vilka förutsättningar en myndighet kan ändra ett beslut av en annan anledning än rena förbiseendefel finns inte. Utgångspunkten är dock att ett gynnande beslut inte kan ändras till nackdel för den enskilde. Undantag kan göras om beslutet har försetts med ett s.k. återkallelseförbehåll, om tvingande säkerhetsskäl kräver en omedelbar återkallelse eller om beslutet har blivit oriktigt på grund av att den enskilde har vilselett myndigheten.²⁰³

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett avgörande²⁰⁴ behandlat frågan om det finns andra fall då ett beslut om bistånd kan ändras till nackdel för en enskild.

Avgörandet gällde om en socialnämnd kunde ompröva och till biståndstagarens nackdel ändra ett beslut om bistånd i form av hemtjänst som gällde tills vidare. I avgörandet uttalade domstolen att om en enskild har beviljats fortlöpande bistånd utan någon angiven tidsbegränsning kan detta beslut omprövas om det finns starka skäl för det, t.ex. om biståndsbehovet väsentligt har förändrats. Det kan dock inte komma i fråga att låta ändringar av andra förhållanden än sådana som har kunnat beaktas vid det ursprungliga ställningstagandet få föranleda en omprövning.

När det gäller beslut om bistånd som har tidsbegränsats är de nämnda undantagen från huvudregeln om omprövning av gynnande beslut inte direkt tillämpliga. Den enskildes intresse av att kunna förlita sig på en myndighets beslut talar enligt min mening dock än mer emot att ett tidsbegränsat beslut ska kunna omprövas till den enskildes nackdel innan beslutet har löpt ut.

9.4.2 Ny vård- eller boendeform

När socialnämnden ska sörja för vård utanför hemmet ska den ges antingen i familjehem, HVB-hem eller stödboende.²⁰⁵ I ett beslut om bistånd i form av vård eller boende utanför det egna hemmet för ett barn bör nämnden ange om biståndet avser en placering i ett familjehem, HVB-hem eller stödboende. Boendeformerna skiljer sig mycket åt, och lämplig vård- eller boendeform bestäms efter överväganden i det enskilda fallet. Utgångspunkten är att beslutet om placering ska fattas utifrån vad som är bäst för barnet i det enskilda fallet. Insatsen ska utformas och genomföras tillsammans med den gode mannen och barnet om det har fyllt 15 år.

När ett barn beviljas bistånd i form av vård eller boende i familjehem, HVB-hem eller stödboende är det enligt min mening naturligt att se det som en fråga om olika insatser och inte som enbart en fråga om att verkställa ett beslut om vård eller boende utanför det egna hemmet.²⁰⁶

Distinktionen mellan vad som är ett biståndsbeslut och verkställighet av ett sådant beslut påverkar inte socialnämndens skyldigheter enligt 3 kap. 5 § SoL men däremot skyldigheten att ompröva ett beslut. Omprövning av ett gynnande

²⁰³ Prop. 1985/86:80 s. 39.

²⁰⁴ RÅ 2000 ref. 16.

²⁰⁵ Se 6 kap. 1 § SoL.

²⁰⁶ Jämför Kammarrätten i Stockholms dom den 23 december 2015 i mål nr 7735-15.

förvaltningsbeslut ska nämligen komma till uttryck i ett formellt beslut. Den enskilde kan överklaga ett sådant beslut till domstol.²⁰⁷

Om det uppstår behov av att ändra vård- eller boendeformen för ett barn från en stadigvarande placering i familjehem till en institution eller tvärtom innebär detta att biståndsbeslutet ska omprövas. Var barnet ska erbjudas boende, dvs. förenklat uttryckt adressen där barnet ska bo, framstår däremot till sin karaktär vara ett led i verkställigheten av biståndsbeslutet.

9.4.3 Förändringar av verkställigheten

När en socialnämnd anser att det finns anledning att flytta ett barn inom en och samma vård- eller boendeform är det närmast fråga om en ändring av genomförandet/verkställigheten av den beviljade insatsen. De allmänna principerna om förutsättningarna för att ändra ett gynnande förvaltningsbeslut är inte tillämpliga. I stället uppstår frågor om bl.a. en socialnämnd ensidigt och formlöst kan bestämma att ett barn ska flytta eller om nämnden i en sådan situation har en skyldighet att fatta ett beslut i frågan och därmed ge barnet en möjlighet att få saken prövad av domstol.

Utgångspunkten är att socialtjänstens åtgärder som endast syftar till att verkställa ett biståndsbeslut inte kan överklagas. Det finns dock vissa åtgärder som rör ändring av en tidigare beviljad insats och som har sådana rättsverkningar för den enskilde att han eller hon borde ha ett berättigat intresse av att få åtgärden prövad av domstol.²⁰⁸ Domstolens prövning begränsas i så fall till om den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå genom beslutet om ändrat genomförande av den tidigare beviljade insatsen.²⁰⁹

9.4.4 Nämnden bör fatta ett beslut om en ändring innebär att ett barn ska flytta

Nämndens beslut om ändring i genomförandet/verkställigheten av den beviljade insatsen kan innebära att barnets situation påverkas på ett sådant sätt att barnet har ett berättigat intresse av att få åtgärden prövad av domstol. Om ändringen innebär att barnet flyttas långt från vistelseorten eller i övrigt medför någon beaktansvärd förändring för barnet framstår det som rimligt att barnet bör ha möjlighet att få saken prövad i domstol. För att ett barn ska ha möjlighet att överklaga ett beslut som innebär att barnet ska byta boende bör nämnden därför fatta ett beslut i frågan. Det är sedan domstolen som får ta ställning till om ett eventuellt överklagande kan prövas.

Socialnämndens handläggning av en fråga om ändring av ett barns boende bör därmed vara densamma oavsett om förändringen innebär en omprövning av ett biståndsbeslut eller om det handlar om en förändrad verkställighet.

²⁰⁷ Se bl.a. JO 2005/06 s. 182, dnr 1838-2002, och JO:s beslut den 5 februari 2010 i ärende med dnr 6507-2008.

²⁰⁸ HFD 2012 ref. 11.

²⁰⁹ HFD 2013 ref. 39.

9.5 Handläggningen när boendet för ett ensamkommande barn ändras

Vid en flyttning från ett boende till ett annat utsätts barnet för en separation. Det är naturligt att en flytt kan medföra påfrestningar för barnet. Hur barnet påverkas beror givetvis på omständigheterna i det enskilda fallet. Även om en placering har varit kortvarig kan det finnas situationer där påfrestningen för barnet bli stor, t.ex. för att barnet tidigare har varit utsatt för flera separationer eller andra händelser.

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.²¹⁰

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 den göra en bedömning av om barnet är i behov av omedelbart skydd.²¹¹ 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.

9.6 Tillfälligt placerade barn som flyttas från ett boende till ett annat

När det gäller ensamkommande barn inleds i princip en utredning i anslutning till att en placering av barnet görs, tillfälligt eller stadigvarande.

Utredningen om barnet ska bl.a. klargöra vilken vård- eller boendeform som barnet behöver. Utgångspunkten är att beslutet om placering ska fattas utifrån vad som är bäst för barnet i det enskilda fallet. Det som har kommit fram i utredningen ska ligga till grund för det beslut om bistånd som fattas. I utredningen kan socialnämnden komma fram till att barnets behov av boende bäst tillgodoses i t.ex. en annan boendeform än där nämnden inledningsvis hade placerat barnet. Socialnämndens slutliga erbjudande om boende kan därför innebära att barnet behöver flytta från sin tillfälliga placering. Om socialnämndens förslag till boende

²¹⁰ Jämför 2 kap. 2 § andra stycket SOSFS 2012:11 och 11 kap. 1 § SoL.

²¹¹ 11 kap. 1 a § SoL.

tillgodoser barnets behov har barnet eller den gode mannen inte någon obegränsad frihet att välja vård- eller boendeform eller var placeringen närmare ska ske. Det går dock inte att bortse från att insatser med stöd av socialtjänstlagen alltid är frivilliga och kräver samtycke av den gode mannen, och om barnet har fyllt 15 år, av barnet. Barnet och den gode mannen måste alltså höras om sin inställning och kan alltid välja att tacka nej till ett erbjudande om en insats.

Med hänsyn till att den enskilde ska kunna lita på en myndighets beslut och till barnets behov av trygghet och kontinuitet är det angeläget att nämndens beslut är tydliga och att barnet och den gode mannen informeras om avsikten med att en placering endast är tillfällig. Jag vill dock framhålla att en placering som inledningsvis har varit avsedd att vara tillfällig kan ha pågått under en sådan tid att placeringen inte längre kan betraktas som tillfällig.²¹²

Vid en tillfällig placering ska barnet och den gode mannen fortlöpande ges relevant information om det arbete som pågår med att ordna ett stadigvarande boende för barnet. Det ska framgå av dokumentationen vilken information som har lämnats. Bestämmelserna om den enskildes rätt att få vara delaktig i planeringen av insatserna för honom eller henne, rätt till information och rätt att komma till tals gäller naturligtvis även i de fall då barnets boende är tillfälligt. Det är alltså inte acceptabelt att ett beslut om en ny placering fattas över huvudet på barnet eller den gode mannen.

9.7 Avslutande kommentarer

Situationen för landets socialtjänster var mycket ansträngd under hösten och vintern 2015. Kommunerna fick ta emot fler ensamkommande barn än vad man hade kunnat räkna med och vad man hade resurser till. Jag har därför stor förståelse för att socialnämnderna inledningsvis saknade möjligheter att akut tillgodose samtliga ensamkommande barns behov av insatser inom den egna kommunen eller i en angränsande kommun. Jag har också förståelse för att en socialnämnd generellt har bäst förutsättningar att bedriva ett omsorgsfullt arbete med dessa barn och ungdomar om de befinner sig på ett sådant avstånd till socialtjänsten som underlättar kontakterna med barnet. Kontakterna och samarbetet med exempelvis skolan och hälso- och sjukvården torde också ha bäst förutsättningar om barnet placeras inom den kommun som har ansvaret för barnet.

Vid inspektionerna och i de anmälningar som jag har tagit del av som gäller ändring i boendet för ensamkommande barn har jag dock iakttagit vissa brister i socialnämndernas handläggning av dessa frågor.

I vissa fall har socialnämnden inte varit tillräckligt tydlig i sin information till barnet och den gode mannen om att en placering har varit tillfällig i avvaktan på att barnets behov utreds eller till dess att ett stadigvarande boende kan ordnas. Detta har i några fall lett till missförstånd och missnöje hos barnet och den gode mannen när nämnden slutligen har erbjudit barnet en stadigvarande placering i ett annat boende än där barnet hade placerats tillfälligt. Att informationen i detta avseende har varit bristfällig är givetvis inte tillfredsställande.

²¹² Jämför avsnitt 6.4.2 i detta beslut.

Även om socialnämnderna har haft möjlighet att göra förändringar i ett barns boende har jag framför allt i de klagomål som har kommit in till JO genomgående noterat brister i socialnämndernas kommunikation med de gode männen och de berörda barnen. Insatser med stöd av socialtjänstlagen bygger på frivillighet och kan inte genomföras mot den enskildes vilja. Innan ett beslut om omplacering fattas måste alltså den gode mannen och barnet höras om sin inställning och samtycke till åtgärden hämtas in. Om nämnden säger upp en placering eller fattar beslut om en ny placering utan att först ha diskuterat saken med barnet och den gode mannen åsidosätter man den enskildes rätt att få vara delaktig i planeringen av insatserna för honom eller henne.

Ensamkommande barn är vidare en grupp med olika bakgrunder och behov. De vistas i ett land där de inte kan språket och saknar ofta ett eget socialt nätverk. Under och innan flykten till Sverige kan de ha varit med om uppslitande separationer och andra traumatiska händelser. Det är därför angeläget att barnens behov av socialtjänstens skydd och stöd utreds på ett omsorgsfullt sätt. Det är naturligt att en flytt kan medföra ytterligare påfrestningar för barnet. Om en socialnämnd beslutar att ett barn ska flytta från ett boende till ett annat utan att ha gett barnet en möjlighet att föra fram sina åsikter i frågan har nämnden inte heller tillräckligt underlag för att göra en bedömning av hur barnet skulle kunna påverkas av en flytt eller för ställningstagandet till om den nya placeringen kan tillgodose barnets behov. Någon avvägning och bedömning av barnets bästa kan inte heller göras på ett fullgott sätt.

Jag ser allvarligt på att man har åsidosatt de grundläggande bestämmelserna om hur ärenden som gäller omplacering av barn som är placerade med stöd av socialtjänstlagens bestämmelser ska handläggas.

9.8 LVU

9.8.1 *Särskilda iakttagelser om tillämpningen av LVU i samband med ändring av ett ensamkommande barns boende*

Vid en inspektion inom ramen för min undersökning uppmärksammades två ärenden där nämnden hade fattat beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU i samband med att nämnden ville flytta det ensamkommande barnet från ett boende till ett annat.²¹³

Det ena beslutet avsåg barnet Z.M., född 2000. Handlingarna i ärendet gav intryck av att beslutet om omedelbart omhändertagande hade fattats för att flytta Z.M. från ett boende till ett annat. Det framgick inte av beslutet vilken grund som gjorde beslutet nödvändigt.

Det andra beslutet avsåg barnet M.H., född 1999. Av handlingarna i det ärendet kom det fram att man behövde flytta M.H. på grund av att boendet där han vistades skulle renoveras. Han samtyckte inte till erbjudandet om en ny placering, och lämnade ett möte då saken diskuterades vid förvaltningen. Nämndens ordförande fattade då ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU av honom

²¹³ Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

eftersom det fanns sannolika skäl för att M.H. behövde vård på grund av sådana omständigheter som avses i 3 § LVU. Man begärde även hjälp av Polismyndigheten för att genomföra beslutet. Efter fem dagar upphävde nämndens ordförande beslutet om omhändertagande. M.H. hade då flyttat till det nya boendet.

Mot bakgrund av iakttagelserna beslutade jag att nämndens handläggning av ärendena angående Z.M. och M.H. skulle utredas som två särskilda ärenden.²¹⁴

Som ett led i utredningen av JO:s tillsynsärende med dnr 5842-2016 granskades vid inspektionen bl.a. personakten som gällde barnet D.H., född 1999. Av handlingarna kom det fram bl.a. att det hade uppstått ett behov av att flytta D.H. på grund av att boendet där han vistades skulle stänga. D.H. samtyckte inte till erbjudandet om en ny placering. Enligt en journalanteckning hade en handläggare i ärendet uppgett till boendet att socialtjänsten kunde vara behjälplig med handräckning genom polis om boendet inte kunde ha kvar D.H.²¹⁵

9.8.2 Allmänt om LVU

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdomar ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen. Under vissa förutsättningar kan barn och ungdomar ges vård utan samtycke med stöd av LVU. Sådan vård kan beslutas på grund av brister i barnets hemmiljö²¹⁶ eller den unges eget beteende²¹⁷.

Den unge ska ges vård med stöd av LVU om det är fråga om någon av de situationer som anges i 2 § eller 3 § LVU, och det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när barnet har fyllt 15 år, av honom eller henne själv.²¹⁸

Beslut om vård med stöd av LVU fattas av förvaltningsrätten efter en ansökan av socialnämnden.²¹⁹ Socialnämnden får under vissa förutsättningar besluta att den unge omedelbart ska omhändertas i väntan på rättsens prövning av frågan om vård.²²⁰

9.8.3 Vård enligt LVU på grund av den unges eget beteende

Vård ska beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende.²²¹

En så allvarlig åtgärd som tvångsomhändertagande får inte vidtas utan tungt vägande skäl. Vård enligt LVU på grund av den unges eget beteende kräver att det finns en påtaglig risk för skada genom något av de förhållanden som anges i bestämmelsen. Det innebär att det måste finnas klara och konkreta omständigheter

²¹⁴ Se JO:s beslut i ärenden med dnr 7730-2016 och 7731-2016.

²¹⁵ Se promemoria i JO:s ärende med dnr 5842-2016 upprättad vid JO:s inspektion av Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

²¹⁶ 2 § LVU.

²¹⁷ 3 § LVU.

²¹⁸ 1 § LVU.

²¹⁹ 4 § LVU.

²²⁰ 6 § LVU.

²²¹ 3 § LVU.

som ger stöd för att en risk för skada föreligger. Subjektiva antaganden om risk för skada är inte tillräckligt. Inte heller får ovidkommande omständigheter såsom allmänna samhällsvärderingar ligga till grund för ett tvångsomhändertagande.²²²

Vidare är det bara den unges eget vårdbehov som får ligga till grund för ett beslut om vård. Intresset av att skydda omgivningen eller skyddet för den unges familj är inte i sig tillräckliga skäl för vård enligt LVU.²²³

Med brottslig verksamhet avses inte rena bagatellförseelser och inte heller enstaka andra brott som inte är av allvarlig art. Först vid en brottslighet som ger uttryck för en sådan bristande anpassning till samhällslivet att det kan sägas finnas ett vård- och behandlingsbehov kan det bli fråga om vård med stöd av LVU.²²⁴

Med socialt nedbrytande beteende i 3 § LVU menas att den unge beter sig på ett sätt som avviker från samhällets grundläggande normer och innebär en påtaglig risk för den unges hälsa eller utveckling. Som exempel på sådant beteende anges att den unge begår något eller några enstaka allvarliga brott utan att man för den skull kan tala om brottslig verksamhet. Det kan också vara fråga om att den unge mer än tillfälligt vistas i en s.k. knarkarkvart eller någon annan missbruksmiljö eller att den unge prostituerar sig eller uppträder på en sexklubb.²²⁵

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett avgörande uttalat att även andra situationer än de som nämns i förarbetena kan falla under uttrycket socialt nedbrytande beteende.²²⁶ I avgörandet HFD 2015 ref. 7 konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att ett obetänksamt handlande av en ung människa inte var ett sådant socialt nedbrytande beteende som avses i LVU.

Vid prövningen av om förutsättningar för vård är uppfyllda ska en sammantagen bedömning göras av de olika beteenden som den unge visar upp.²²⁷

Även om LVU är en skyddslagstiftning för unga är ett tvångsomhändertagande enligt lagen en ingripande åtgärd. Det är därför angeläget att tillämpningen av 3 § LVU inte sträcker sig utöver vad som kan betraktas som en rimlig tolkning av bestämmelsens ordalydelse. Enbart det faktum att den unge utsätter sig för en risk innebär inte att det föreligger ett beteende som kan betecknas som socialt nedbrytande.²²⁸

9.8.4 Omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU

Socialnämnden får besluta att den som är under 20 år omedelbart ska omhändertas, om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av lagen och det inte går att avvakta rättens beslut om vård med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras. Om det inte går att avvakta socialnämndens beslut om

²²² Prop. 1989/90:28 s. 62 och 63.

²²³ Jämför prop. 1979/80:1 Del A s. 583, prop. 1989/90:28 s. 63, SOU 2015:71 s. 359 och SOSFS 1997:15 s. 45.

²²⁴ Prop. 1979/80:1 s. 583 och prop. 1989/90:28 s. 108.

²²⁵ Prop. 1989/90:28 s. 66, 67 och 109.

²²⁶ RÅ 2000 ref. 33.

²²⁷ Jämför RÅ 84 2:31 och RÅ 2000 ref 33.

²²⁸ Jämför HFD 2015 ref. 42.

omhändertagande, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har utsett besluta om omhändertagande.²²⁹

Båda de nämnda förutsättningarna måste vara uppfyllda. Eftersom ett omedelbart omhändertagande är en tillfällig åtgärd är det naturligt att man måste göra en preliminär bedömning av om LVU är tillämplig. Vid den bedömningen ska det framstå som sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU. Det ligger i sakens natur att ett fullständigt beslutsunderlag inte finns i situationer där ett omedelbart omhändertagande blir aktuellt.²³⁰

Det finns inte någon bestämmelse i LVU om hur ett beslut om omedelbart omhändertagande ska utformas. Det bör dock framgå av beslutet om det grundar sig på omständigheter som anges i 2 § och/eller 3 § LVU.²³¹

Polismyndigheten ska på begäran av bl.a. socialnämnden eller någon ledamot eller tjänsteman som nämnden har utsett hjälpa till att genomföra ett beslut om vård eller omhändertagande med stöd av LVU (43 § LVU).

9.8.5 LVU får inte användas enbart i syfte att flytta ett barn från ett boende till ett annat

Ensamkommande barn är en utsatt grupp som ofta saknar stöd och andra kontakter i Sverige. De befinner sig därmed i en särskilt utsatt situation. Om det är nödvändigt att flytta ett ensamkommande barn som är placerat enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen och barnet inte samtycker till ett erbjudande om en ny placering kan det uppstå situationer då barnet inte har någonstans att bo. I en sådan situation finns det naturligtvis en risk för att barnets hälsa eller utveckling kan skadas.

Jag vill dock särskilt framhålla att LVU är en skyddslagstiftning som ska se till att barn och unga, under särskilda förutsättningar, får det skydd och stöd som de behöver. Nämnden får givetvis inte fatta ett beslut om omedelbart omhändertagande enbart för att bryta ett barns motstånd mot en flytt eller för att kunna få Polismyndighetens hjälp med handräckning för en sådan åtgärd.

Det sagda innebär givetvis inte att en socialnämnd kan förhålla sig passiv om en ung person avviker eller utsätter sin hälsa eller utveckling för en risk att skadas. Med hänsyn till ansvaret för att se till att barnet får det skydd och stöd som det behöver måste nämnden på lämpligt sätt försöka motivera barnet till nödvändiga insatser.

²²⁹ 6 § LVU.

²³⁰ SOSFS 1997:15 s. 43 och 44.

²³¹ Jämför prop. 1979/80:1 Del A s. 590 och SOU 2015:71 s. 361, 362 och 1037.

10 Några särskilda frågor med anknytning till det ensamkommande barnets ålder

10.1 Inledning

Som jag tidigare har redogjort för är det socialnämndens ansvar att ett ensamkommande barn får ett boende. När den unge fyller 18 år anses han eller hon inte längre vara ett ensamkommande barn.²³² Ansvaret för bl.a. boendet går då som regel över till Migrationsverket om hans eller hennes ansökan om uppehållstillstånd inte har behandlats.²³³ Det finns flera frågor som är kopplade till barnens ålder och som gäller socialnämndens handläggning av ärenden som rör ensamkommande barn. Utifrån det som har kommit fram vid mina inspektioner och genom anmälningar till JO sedan hösten 2016 vill jag behandla tre sådana frågor, nämligen

1. Hur ska socialnämnden handlägga ärendet om nämnden efter Migrationsverkets anvisning, till skillnad från verket, bedömer att det ensamkommande barnet är över 18 år?
2. Hur ska socialnämnden handlägga ärendet om Migrationsverket i ett beslut har bedömt att det ensamkommande barnet är över 18 år?
3. Hur ska socialnämnden handlägga ärendet i samband med att det ensamkommande barnet fyller 18 år?

Regeringen lämnade den 23 februari 2017 en proposition till riksdagen med förslag om ändringar i utlänningslagen som innebär att Migrationsverket ska göra en åldersbedömning tidigare i asylprocessen.²³⁴ Jag utgår i det följande från att förslagen i propositionen kommer att leda till lagstiftning. De ändrade reglerna gäller i och för sig Migrationsverket men kan antas komma att påverka även handläggningen inom socialtjänsten.

10.2 Socialnämndens handläggning om nämnden efter Migrationsverkets anvisning bedömer att det ensamkommande barnet är över 18 år

Migrationsverket har det övergripande ansvaret för mottagandet av alla utlänningar som kommer till Sverige och som ansöker om uppehållstillstånd. Vid ankomsten till Sverige finns det inte alltid säkra uppgifter om den enskildes ålder. Om den enskilde uppger sig vara under 18 år ska Migrationsverket vid sin handläggning utgå från den uppgiften om det inte är uppenbart att det rör sig om en vuxen person eller om det finns uppgifter som strider mot sökandens muntliga uppgifter.²³⁵ Om Migrationsverket bedömer att det är ett ensamkommande barn som söker uppehållstillstånd ska Migrationsverket anvisa barnet till en kommun som då får ansvaret för att ordna ett boende.²³⁶

²³² Jämför 1 § femte stycket LMA.

²³³ Jämför 2, 3 och 14 §§ LMA. Se även prop. 2005/06:46 s. 50.

²³⁴ Prop. 2016/17:121. Till grund för propositionen ligger regeringens promemoria Åldersbedömning tidigare i asylprocessen (Ds 2016:37).

²³⁵ Migrationsverkets rättsliga kommentar angående bedömning av ålder i asylärenden (SR 35/2015). Se även JO 2013/14 s. 361, dnr 4107-2011, JO 2015/16 s. 361, dnr 6942-2013 och JO 2016/17 s. 643, dnr 539-2015.

²³⁶ 3 § andra stycket LMA.

Regelsystemet för kommuners mottagande av ensamkommande barn under asylprocessen bygger således på att det är Migrationsverket som inledningsvis bestämmer om någon ska betraktas som ett ensamkommande barn. Migrationsverkets beslut om anvisning kan inte överklagas.²³⁷ Om Migrationsverket har anvisat någon till en kommun kan socialnämnden alltså inte neka att bistå med boende därför att nämnden i den kommunen för egen del anser att han eller hon är över 18 år.²³⁸

Om socialnämnden efter anvisningen bedömer att någon som har anvisats till kommunen är över 18 år kan nämnden inte utan vidare utforma vården utifrån Migrationsverkets preliminära bedömning av åldern. Vid val av en lämplig placering måste socialnämnden beakta bl.a. att en vuxen inte får bo i ett HVB-hem där barn är placerade. Nämnden ska i ett sådant fall, som i alla andra fall, erbjuda ett lämpligt boende efter en individuell prövning av den enskildes mognad och behov.²³⁹

Jag noterade att det fanns fall där man vid förvaltningen hade misstänkt att någon var äldre än 18 år.²⁴⁰ Jag kunde dock konstatera att det fanns olika uppfattningar hos förvaltningarna om möjligheterna att kontakta Migrationsverket i en sådan situation. Någon förvaltning ansåg att det varken fanns någon skyldighet eller möjlighet för nämnden att på eget initiativ upplysa Migrationsverket om eventuella misstankar om att någon var äldre än 18 år.²⁴¹ En förvaltning efterlyste en möjlighet att kunna agera i dessa fall.²⁴² En annan förvaltning uppgav att det hade hänt att man på eget initiativ hade lämnat upplysningar till Migrationsverket när man hade ansett att något av de ensamkommande barnen var äldre än 18 år. Man hade även försökt få Migrationsverket att ta tillbaka ansvaret för några anvisade ensamkommande barn.²⁴³

Socialnämndens bedömning av den enskildes ålder är en sådan uppgift om hans eller hennes personliga förhållanden som omfattas av den s.k. socialtjänstsekretessen i 26 kap. 1 § OSL. För uppgifter som omfattas av den bestämmelsen råder en stark presumtion för sekretess. Nämnden kan därmed inte utan vidare upplysa någon annan myndighet om sin bedömning av åldern och de uppgifter som ligger till grund för den.

²³⁷ 22 § första stycket LMA.

²³⁸ Se dock SKL:s promemoria den 6 oktober 2016, *Rutiner för omprövning av Migrationsverkets anvisningsbeslut*, i vilken SKL uppger att SKL och Migrationsverket har enats om en rutin som innebär att kommunerna i vissa fall ska kunna begära att Migrationsverket omprövar sitt anvisningsbeslut.

²³⁹ Detta var en metod som Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016, arbetade efter när den gjorde bedömningen att det bland de ensamkommande barnen i ett boende fanns någon som uppenbart var äldre än 18 år. Även t.ex. socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016, gav uttryck för att man i en sådan situation försökte ordna en placering i ett boende där barn inte var placerade.

²⁴⁰ Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016, sociala nämndernas förvaltning i Västerås, dnr 5778-2016 och socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016.

²⁴¹ Socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016.

²⁴² Sociala nämndernas förvaltning i Västerås, dnr 5778-2016.

²⁴³ Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, har i en promemoria uttalat att man tillsammans med Migrationsverket har enats om en rutin som bl.a. innebär att socialnämnden ska kunna begära en omprövning av Migrationsverkets anvisningsbeslut om nämnden anser att anvisningen gäller någon som uppenbart är över 18 år och således inte ska anses vara ett ensamkommande barn.²⁴⁴ Enligt rutinen bör socialnämnden vid sin begäran om omprövning lämna över en utredning med uppgifter som talar för att personen i fråga är betydligt äldre än 18 år.²⁴⁵

Det är inte lämpligt att barn och vuxna bor tillsammans i hem som är anpassade för barn. Om socialnämnden bedömer att någon är betydligt äldre än 18 år kan jag därför i och för sig anse att nämnden bör ha möjlighet att lämna uppgifter om detta till Migrationsverket. Det är dock inte helt klart att det finns lagstöd för detta, dvs. det kan vara tveksamt om bestämmelserna i OSL medger att nämnden röjer uppgifter som rör den enskildes ålder i dessa fall. Enligt det förslag som nu har lämnats till riksdagen om att Migrationsverket ska fatta ett tillfälligt beslut om den enskildes ålder tidigare under asylprocessen är det dock möjligt att frågan i allt väsentligt kommer att förlora sin betydelse för socialnämndens del.

Med dessa uttalanden lämnar jag frågan.

10.3 Socialnämndens handläggning om Migrationsverket senare i ett beslut har bedömt att det ensamkommande barnet är över 18 år

Som jag tidigare har nämnt utgår Migrationsverket som regel från den uppgift som den asylsökande inledningsvis lämnar om sin ålder. Sökandens egen uppgift ligger således ofta till grund för Migrationsverkets beslut att anvisa honom eller henne till en kommun som ett ensamkommande barn. För närvarande tar Migrationsverket som huvudregel ställning till den asylsökandes ålder först i sitt slutliga beslut om uppehållstillstånd.²⁴⁶

Jag har noterat att socialnämnder idag handlägger ärenden olika efter att Migrationsverket i samband med det slutliga beslutet om uppehållstillstånd har bedömt att det ensamkommande barnet är över 18 år. En del nämnder har erbjudit alla att bo kvar i boenden i socialnämndens regi till dess att Migrationsverkets beslut i asylärendet har vunnit laga kraft, medan andra omgående har avslutat placeringen. Det finns inte några bestämmelser som uttryckligen reglerar hur nämnderna ska göra i den här situationen.²⁴⁷ Mot den bakgrunden kan jag inte se att de socialnämnder som har låtit placeringarna upphöra innan Migrationsverkets beslut har vunnit laga kraft har agerat felaktigt.

²⁴⁴ SKL:s promemoria den 6 oktober 2016, *Rutiner för omprövning av Migrationsverkets anvisningsbeslut*.

²⁴⁵ SKL redogör i samband med detta för den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL. I den bestämmelsen anges bl.a. att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

²⁴⁶ Migrationsverkets rättsliga kommentar angående bedömning av ålder i asylärenden (SR 35/2015). Se även JO 2013/14 s. 361, dnr 4107-2011, JO 2015/16 s. 361, dnr 6942-2013 och JO 2016/17 s. 643, dnr 539-2015.

²⁴⁷ Jämför prop. 2016/17:121 s. 13.

Regeringen har som grund för sina lagförslag angett att en åldersbedömning måste göras tidigare i asylprocessen. Detta har motiverats med att den nuvarande ordningen har inneburit att en asylsökande som senare har bedömts vara vuxen har behandlats som ett barn under asylprocessen och fått del av de rättigheter, förmåner och resurser som endast ska tillkomma barn. Regeringen anser därför att det utifrån såväl ett barnrättsperspektiv som ett ekonomiskt perspektiv finns anledning att ändra den nuvarande ordningen eftersom det inte är lämpligt att vuxna asylsökande bor tillsammans med ensamkommande barn på boenden som är anpassade för barn. Resurser som är avsatta för barn ska inte heller gå till vuxna asylsökande.²⁴⁸

Enligt det aktuella lagförslaget ska Migrationsverket fatta ett tillfälligt beslut om ålder i ett tidigare skede under asylprocessen. I korthet föreslås att om det råder oklarhet om en sökande, som uppger sig vara ett ensamkommande barn, är under 18 år eller inte ska Migrationsverket så snart som möjligt göra en åldersbedömning och fatta ett tillfälligt beslut om sökandens ålder, dock inte i s.k. uppenbara fall. Enligt förslaget ska det tillfälliga beslutet gälla omedelbart men kunna överklagas. I propositionen uttalas i det här sammanhanget att det även finns en möjlighet för domstolen att efter ett överklagande besluta om s.k. inhibition, dvs. att ett beslut tills vidare inte ska gälla. Enligt förslaget ska ett slutligt ställningstagande om den asylsökandes ålder även göras i samband med det slutliga beslutet i ärendet om uppehållstillstånd.²⁴⁹

Det har diskuterats i vilken utsträckning socialnämnden kommer att bli bunden av Migrationsverkets tillfälliga beslut. Regeringen argumenterar i propositionen för att utgångspunkten fortfarande måste vara att varje myndighet som kommer i kontakt med ensamkommande asylsökande barn självständigt ska ta ställning till en asylsökandes ålder inom ramen för sin verksamhet och de regler som styr denna.²⁵⁰ Med hänsyn till att Migrationsverket nu kommer att ha en skyldighet att erbjuda ensamkommande barn ytterligare bevismedel i form av medicinska åldersbedömningar när den uppgivna åldern ifrågasätts finns det förutsättningar för ett bättre beslutsunderlag. Mot den bakgrunden har jag svårt att se att socialnämnden kommer att ha bättre möjligheter att bedöma åldern på det ensamkommande barnet än Migrationsverket. Utifrån det som regeringen har uttalat i propositionen kan man därför utgå från att Migrationsverkets beslut i de flesta fall i praktiken kommer att bli styrande för socialnämnden när det gäller tillhandahållande av boende.²⁵¹

Om Migrationsverket i ett beslut anger att någon är ett ensamkommande barn och anvisar honom eller henne till en kommun, men senare kommer fram till att barnet är över 18 år, kommer detta sannolikt i de flesta fall att leda till att socialnämnden inte längre anser sig vara skyldig att tillhandahålla boende. Frågan om det beviljade boendet i så fall ska omprövas är inte helt okomplicerad. Utgångspunkten är att enskilda ska kunna lita på gynnande förvaltningsbeslut och att dessa inte utan

²⁴⁸ Prop. 2016/17:121 s. 12.

²⁴⁹ Prop. 2016/17:121 s. 17, 18 och 19.

²⁵⁰ Prop. 2016/17:121 s. 13. Se även JO Cecilia Renfors yttrande över regeringens promemoria Åldersbedömning tidigare i asylprocessen, dnr R 101-2016.

²⁵¹ Jämför prop. 2016/17:121 s. 13.

vidare kan omprövas och ändras till den enskildes nackdel. Gynnande förvaltningsbeslut vinner alltså normalt s.k. negativ rättskraft.

Frågan om när ett biståndsbeslut kan omprövas eller en redan beviljad insats kan ändras har behandlats under avsnitt 9.4. Som jag då redogjorde för har Högsta förvaltningsdomstolen i ett avgörande tagit ställning till frågan om ett beslut om bistånd i form av hemtjänst kunde omprövas till den enskildes nackdel. I avgörandet berör domstolen inledningsvis de undantag som finns för att gynnande förvaltningsbeslut ska kunna ändras, nämligen om beslutet försetts med förbehåll, om det finns tvingande säkerhetsskäl eller om beslutet blivit oriktigt på grund av att den enskilde vilselett myndigheten. När det gäller biståndsbeslut som gäller tills vidare uttalar emellertid domstolen att dessa beslut är av ett annat slag eftersom skälet för ändring sällan har något att göra med att det ursprungliga beslutet har varit felaktigt, utan att förhållandena har ändrats i ett eller annat hänseende, t.ex. om behovet av bistånd ändras väsentligt. Skälen för en omprövning kan alltså vara så starka att ett absolut förbud mot omprövning på grund av ändrade förhållanden inte bör ställas upp.²⁵²

Ett beslut av socialnämnden om bistånd i form av boende är att betrakta som ett gynnande förvaltningsbeslut och bör härigenom omfattas av principen om negativ rättskraft. Även om det är fråga om ett fortlöpande bistånd upphör inte beslutet per automatik enbart för att Migrationsverket i ett beslut har skrivit upp åldern på den unge. Migrationsverkets åldersbedömning är som tidigare angetts inte formellt bindande för socialnämnden. Om nämnden finner anledning att ifrågasätta den ursprungliga åldersbedömningen bör nämnden göra en ny, egen åldersbedömning.²⁵³ Om nämnden finner att åldern på den unge är högre än den som låg till grund för biståndsbeslutet och att det tidigare beslutet ska upphävas bör detta av rättssäkerhetsskäl ske genom att beslutet omprövas i ett formellt beslut. Ett sådant förfarande innebär även att den enskilde har möjlighet att överklaga nämndens beslut till förvaltningsrätten. Det blir då ytterst domstolen som får ta ställning till om den enskilde i ärendet om bistånd ska betraktas som ett barn eller en vuxen.

Den enskilde har även möjlighet att, oavsett om han eller hon har bedömts vara över 18 år men inte fyllt 21 år, ansöka om fortsatt vård enligt SoL. Socialnämnden ska i ett sådant fall ta ställning till om den enskilde har ett fortsatt behov av vård i form av placering enligt SoL eller om den unge uppnår skälig levnadsnivå genom de insatser som han eller hon kan få enligt LMA. Om beslutet går den unge emot kan han eller hon överklaga beslutet.

Enligt den kommande lagstiftningen om tidigare åldersbedömning inom asylprocessen ska ett tillfälligt beslut om ålder gälla omedelbart. Det kan finnas utrymme för olika uppfattningar om socialnämnden bör besluta om att biståndet ska upphöra innan Migrationsverkets tillfälliga beslut har vunnit laga kraft. Syftet med förslaget om åldersbedömning tidigare i asylprocessen är dock att så långt som möjligt undvika att vuxna asylsökande placeras på boenden för barn och att

²⁵² Se RÅ 2000 ref 16.

²⁵³ Jämför prop. 2016/17 s. 13.

resurser som är avsedda för barn också kommer barn till godo. Regeringen har uttalat att en förutsättning för att uppnå det syftet är att den åldersbedömning som görs får ett snabbt genomslag.²⁵⁴ Utgångspunkten bör därmed vara att det inte finns något hinder för nämnden att ompröva biståndet även om den enskilde har överklagat Migrationsverkets tillfälliga beslut om ålder. Det kan dock inte uteslutas att nämnden i enstaka fall gör en annan bedömning än Migrationsverket när det gäller ålder. Hur nämnden bör göra går det alltså inte att svara generellt på, utan nämnden måste göra en bedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

10.4 Socialnämndens handläggning av ärendet när det ensamkommande barnet fyller 18 år

Undersökningen visade att förvaltningarna inte verkade ha några större problem med att hantera den situation som uppstår när det ensamkommande barnet fyller 18 år och har fått uppehållstillstånd. Ungdomar i den situationen behandlades utifrån samma förutsättningar som gäller för andra unga vuxna. Om den unge har ett fortsatt vårdbehov efter att han eller hon har fyllt 18 år kan det alltså vara aktuellt med en fortsatt placering med stöd av 4 kap. 1 § SoL.

När den unge fyller 18 år innan Migrationsverket har fattat beslut om hans eller hennes uppehållstillstånd är, som jag redan nämnt, utgångspunkten att ansvaret för mottagandet övergår till Migrationsverket eftersom den unge inte längre betraktas som ett ensamkommande barn utan som en vuxen i asylprocessen.²⁵⁵

Socialnämnden avslutar då som regel placeringen, och Migrationsverket anvisar i stället den unge till ett anläggningsboende.²⁵⁶ En planering inför en utslussning från en placering ska vara individuellt anpassad och påbörjas i så god tid som möjligt.²⁵⁷ Om den unge inte har fått uppehållstillstånd och 18-årsdagen närmar sig är det enligt min mening viktigt att planeringen sker i samverkan med Migrationsverket för att försöka tillgodose eventuella önskemål som den unge kan ha, t.ex. när det gäller möjligheten att fortsätta en planerad skolgång.

Det är även möjligt för den unge att ansöka om fortsatt vård i kommunen efter sin 18-årsdag i form av en placering enligt 4 kap. 1 § SoL. I en sådan situation ska nämnden fatta ett formellt beslut där man tar ställning till om den unge har ett fortsatt vårdbehov enligt SoL eller om den unge uppnår en skälig levnadsnivå genom de insatser i form av boende och bistånd som kan erhållas enligt LMA. Den bedömning som ska göras bör ske utifrån samma förutsättningar som gäller för andra unga vuxna. Om beslutet går den enskilde emot kan han eller hon överklaga beslutet.

Jag noterade vid mina inspektioner att det förekom att ungdomar, som inte hade fått uppehållstillstånd, ansökte om fortsatt vård efter sin 18-årsdag.

Undersökningen visade dock att socialnämnderna som regel avslutade placeringarna när barnen fyllde 18 år. En del förvaltningar hade en dialog med

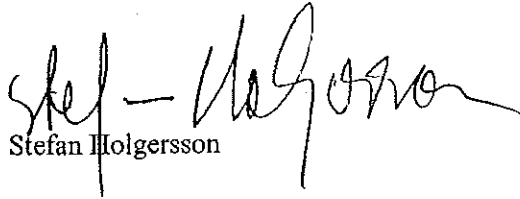
²⁵⁴ Prop. 2016/17:121 s. 19.

²⁵⁵ 1 och 2 §§ LMA. Se även prop. 2005/06:46 s. 50.

²⁵⁶ 3 § första stycket LMA.

²⁵⁷ Socialstyrelsen (2016) Ensamkommande barn och unga – Handbok om socialnämndens ansvar och uppgifter, s. 49.

Migrationsverket inför att placeringen avslutades.²⁵⁸ I undantagsfall lät man vården fortsätta, om man ansåg att det fanns ett särskilt vårdbehov som t.ex. ett funktionshinder eller om det fanns något annat särskilt skäl.²⁵⁹ Stadsdelsförvaltningarna i Stockholm lät dock, enligt riktlinjer från kommunen, ungdomarna vara fortsatt placerade även efter att de hade fyllt 18 år.²⁶⁰


Stefan Holgersson

Vid beredningen av ärendet har byråchefen Carl-Gustaf Tryblom, hovrättsassessorerna Malin Hjalmarsson, Charlotte Svanström, Veronica Widell Edlund, Johan Albin, Evelina Säfwe, Caroline Hellström, kammarrättsassessorn Sophia Häggmark Elmér, hovrättsassessorn Sandra Lundgren och avdelningssekreteraren Peter Karlén deltagit.

²⁵⁸ T.ex. socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016, samt social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Köping, dnr 5779-2016.

²⁵⁹ T.ex. socialförvaltningen i Katrineholm, dnr 5782-2016, och socialförvaltningen i Örebro, dnr 5780-2016.

²⁶⁰ Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen m.fl., dnr 5518-2016, och Älvsjö stadsdelsförvaltning, dnr 6570-2016.

Sändlista

Kungsholmens stadsdelsnämnd i Stockholms kommun
Norrmalms stadsdelsnämnd i Stockholms kommun
Östermalms stadsdelsnämnd i Stockholms kommun
Den för stadsdelarna Kungsholmen, Norrmalm och Östermalm i Stockholms kommun gemensamma enheten för ensamkommande barn
Individ- och familjenämnden i Västerås kommun
Sociala nämndernas förvaltning i Västerås kommun
Social- och arbetsmarknadsnämnden i Köpings kommun
Social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Köpings kommun
Socialnämnd väster i Örebro kommun
Socialnämnd öster i Örebro kommun
Socialförvaltningen i Örebro kommun
Socialnämnden i Kumla kommun
Socialförvaltningen i Kumla kommun
Socialnämnden i Flens kommun
Socialförvaltningen i Flens kommun
Socialnämnden i Katrineholms kommun
Socialförvaltningen i Katrineholms kommun
Älvsjö stadsdelsnämnd i Stockholms kommun
Älvsjö stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun
Socialstyrelsen
Inspektionen för vård och omsorg (IVO)
Migrationsverket
Sveriges kommuner och landsting (SKL)
Barnombudsmannen
Måns Molander, Human Rights Watch
Biträdande justitieombudsmannen Maija Sakslin, Riksdagens justitieombudsman, Finland

