

En pojke, som en längre tid hade varit placerad i ett HVB-hem, omplacerades till ett familjehem. Fråga om nämnden hade brustit vid planeringen inför pojkens flyttning

I en anmälan till JO klagade AA, född 1987, på hur Farsta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun hade handlagt ett ärende rörande honom. Han anförde att han hade blivit utskriven från ett behandlingshem och placerad i ett familjehem men att stadsdelsnämnden inte hade löst frågan om hans skolgång.

JO remitterade anmälan till Länsstyrelsen i Stockholms län för utredning och yttrande såvitt rörde socialtjänstens handläggning av ärendet rörande AA.

I ett remissvar anförde länsstyrelsen bl.a. följande.

Anmälan gäller att stadsdelsnämnden i Farsta avslutat AA:s placering och skolgång vid ett behandlingshem utan att ha ordnat alternativa insatser och skolgång.

Länsstyrelsens handläggning

Länsstyrelsen har för sin handläggning begärt ett yttrande från stadsdelsnämnden. Vid besök på stadsdelskontoret har länsstyrelsens handläggare träffat handläggarna BB och CC samt tagit del av handlingarna i ärendet. Undertecknad har även varit i telefonkontakt med barnpsykiater DD som haft kontakt med AA vid PBU i Hökarängen från juni 1995 till placeringen på Villa Victoria 1998.

Bakgrund, sammandrag av socialtjänstens handlingar

/---/

Under hösten 1997 mårde AA allt sämre. Hans psykiater DD, beskrev honom som djupt deprimerad och rädd. Han blev alltmer okoncentrerad och aggressiv. Detta kulminerade i slutet av oktober då han helt tappade kontrollen på sitt fritidshem: han slog vilt omkring sig, hotade föreståndaren med kniv, kastade sten och var omöjlig att lugna. Polis tillkallades och han fördes till barnpsykiatrisk klinik där han fick stanna till slutet av januari 1998.

Till Villa Victoria

Det blev uppenbart att familjehemmet inte räckte till för att tillgodose AA:s behov. Han behövde professionell hjälp i ett behandlingshem som hade resurser att hjälpa honom att bearbeta allt han varit med om. Valet föll på Villa Victoria som är en liten institution för barn 6-14 år gamla. De kan erbjuda pedagogiska och terapeutiska insatser, individuellt anpassade, i nära samarbete med barnens anhöriga. AA skrevs

in på Villa Victoria den 30 mars 1998. Han bodde då på Villa Victoria i veckorna och i sitt familjehem på helgerna. Ibland sov fastern hos honom på Villa Victoria.

Utvecklingen gick långsamt framåt för AA på Villa Victoria. Han började knyta an och gjorde framsteg i sin terapi och i sin undervisning.

I april 1999 inträffade en kris i familjehemmet. Fastern hade blivit misshandlad av mannen och lämnat honom tillsammans med de små barnen. Detta påverkade AA starkt som rasade tillbaka i sin utveckling. Han beskrivs som skräckslagen för vad som nu skulle hända och ur stånd att klara minsta frustration utan våldsamma utbrott. Behandlingen på Villa Victoria fick inriktas på den akuta situationen.

Under sommaren återförenades familjen och företog tillsammans en resa till hemlandet som även AA deltog i. Resan hade en positiv inverkan på AA som fick träffa farfar och övrig släkt.

Avslutningen av Villa Victorias uppdrag

I september 1999 inledde socialtjänsten samtal med Villa Victoria om AA:s vidare behandling. Man ansåg att kostnaderna blev orimligt höga. Omfattande insatser hade pågått i 18 månader och man önskade finna former för en nedtrappning av insatserna och därmed minskade kostnader.

Villa Victoria menade att tiden ännu inte var mogen för att minska insatserna. AA var fortfarande i behov av ett omfattande stöd. De kunde inte ställa upp på en nedtrappning. Socialtjänsten valde då att säga upp platsen till årsskiftet.

Under vintern hade handläggarna kontakt med ett stort antal daginstitutioner för att finna en alternativ behandling för AA. De flesta tackade nej antingen för att de ansåg att AA hade för stora problem eller inte passade in i elevgruppen.

När AA skrevs ut vid årsskiftet fanns varken någon terapeutisk behandling eller skolform ordnad för honom. En av kontaktpersonerna från Villa Victoria anställdes för ett par timmar i veckan i familjen. I mitten av mars 2000 meddelade Kransens dagbehandling att man var beredd att ta emot AA och han började där i april.

Samtal med handläggarna

Handläggarna har varit nöjda med den hjälp AA och hans familjehem har fått på Villa Victoria. De kunde se de framsteg som gjorts men också att mycket återstod. De menar att ledningen fattade ett beslut helt på ekonomiska grunder som de hade att verkställa. Tidpunkten var dessutom illa vald för att diskutera en nedtrappning av vården då det nyligen varit en kris i familjehemmet som påverkat AA mycket negativt. Familjehemmet, som redan var hårt ansträngt, väntade också tillökning.

Samtal med barnpsykiater DD, PBU

DD har haft behandlingsansvaret för AA:s psykiska hälsa från juni 1995 fram till placeringen på Villa Victoria i mars 1998. Efter det har han till viss del följt ärendet genom handläggarna. Han har haft mycket och nära kontakt med AA och först hans pappa och sedan familjehemmet. DD har bedömt AA som en pojke med goda intellektuella resurser men som är oerhört skadad av sina traumatiska upplevelser. Han har varit med om alltför många svåra separationer och har ett mycket stort behov av att bygga upp ett varaktigt förtroende för vuxna och få bekräftelse på att det går. Enligt DD var det mycket olämpligt att avbryta behandlingen på Villa Victoria för en annan behandling. Ett sådant beslut kan inte ha fattats med pojkens bästa för ögonen om man haft kunskap om hans bakgrund och behov, menar han.

Skälen till att placeringen på Villa Victoria upphörde

Socialnämnden

Enligt nämnden tog man i september upp en diskussion med Villa Victoria om AA:s vidare behandling. "Vården och behandlingen med dess omfattande insatser och därtill följande kostnader hade nu pågått i 18 månader". Man önskade föra en diskussion med Villa Victoria om en nedtrappning av vården så att AA skulle bo i

familjehemmet och vara på Villa Victoria under dagtid. Villa Victoria uppfattades som ovilliga att diskutera något alternativ till de pågående massiva insatserna. ”De ville nu inte längre ingå i en ansvarsfull bedömning av vilka insatser som skulle behövas”. Detta ledde till stora samarbetssvårigheter.

Nämnden anger ”de skilda uppfattningarna om rimligheten i Villa Victorias förväntningar på långvarigt bibehållen hög nivå för insatserna och därmed kostnaderna” som ett skäl till samarbetssvårigheterna. Nämnden skriver vidare ”Villa Victoria hade hittills fått en ersättning med sammanlagt 1,3 mkr.

Förvaltningen framförde att ett hänsynstagande till behandlingskosten som helhet kunde vara rimlig. Vid en förlängd placering i ett år bedömdes att en fortsatt årskostnad rimligtvis kunde vara något lägre än de 0,9 mkr Villa Victoria begärde”.

När Villa Victoria inte ville diskutera en ändring av insatserna med åtföljande lägre kostnader utan enbart gav alternativet fortsatta oförändrade insatser eller uppsägning av platsen med snabb avtrappning, valde nämnden att säga upp platsen.

I ett beslut (daterat 2000-04-28) om att bevilja behandling på Kransens dagbehandling har socialtjänsten om skälet till att AA skrevs ut från Villa Victoria skrivit: ”Avsikten var att erbjuda öppenvårdsbehandling till lägre kostnad”.

Villa Victoria

Enligt Villa Victoria hade AA gjort framsteg under behandlingstiden men när behandlingen avbröts var inget av behandlingsmålen uppnått. ”AA hade till vissa delar kommit en bit på väg”. Villa Victorias bedömning var att AA skulle behöva kvalificerade insatser under lång tid. ”Utan dessa insatser finns stor risk att AA försvar rämnar med bl. a. kraftig reaktion i form av allvarliga våldshandlingar som följd”.

Länsstyrelsens bedömning

Forskningen visar att ett barn kan klara enstaka traumatiska händelser, som förlust av en närstående, om omgivningen kan ge det rätta stödet. Vid upprepade sådana händelser ökar risken för felutveckling dramatiskt.

Av ovanstående beskrivning framgår tydligt att AA är en pojke som utsatts för extremt stora påfrestningar i sitt unga liv. De personer som stått honom närmast har gång efter annan ryckts ifrån honom, ofta under dramatiska former. Han har på olika sätt visat symptom på att påfrestningarna varit för stora. Att han är i behov av omfattande behandlingsinsatser står utom allt tvivel.

Stadsdelsnämnden i Farsta insåg hans behov och skrev in honom vid Villa Victoria som kan erbjuda kvalificerad behandling för barn i hans ålder. Stadsdelen och institutionen var överens om ett uppdrag som formulerats i ett antal punkter.

När behandlingen pågått i 1,5 år ville stadsdelsnämnden begränsa uppdraget till att gälla dagvård i stället för heldygnsvård. Det enda skäl som uppges är att man önskar en lägre kostnad.

Barnperspektivet

Med tillägget i första paragrafen har barnperspektivet stärkts i socialtjänstlagen. I alla beslut som rör barn skall man ta hänsyn till vad barnets bästa kräver. De överväganden som gjorts och hur de påverkat beslutet skall redovisas.

I det aktuella ärendet har sådana överväganden inte redovisats. Av nämndens yttrande kan inte annat utläsas än att det är en konflikt med behandlingshemmet om de ekonomiska ramarna som föranlett beslutet om att placeringen skulle upphöra. Ledningen inom Farstas Individ- och familjeomsorg tycks ha fattat beslutet om att placeringen skulle upphöra i strid med vad handläggande socialsekreterare och behandlingspersonalen bedömde vara pojkens bästa.

Av journaler och andra handlingar framgår att det fanns en samstämmig uppfattning hos socialtjänstens handläggare och pojkens behandlare om att han var i stort behov av fortsatt vård och att Villa Victoria kunde erbjuda denna vård. AA:s tidigare

erfarenheter gjorde det synnerligen viktigt att han hade en stabilitet och långsiktighet i relationerna.

Utan att ens kunna erbjuda något behandlingsalternativ riskerade nämnden AA:s hälsa och utveckling när man sade upp behandlingsplatsen för honom.

Länsstyrelsen menar att stadsdelsnämnden i Farsta grovt åsidosatt sina skyldigheter att ta hänsyn till barnets bästa så som det föreskrivs i socialtjänstlagens första paragraf.

Farsta stadsdelsnämnd, som bereddes tillfälle att yttra sig över länsstyrelsens remissvar, anförde i en skrivelse till JO i huvudsak följande.

Sammanfattning

I en anmälan till JO 2000-03-09 anhöll AA att JO skulle granska och uttala sig om handläggningen när det gäller hans skolgång. JO anmodade Länsstyrelsen att yttra sig. Länsstyrelsen anser i sitt remissvar att stadsdelsnämnden i Farsta grovt åsidosatt sina skyldigheter att ta hänsyn till barnets bästa. Stadsdelsnämnden har givits möjlighet att yttra sig över Länsstyrelsens remissvar. Stadsdelsförvaltningen vill därför göra ett förtydligande av hur handläggningen gått till.

Bakgrund

I en anmälan till JO 2000-03-09 anhöll AA att JO skulle granska och uttala sig om handläggningen när det gäller hans skolgång. JO har därefter anmodat länsstyrelsen att yttra sig.

Stadsdelsförvaltningen besvarade länsstyrelsens frågor. Redogörelsen tog upp följande:

- Skälen till att AA placerades på Villa Victoria
- Skälen till att placeringen upphörde
- Hur socialtjänsten planerade att tillgodose AA:s behov inför utskrivningen
- Hur situationen ser ut nu avseende behandlingsinsatser, skolgång och boende
- Hur planeringen ser ut framåt avseende ovanstående

Stadsdelsnämnden har nu givits möjlighet att yttra sig över länsstyrelsens remissvar.

Länsstyrelsens yttrande till JO

Länsstyrelsen har i sitt yttrande gjort följande bedömning: AA var i behov av omfattande behandlingsinsatser. Stadsdelsnämnden erbjöd AA kvalificerad behandling på Villa Victoria. När behandlingen efter 1 1/2 år skulle omprövas och stadsdelsförvaltningen föreslog att uppdraget skulle begränsas till att gälla dagvård i stället för heldygnsvård skriver länsstyrelsen att det enda skäl som uppgivits är att man önskar en lägre kostnad. Länsstyrelsen skriver vidare att:

”Av nämndens yttrande kan inte annat utläsas än att det är en konflikt med behandlingshemmet om de ekonomiska ramarna som föranlett beslutet om att placeringen skulle upphöra.”

”Av journaler och andra handlingar framgår att det fanns en samstämmig uppfattning hos socialtjänstens handläggare och pojkens behandlare om att han var i stort behov av fortsatt vård och att Villa Victoria kunde erbjuda denna vård.”

Länsstyrelsen menar i sitt remissvar att stadsdelsnämnden i Farsta grovt åsidosatt sina skyldigheter att ta hänsyn till barnets bästa såsom det föreskrivs i socialtjänstlagens första paragraf.

Stadsdelsförvaltningens synpunkter

Stadsdelsförvaltningens uppfattning är att förvaltningen vägt in barnets bästa i de beslut som fattats. /.../ När AA:s behov av ytterligare insatser framkom beslöts att erbjuda AA behandling på Villa Victoria. Under behandlingstiden på Villa Victoria har AA bott helger och tillbringat semestrar med familjehemmet. Familjen har varit mycket engagerad i AA. Förvaltningen har sett till att AA haft stabila och långsiktiga relationer med familjehemmet. Avsikten har från stadsdelsförvaltningens sida varit att fortsätta erbjuda AA kvalificerad vård samt att utöka den tid som AA kunde bo i familjehemmet. När stadsdelsförvaltningen tog upp denna diskussion med Villa Victoria om en successiv utflyttning till familjehemmet ville behandlingshemmet inte medverka till detta. Diskussion togs upp i samband med att det aktuella beslutet från februari 1999 om bistånd enligt socialtjänstlagen 6 g § upphörde 1999 08 25.

Frågan ställdes till Villa Victoria om hur man lämpligen skulle kunna påbörja en förändring av insatserna. Det var frågan om att påbörja en diskussion där olika förslag skulle vägas mot varandra. AA skulle på sikt flytta över till och bo i familjehemmet. När och hur skulle detta kunna ske kombinerat med att han gick i skola och på dagbehandling? Kunde Villa Victoria medverka i en successiv förändring av AA:s vård och stöd så att deras egen roll inte upphörde för tvärt utan i stället minskade gradvis? Detta var frågor som togs upp med personalen på Villa Victoria. Det fanns då denna diskussion togs upp inga planer på en snabb utskrivning av AA.

Samtalen med Villa Victoria visade sig svåra att föra. Den bedömning Villa Victoria gjorde när de ansåg att AA fortfarande var för ”skör” medförde en total ovilja att diskutera framtiden för AA eller lägga några alternativa förslag eller motivera sin ståndpunkt med angivande av något tidsperspektiv.

Stadsdelsförvaltningen gjorde bedömningen att AA vårdats under relativt lång tid på Villa Victoria, ca 1,5 år. Att det bästa på sikt för AA vore att få växa upp boende i sitt familjehem/ släktingshem och samtidigt erbjuda honom kvalificerad behandling. Förvaltningen har inte, varken från ledning eller handläggare, ifrågasatt att AA skulle erbjudas kvalificerad behandling.

Villa Victoria motsatte sig denna utslussning från institutionen och menade att om förvaltningen ville ändra uppdraget till Villa Victoria kunde AA endast bo där fram till sista december.

Förvaltningen fattade då beslut om att säga upp platsen på Villa Victoria och att ordna annan behandling för AA. AA skulle på detta sätt dels kunna bo heltid med familjehemmet, dels kunna erbjudas annan kvalificerad behandling på dagtid innehållande bl.a. skolundervisning.

Då AA skrevs ut bodde han igen heltid i sitt familjehem som han har haft sedan 1995. Det tillsattes också en kontaktperson för att ge AA och familjehemmet extra stöd 10 timmar per vecka. Det var en person som var anställd på Villa Victoria. Det avsåg också att bidra till kontinuitet och stöd för AA.

En allmän strävan är att barn och unga ska växa upp i den egna familjen/familjehemmet. Att under lång tid bo på institution, om detta inte av behandlingsmässiga skäl är nödvändigt, är inte att se till barnets bästa. Förvaltningen bedömde att det var en möjlighet för AA att på heltid bo i familjehemmet.

Stadsdelsförvaltningen anser att kostnadsperspektivet i länsstyrelsens yttrande till JO och i det yttrande som stadsdelsförvaltningen avlämnat till länsstyrelsen har fått för stora proportioner. Till en del kan det förklaras med att det under 1999 i förvaltningen rådde en situation med budgetunderskott och att handläggare uppfattade detta som ett allmänt besparingskrav. Förvaltningen anser att behandlingsinsatser för barn och unga är självklara att besluta om då behov av insatser föreligger. När det som det ofta gör finns olika alternativ att välja mellan när det gäller boende, t.ex. som nu i familjehemmet eller på institution, eller mellan vård på institution eller vård i öppna former så skall kommunen utifrån ett val av god

vård och tillräckliga insatser välja ett alternativ med lägre kostnader framför ett med högre kostnader.

Detta är viktigt men inte avgörande i denna typ av ärenden. Det som blev avgörande här var att Villa Victoria och förvaltningen inte lyckades komma fram till en överenskommelse om hur uppdraget till Villa Victoria skulle se ut. Det är först när det finns alternativa vårdmöjligheter av god kvalitet som kostnadsaspekter skall läggas på vård.

I detta fall fanns det två huvudalternativ. Att bo mer i familjehemmet eller att vara kvar på Villa Victoria i den utsträckning som pågått i 18 månader. Förvaltningen bedömde det som att AA behov av stabilitet, långsiktighet, trygghet och omsorg bäst tillgodosågs i familjehemmet och att hans behov av kvalificerad behandling skulle kunna tillgodoses i öppenvård, dagvård 5 dagar/vecka. Detta var det alternativ som stadsdelsförvaltningen tog upp med Villa Victoria och som de sa nej till men som stadsdelsförvaltningen sedan genomfört. Det har aldrig varit avsikten att inte ge AA bistånd till kvalificerad behandling.

När AA skrevs ut var inte behandlingsfrågan löst. Förvaltningen la ner ett stort arbete på att hitta olika alternativ, och trodde under en period att frågan faktiskt var löst, då en eventuell plats fanns på M-skolan. AA är nu sedan 2000 03 29 inskriven på behandlingshemmet Kransens dagbehandlingsverksamhet. Kransen är ett behandlingshem som bedriver kvalificerad behandling med ungdomar med stora sociala/psykiska svårigheter. AA erbjuds där enskild samtalsterapi, miljöterapi och enskild undervisning av speciallärare.

Stadsdelsförvaltningen beklagar vissa formuleringar i det yttrande som tillställdes länsstyrelsen och som citerats av länsstyrelsen. Det förefaller som att förvaltningen i yttrandet till länsstyrelsen misslyckats i sin avsikt att ge en fullständig bild av handläggningen av ärendet.

Stadsdelsförvaltningen anser att det var olyckligt att inte någon överenskommelse gick att träffa med Villa Victoria. Det är samtidigt orimligt att en behandlande institution själv skall bedöma behandlingsbehovet och behandlingstiden. Det måste ske i en dialog mellan beställaren dvs. förvaltningen, parterna och den behandlande institutionen. Förvaltningen bär en del av ansvaret för att denna dialog misslyckades, och att någon ny vårdöverenskommelse inte träffades.

I ett beslut den 11 maj 2001 anförde *JO André* följande.

Socialnämnden skall enligt 12 § socialtjänstlagen (1980:620) verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden. Vidare skall socialnämnden i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet. Enligt 22 § socialtjänstlagen skall socialnämnden sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende. Socialnämnden ansvarar för att den som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård.

Vid en flyttning från ett familjehem eller ett behandlingshem till ett annat hem utsätts barnet för en separation. Det ligger i sakens natur att de ändrade förhållandena kan medföra påfrestningar för barnet. Hur stora dessa påfrestningar blir är givetvis beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Om den unge har varit placerad under en lång tid kan separationen redan av den anledningen bli svår. Den kan naturligtvis bli svår även i andra situationer, t.ex. där placeringen inte har varit så långvarig men den unge tidigare har varit utsatt för flera separationer och andra traumatiska händelser. Det är viktigt att socialnämnden

noga förbereder den unge på flyttningen och hjälper honom eller henne att på bästa sätt hantera situationen. Vidare måste nämnden förbereda den mottagande familjen inför ankomsten och, vid behov, även hjälpa de personer som den unge lämnar. Förberedelserna inför flyttningen måste utgå från det enskilda barnet, dess situation, behov och inställning. Tidpunkten bör i möjligaste mån planeras med tanke på skolgången och den mottagande familjens möjligheter att ägna tid åt barnet. Barnomsorg, skolgång, nödvändiga stödinsatser m.m. bör vara ordnade innan flyttningen sker.

Stadsdelsnämnden har i sitt yttrande till JO gett en mer nyanserad bild över handläggningen än vad som framgår av nämndens remissvar till länsstyrelsen. Det hade varit till fördel för utredningen om denna bild hade redovisats redan i det remissvaret. Mina uttalanden bygger givetvis på den samlade utredningen hos JO.

Stadsdelsnämnden gjorde den bedömningen att det bästa för AA på lång sikt var att han skulle få växa upp hos sina släktingar och få stöd genom kvalificerad behandling i närmiljön. Jag finner inte anledning att ifrågasätta den bedömningen. Det fanns emellertid starka skäl att förbereda AA:s flyttning till familjehemmet under en betydligt längre tid än vad som nu blev fallet. Behovet av fortsatt långsiktig kvalificerad behandling var uppenbart. Vidare hade AA utsatts för extremt stora påfrestningar i sitt liv med ständiga, delvis dramatiska, separationer från honom närstående personer. För att inte äventyra den positiva utveckling som AA hade genomgått, fanns det skäl för nämnden att lägga ned stor kraft i kontakterna med Villa Victoria för att få till stånd ett samarbete inför en fortsatt behandling innefattande åtgärder för att underlätta en utslussning till familjehemmet. Utredningen ger inte stöd för ett påstående om att nämnden inte gjorde tillräckligt i detta avseende, men den fråga som uppkommer är hur nämnden borde ha agerat när samarbetet kring en successiv utslussning enligt nämndens uppfattning inte fungerade. I detta läge sades avtalet med Villa Victoria upp. Det är inte svårt att föreställa sig att AA, trots den tillsatta kontaktpersonen, genomled ytterligare en arbetsam separation i samband med uppbrottet från Villa Victoria. I den uppkomna situationen ligger det nära till hands att hävda att nämnden borde ha beviljat AA fortsatt placering på Villa Victoria, där såväl AA som familjehemmet kunde få fortsatt behandling och stöd. Detta synes också ha varit handläggarnas uppfattning. Konsekvensen av nämndens beslut blev att AA fick flytta från behandlingshemmet till familjehemmet utan planerad skolgång och fungerande behandlingsinsatser.

Nämnden har tagit upp frågan om hur man skall se på olika behandlingsalternativ ur kostnadsmässigt perspektiv. I den delen vill jag nämna att det inte utan vidare står nämnden fritt att välja den minst kostsamma biståndsinsatsen om det finns flera behandlingsalternativ. Vid valet av behandlingsform måste en sammanvägning göras av olika omständigheter såsom den ifrågavarande vårdinsatsens lämplighet som sådan, kostnaderna för vården i jämförelse med andra alternativ samt den enskildes önskemål om vårdform (jfr bl.a. RÅ 1991 ref 97). När det gäller barn skall också, enligt 1 § fjärde stycket socialtjänstlagen, särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Av det tidigare anförda

framgår att det inte förelåg någon alternativ biståndsinsats som var av tillräckligt god kvalitet när AA flyttade från Villa Victoria till familjehemmet.

Sammanfattningsvis är jag starkt kritisk till att AA fick flytta till familjehemmet innan frågorna rörande hans skolgång och andra nödvändiga insatser var lösta.