

Ärende GRA 2017/531 handling
Handläggare Anna Werner

Norrköpings kommun
Socialkontoret
601 81 Norrköping

Tillsyn avseende anmälan om diskriminering vid kontakt med socialtjänsten

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har granskat om socialtjänsten i Norrköpings kommun handlagt ett ärende om familjehemsplacering i enlighet med diskrimineringslagens förbud mot diskriminering som har samband med ålder.

DO:s beslut

DO bedömer att utredningen inte ger stöd för att Norrköpings kommun överträtt förbudet mot diskriminering som gäller i fråga om verksamhet inom socialtjänsten, 2 kap. 13 § 2, diskrimineringslagen (2008:567) DL.

Om ärendet

Bakgrund till DO:s beslut att inleda tillsyn

Anmälarna (nedan kallade A och B) har i huvudsak lämnat följande uppgifter till DO. De är utsatta för åldersdiskriminering av familjehemsenheten på socialkontoret i Norrköpings kommun. De har sedan februari 2016 varit familjehem åt sitt barnbarn (nedan kallad C) med undantag för en period mellan september – oktober 2016. Socialtjänsten har bedömt att deras barnbarn ska placeras stadigvarande i ett familjehem. Socialtjänsten har valt att avbryta en utredning om A och B som familjehem med hänvisning till deras ålder. Familjehemsenheten anser också att de har svårt att samarbeta.

Till anmälan har de lämnat in socialtjänstens utredning daterad den 27 mars 2017 samt en kopia av anmälan till Inspektionen för vård och omsorg (IVO). I socialtjänstens utredning anges bland annat följande.

De faktorer som talar emot A och B:s lämplighet som familjehem är deras ålder, samarbetsförmåga samt hälsoskäl.

A och B är i dagsläget 61 år och 62 år gamla, vilket anses som en hög ålder för att ta emot ett barn i C:s ålder. Det går inte att utesluta att placeringstiden kan pågå under hela C uppväxt, och då skulle hennes familjehemsföräldrar ha uppnått en ålder av 75 respektive 76 år den dag C blir myndig. En särskild

riskfaktor i detta är vidare att B har en sviktande hälsa. Vi bedömer att en familjehemsförälder med denna sjukdomsbild, i kombination med stigande ålder, inte är lämplig för ett familjehemsuppdrag gällande ett litet barn eller som i detta fall ett syskonpar födda 2013 och 2016.

Ett gott samarbete mellan socialkontor och familjehem är en viktig faktor för en familjehemsplacerings stabilitet. Enligt socialkontorets handläggare har inte samarbetet mellan socialkontoret och A och B fungerat tillfredsställande. Sammantaget bedömer vi, i samråd med barnens handläggare, att de inte är lämpliga för familjehemsuppdrag gällande C.

Utredningen i ärendet

Norrköpings kommun

DO har begärt yttranden från Norrköpings kommun i syfte att granska om socialtjänsten i kommunen handlagt ärendet om familjehemsplacering i enlighet med diskrimineringslagens förbud mot diskriminering på grund av ålder. DO har även begärt att få ta del av LVU-utredningen rörande C.

Norrköpings kommun har sammanfattningsvis uppgett följande. Socialtjänsten utgår från Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2012:11) när de utreder blivande familjehems lämplighet. De kriterier som de bland annat har är följande.

- Familjen ska ha en stabil livssituation
- Ha en god fysisk och psykisk hälsa
- Ha en god samarbetsförmåga med såväl socialtjänst som biologisk förälder
- Kunna erbjuda en trygg och säker miljö
- Ha förmåga att ge omsorg och vägledning
- Kunna ta emot stöd och hjälp
- Vara mogna och känslomässigt tillgängliga
- Kunna erbjuda en stimulerande fritid
- Vuxna som vill fortsätta att ha kontakt livet ut
- Ha tid och vara engagerade
- Ha goda inbördes relationer
- Ha ett stödjande nätverk

Det övervägande som har gjorts kring parets ålder är att det är en ökad risk men att åldern i sig inte utgör hinder för att bli familjehem. Däremot gjorde åldern tillsammans med sviktande hälsa och svårigheterna kring samarbetet att de valde att avbryta utredningen. Socialtjänsten har inga specifika ålderskriterier. Placeringens längd och barnets ålder är faktorer som påverkar. De gör alltid individuella bedömningar utifrån barnets behov och familjehemmets resurser. En av de viktigaste bitarna för att få till en lyckad placering är att få det tredelade föräldraskapet att fungera. Det vill säga att det finns ett bra samarbete mellan familjehem, föräldrar och socialtjänst. I det aktuella ärendet handlar det inte om att socialtjänsten valde att avbryta utredning utifrån parets ålder.

Norrköpings kommun har vid flera tillfällen placerat barn i nätverkshem där hemmet har en högre ålder. Kommunen har flera sådana pågående placeringar. Bedömningen är att det är vanligt förekommande. De utgår alltid från vad som blir bäst för barnet. Vid flera tillfällen har de gjort bedömningen att det ändå varit bäst för barnet här och nu att placeras i ett nätverkshem, även om nätverkshemmet inte kommer att orka med placeringen på sikt. De har därför vid flera tillfällen kompletterat en sådan placering med en kontaktfamilj som på sikt kan ta över placeringen. I sin bedömning av om det finns en ökad risk med placering hos äldre familjehemsföräldrar tar de hänsyn till flera faktorer. De utgår alltid i första hand från hur det påverkar barnets situation. Det de måste ha i åtanke när de placerar i familjer med en högre ålder är att familjen ska orka på sikt, alltså även när barnet kommer in i tonåren med allt vad det kan innebära. Det finns också en ökad risk att äldre människor drabbas av sjukdomar. Vad gäller nätverksplaceringar finns det generellt sett fördelar för barnet att vara kvar i sitt redan befintliga nätverk.

Anmälarna

DO har inhämtat kompletterande uppgifter från anmälarna, som bland annat uppgett följande. Det som i deras fall ses som ett problem är att B har vissa hälsoproblem. Dessa har inte på något vis påverkat förmågan att vara tillsammans med och ansvara för ett fyraårigt barn. Det måste också noteras att B sällan är helt ensam med barnet. Vid de tillfällen detta ändå har hänt har han skött om morgonhygienen, frukost, lämnat och hämtat på dagis, lagat mat, lekt osv. De har inte några problem med att samarbeta med socialtjänst eller biologisk förälder där det önskas. Den miljö barnet skulle bo i är både trygg och säker.

Rättslig reglering på området

Enligt 1 kap. 4 § 1 DL avses med direkt diskriminering att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Enligt 2 kap. 13 § 2 DL är diskriminering förbjuden i fråga om verksamhet inom socialtjänsten.

Enligt 2 kap. 13 b § DL hindrar inte förbudet mot diskriminering som har samband med ålder annan särbehandling på grund av ålder om särbehandlingen har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

DO:s bedömning

Frågan som DO ska bedöma är om socialtjänsten i Norrköpings kommun överträtt förbudet mot diskriminering som har samband med ålder när socialtjänsten valde att inte fortsätta utredningen av A och B som familjhem. DO:s utredning avser alltså endast frågan om socialtjänsten beaktat parets ålder

på ett sätt som inte är förenligt med diskrimineringslagen. DO kan inte ha några synpunkter på andra delar av socialtjänstens bedömning.

Verksamhet inom socialtjänsten

DO har inledningvis att ta ställning till om den aktuella situationen omfattas av förbudet mot diskriminering ifråga om verksamhet inom socialtjänsten.

I förarbetena till den tidigare gällande lagstiftningen inom detta område¹ angavs beträffande tillämpningsområdet för förbudet mot diskriminering i fråga om insatser inom socialtjänsten att detta borde omfatta förhållandet mellan en kommun (eller ett privat subjekt som som fullgör insatser inom socialtjänsten) och en enskild person. I anslutning till detta uttalade regeringen att familjehem och andra kontrakterade boendeformer enligt dess bedömning inte borde kunna åberopa diskrimineringsförbudet till stöd för en rätt att ingå avtal med en kommun. Som skäl för denna bedömning angavs att dessa förhållanden grundas på ett avtalsrättsligt förhållande mellan en kommun och de enskilda personer som förestår hemmet och i vissa fall kan ha karaktär av näringsverksamhet (se prop 2002/03:65 s. 143).

Enligt den nu gällande diskrimineringslagen är diskriminering förbjuden i fråga om verksamhet inom socialtjänsten. Med begreppet verksamhet avses bland annat verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Med verksamhet förstås inte enbart handläggning av ett ärende, utan även rent faktiskt verksamhet, som t.ex handlingar och uppgifter i övrigt som gäller uppsökande verksamhet, social hemhjälp och annan social service som lämnas av socialnämnden (se förarbetena till diskrimineringslagen, prop. 2007/08:95 s. 523).

I förevarande ärende är det fråga om två enskilda personer som har haft kontakt med socialtjänsten eftersom de, i egenskap av morföräldrar, velat bli familjehem åt sitt barnbarn. Personerna bedriver inte någon fortlöpande verksamhet som familjehem och har inte heller tidigare träffat något familjehemsavtal med socialnämnden. Såvitt framkommit i ärendet beror deras önskemål om att få bli familjehem endast på att barnet är en nära släkting. Enligt DO:s uppfattning skiljer sig omständigheterna i detta ärende härigenom från den typ av situationer som det ovan återgivna förarbetsuttalandet synes ta sikte på. Mot denna bakgrund, och med hänsyn också till den försiktighet i tolkningen som typiskt sätt bör tillämpas vad gäller inskränkningar av diskrimineringskyddets omfattning genom förarbetsuttalanden, bedömer DO att de kontakter som A och B haft med socialtjänsten omfattas av begreppet verksamhet inom socialtjänsten. Diskrimineringsförbudet är därmed tillämpligt.

Direkt diskriminering

DO övergår därför till att pröva om Norrköpings kommuns agerande inneburit en överträdelse av förbudet mot direkt diskriminering som har samband med ålder.

¹ Lag (2003:307) om förbud mot diskriminering

En första förutsättning för att direkt diskriminering ska föreligga är att en person missgynnas. Det som typiskt sett är förenat med faktisk förlust, obehag eller liknande utgör ett missgynnande. Avgörande är att en negativ effekt inträder, inte vilken orsak som kan ligga bakom missgynnandet. DO bedömer att socialtjänstens ställningstagande att inte fortsätta utreda A och B:s lämplighet som familjehem åt sitt barnbarn inneburit ett missgynnande i diskrimineringslagens mening.

Hur en person som upplever sig ha blivit diskriminerad har behandlats, ska jämföras med hur någon eller några andra personer skulle ha behandlats i en liknande situation. DO bedömer att det måste anses rimligt att en persons ålder är en av flera omständigheter som beaktas vid prövningen av om en familjehemsplacering hos personen är förenlig med principen om barnets bästa. Med det sagt kan personens ålder endast i undantagsfall *i sig* utgöra grund för ett negativt besked, t.ex. om det rör sig om en mycket gammal eller mycket ung person. Det står nämligen klart att sådana personer inte befinner sig i en jämförbar situation vid denna typ av prövning. Utgångspunkten vid en diskrimineringsrättslig prövning måste vara att en person oavsett ålder i andra fall än de som nu angetts, befinner sig i en jämförbar situation.

Det är alltså enligt DO:s bedömning normalt sett inte tillåtet att vid ett ställningstagande om personers lämplighet i familjehemshänseende på ett schablonmässigt sätt utgå från kronologisk ålder *i sig*. En annan sak är som sagt att åldern tillsammans med andra omständigheter kan ha betydelse för en individuell riskbedömning i förhållande till barnets bästa.

A och B är 61 respektive 62 år gamla. Socialtjänsten har själv uppgett att A och B:s uppnådda ålder inte *i sig* utgör ett hinder mot att godkänna dem som familjehem. Redan mot denna bakgrund bedömer DO att A och B får anses befinna sig i en jämförbar situation med yngre personer.

Direkt diskriminering föreligger om det finns ett orsakssamband mellan bemötandet eller handlandet och diskrimineringsgrunden, i detta fall ålder. Sambandet kan vara starkt eller svagt. Sambandet kan vara svagare i det att det också kan finnas andra skäl till missgynnandet. Det är i detta fall tillräckligt att diskrimineringsgrunden är en av flera orsaker till handlandet eller bemötandet.

Av socialtjänstens familjehemsutredning framgår att socialtjänsten beaktat anmälarnas ålder vid placering av deras barnbarn som ett av skälen till att inte familjehemsplacera C hos dem. DO bedömer därmed att det finns ett visst samband mellan socialtjänstens beslut att inte gå vidare med att utreda A och B som familjehem och deras ålder. Kravet på orsakssamband mellan diskrimineringsgrunden ålder och missgynnandet är därmed uppfyllt.

Undantag från förbudet mot åldersdiskriminering

Förbudet mot diskriminering som har samband med ålder hindrar inte särbehandling på grund av ålder om särbehandlingen har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Detta innebär att det finns situationer inom socialtjänstens område där särbehandling på grund av ålder anses vara berättigad. Som ett exempel nämns i lagens

förarbeten att hänsyn till barnets bästa måste anses vara ett berättigat syfte för att beakta ålder inom ramen för den lämplighetsbedömning som föregår ett medgivande till adoption. Vilken åldergräns som är lämplig och nödvändig får avgöras i det enskilda fallet med utgångspunkt i den praxis som råder (se förarbetena till förbudet mot åldersdiskriminering prop. 2011/12:159 s. 54).

DO bedömer att det står klart att socialtjänsten har haft ett berättigat syfte när de utifrån barnets bästa vägde in parets ålder i sin bedömning.

Utredningen visar att parets ålder inte i sig har varit avgörande när socialtjänsten valde att avsluta utredningen av A och B som familjehem, utan ålder har varit en av flera faktorer i bedömningen av A och B som familjehem åt C. I sammanhanget bör beaktas att socialtjänsten har uppgett att den vid bedömningen av A och B som familjehem åt C behövde överväga möjligheterna till en eventuell permanent placering av C hos paret. DO bedömer sammantaget att socialtjänsten inte har gått utöver vad som är lämpligt eller nödvändigt när de vägt in parets ålder i sin familjehemsutredning.

Sammanfattningsvis bedömer DO att socialtjänstens avbrutna utredning av A och B som familjehem inte utgjort en överträdelse av bestämmelsen om förbud mot diskriminering som har samband med ålder i socialtjänsten 2 kap. 13 § 2 DL.

Med dessa bedömningar avslutar DO ärendet.

Beslut i detta ärende har fattats av Agneta Broberg efter förslag från Anna Werner. I den slutliga beredningen har även utredaren Linnea Sigeman, enhetschefen Martin Mörk samt chefsjuristen Mattias Falk deltagit.

Detta beslut går inte att överklaga. De bedömningar som DO gör i beslut är inte juridiskt bindande och beslutet påverkar inte enskildas möjligheter att själva väcka talan om diskrimineringsersättning i tingsrätt.

Agneta Broberg

Diskrimineringsombudsman

En kopia av beslutet skickas till anmälarna.