

Opcat-inspektion av Statens institutionsstyrelse, placeringsenheten, den 22 och 23 september och den 1 oktober 2021

Inspektionens genomförande

På uppdrag av JO Thomas Norling genomförde enhetschefen Gunilla Bergerén den 22 och 23 september 2021 en förannmäld inspektion av placeringsenheten hos Statens institutionsstyrelse (SiS). Vid inspektionen deltog även tf. byråchefen Karl Lorentzon samt föredragandena Johan Hedström och Lars Olsson (protokollförare).

Inspektionen inleddes med ett möte där enhetschefen AA samt placeringshandläggarna BB, CC och DD presenterade verksamheten. Vid presentationen deltog även ekonomi- och planeringsdirektören EE och juristen FF. Därefter samtalade JO:s medarbetare med anställda vid placeringsenheten och granskade bl.a. beslut, journalanteckningar, rutiner och riktlinjer. Inspektionen avslutades med en genomgång den 1 oktober 2021 där företrädare för SiS gavs möjlighet att kommentera de iakttagelser som JO:s medarbetare gjorde vid inspektionen. Vid den avslutande genomgången deltog, förutom de som närvarade vid det inledande mötet, även biträdande chefsjuristen GG.

Inspektionens syfte

Inspektionen är en del av JO:s verksamhet för att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning av frihetsberövade personer, Opcat-verksamheten.

Opcat är den engelska förkortningen av det fakultativa protokollet till FN:s tortyrkonvention (Optional Protocol to the Convention against Torture). Länder som anslutit sig till protokollet har förbundit sig att inrätta ett nationellt besöksorgan som regelbundet besöker platser där personer kan hållas frihetsberövade. I Sverige har JO tilldelats detta uppdrag. Information om JO:s Opcat-verksamhet finns på JO:s webbplats.

I mars 2021 genomfördes på JO Thomas Norlings uppdrag inspektioner av de särskilda ungdomshemmen Sundbo (dnr O 9-2021), Vemyra (dnr O 10-2021), Fagared (dnr O 11-2021) och Brättegården (dnr O 12-2021). Inspektionerna

fokuserade på frågor kring de intagna ungdomarnas trygghet och säkerhet. Efter inspektionerna uttalade JO Thomas Norling att hans samlade bedömning var att den fördelning av ungdomar som SiS placeringsenhet gör mellan hemmen har relativt stor påverkan på såväl de enskilda hemmens förutsättningar att bedriva sin verksamhet som ungdomarnas möjlighet att få lämplig vård.

Syftet med inspektionen av SiS placeringsenhet var att följa upp hur placeringar inom SiS ungdomsvård går till.

Iakttagelser vid inspektionen

Vid inspektionen gjorde JO:s medarbetare i huvudsak följande iakttagelser.

Om SiS ungdomsvård

Enligt 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, ska det finnas särskilda ungdomshem för vård av unga som anges i 3 § i samma lag och som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn. Det handlar om ungdomar som utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. I de särskilda ungdomshemmen vårdas också ungdomar som är dömda för brott och avtjänar straff enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, LSU. Även en ungdom som avtjänat sitt straff kan få fortsatt vård enligt 3 § andra stycket LVU om det vid verkställighetens slut bedöms finnas ett uppenbart behov av fortsatt vård. På de platser i hemmen som är öppna kan även ungdomar som vårdas med stöd av 2 § LVU eller socialtjänstlagen (2001:451) placeras.

Enligt 11 § första stycket LVU bestämmer socialnämnden i en ungdomshemkommun hur vården av en ungdom ska ordnas och var ungdomen ska vistas. När en socialnämnd beslutat att en ungdom ska vistas i ett särskilt ungdomshem ska SiS enligt 12 § andra stycket LVU anvisa plats för ungdomen. I akuta situationer ska SiS omedelbart anvisa en sådan plats. Socialnämndens beslut om var vården ska inledas eller beslut att flytta ungdomen kan enligt 41 § första stycket 1 LVU överklagas till allmän förvaltningsdomstol. I SiS riktlinjer för LVU anges att en anvisning om plats endast är ett erbjudande till socialnämnden och därför inte kan överklagas.¹

Vid SiS ungdomshem finns tre olika tjänster: akut, utredning och behandling. Avdelningar vid hemmen är oftast inriktade mot en av tjänsterna. Avdelningarna är uppdelade efter kön² och antingen inriktade mot skolpliktiga

¹ Se SiS Riktlinjer/Juridik LVU, avsnitt 3.3, 2021-03-17.

² SiS har som utgångspunkt att placera pojkar och flickor var för sig. Om en ungdoms upplevda könstillhörighet skiljer sig från dess juridiska kön, placerar SiS i enlighet med den upplevda könstillhörigheten. Placeringsenheten gör en avvägning i det enskilda fallet tillsammans med

ungdomar, i åldersspannet 12 till 16 år, eller icke-skolpliktiga ungdomar, 16 till 21 år.

Vid inspektionen fanns 21 ungdomshem med sammanlagt 739 platser. Ett ungdomshem tillhör ett av SiS två verksamhetsområden: verksamhetsområde ungdomsvård norr ansvarade för 10 ungdomshem och verksamhetsområdet ungdomsvård söder ansvarade för 11 ungdomshem. Verksamhetsområdena leds av var sin direktör. Det fanns sammanlagt 69 platser inrättade för verkställighet av sluten ungdomsvård fördelade på 7 ungdomshem. När inspektionen inleddes fanns 88 lediga LVU-platser. Dessa var fördelade på 29 akutplatser, 6 utredningsplatser, 36 läsbara behandlingsplatser och 17 öppna behandlingsplatser. Det fanns inga lediga utredningsplatser samt läsbara behandlingsplatser för skolpliktiga pojkar. På de ungdomshem som vårdar ungdomar som verkställer en påföljd enligt LSU var 64 av de 69 platserna belagda.

SiS generaldirektör beslutade den 18 januari 2021 att dela upp verksamheter som bedrivs enligt LVU respektive LSU på avdelningsnivå. Uppdelningen motiverades bl.a. med att den skulle ge ökad trygghet för ungdomar och anställda. Möjligheten att erbjuda ungdomar riktad vård och behandling för att motverka återfall i kriminalitet skulle också förbättras genom beslutet. I och med beslutet har renodlade LSU-avdelningar inrättats i ungdomshemmen Bärby, Fagared, Johannisberg, Råby, Sundbo och Tysslinge. I beslutet anges dock att vissa avdelningar även fortsättningsvis kommer att vara blandade. Det gäller öppna avdelningar, avdelningar där flickor som dömts till sluten ungdomsvård vårdas och avdelningar för pojkar med särskilda vård- och resursbehov.³

Inom SiS pågår även ett arbete med att reglera den tekniska och fysiska säkerheten inom ungdomsvården.⁴ Vid inspektionen var två ungdomshem, Tysslinge utanför Södertälje samt Johannisberg i Kalix, placerade i den högsta säkerhetsnivån (1).

Det kom även fram att SiS arbetar med att integrera akut- och utredningstjänsterna inom ungdomsvården. Genom en tidig risk- och behovsbedömning, en s.k. målgruppsbedömning, vill SiS kunna identifiera eventuella

socialtjänsten och den mottagande institutionen. Se SiS Rutin för placering av transsexuell person eller person med könsdysfori, 2021-09-20.

³ Beslut om att differentiera LSU- och LVU-avdelningar inom SiS, dnr 1.1.4-517-2021.

⁴ Se Normering av teknisk och fysisk säkerhet på SiS institutioner, 2020-02-15, SiS dnr 3313-2019.

behov av utredningsåtgärder som sedan kan komma att utföras på akutavdelningen.⁵

Den avslutande genomgången

Vid den avslutande genomgången frågade JO:s medarbetare hur de olika typerna av platser fördelas mellan ungdomshemmen. Företrädarna för SiS uppgav att en fördelning mestadels sker inom ramen för myndighetens verksamhetsplanering. Verksamhetsdirektörerna ansvarar för att ta fram ett underlag i vilket de anger platsbehovet för nästkommande år. I detta arbete gör myndigheten även olika omvärldsanalyser som t.ex. kan röra vilken effekt lagändringar kan få på behovet av platser. I det löpande arbetet leder verksamhetsdirektörerna även processer om förändringar i målgruppen för ett ungdomshem eller en avdelning. För vissa ungdomshem är det enklare att ändra vilken kategori av ungdomar som hemmet ska ta emot. Andra ungdomshem kan t.ex. ha en unik behandlingsinriktning som gör att målgruppen inte bör ändras.

JO:s medarbetare frågade även vilka LVU-ungdomar som kan anvisas plats vid de ungdomshem som har den högsta säkerhetsnivån. Företrädarna för SiS uppgav att när myndigheten bedömer att det finns en risk för att en ungdom kan avvika eller bli fritagen placeras denne i ett sådant hem. En annan kategori som kan placeras där är ungdomar som är åtalade för brott. Enligt företrädarna för SiS vill ofta kommuner i Mälardalen placera pojkar som är i behov av en akut LVU-placering i Tysslinge enligt närhetsprincipen, inte minst då det underlättar för besök av den placerande socialtjänsten.

Placeringsenhetens uppdrag

SiS placeringsenhet tillhör avdelningen för planering och ekonomi vid SiS huvudkontor. Enheten leds av en enhetschef. Vid enheten finns fyra tjänster med ansvar för handläggningen av LVU-placeringar. Placeringshandläggarna fungerar som kontaktpersoner för ungdomshemmen och socialtjänsterna inom var sitt geografiskt område. Det finns även två tjänster med ansvar för handläggningen av LSU-placeringar. Den operativa verksamheten pågår 23 timmar om dygnet. Det finns alltid två placeringshandläggare i beredskap för LVU- respektive LSU-placeringarna. Under 2020 anvisade enheten plats till 1 457 ungdomar.

Placeringsenheten förfogar över samtliga platser i de särskilda ungdomshemmen enligt den beslutade kapaciteten, dvs. antalet platser som anges i myndighetens verksamhetsplan. Därutöver kan en institutionschef, eller en verksamhetsdirektör, fatta beslut om överbeläggning. När beslutet är fattat kan placeringsenheten anvisa en sådan plats.

⁵ Rutin LVU, 2021-03-31.

Det är placeringsenheten som ansvarar för att löpande registrera lediga platser i ungdomshemmen i det klientadministrativa journalsystemet, KAJ. För att ha en uppdaterad bild av hur tillgången till platser ser ut har placeringshandläggarna regelbunden kontakt med ungdomshemmens akutavdelningar för att få information om de ungdomar som kan komma att lämna avdelningen under den närmaste tiden.

Utgångspunkten vid platsanvisningen är att den enskilda institutionen inte kan neka att ta emot en ungdom som placeringsenheten vill anvisa en plats för. Om ungdomshemmet ändå inte vill ta emot en ungdom kan hemmet vända sig till verksamhetsdirektören med en begäran om att minska antalet platser på en avdelning, s.k. platsreduktion.⁶ Verksamhetsdirektören ska samråda med ekonomi- och planeringsdirektören innan ett sådant beslut fattas.

Vid inspektionen efterfrågade JO:s medarbetare uppgifter om hur många beslut om platsreduktion som gällde vid tiden för inspektionen. Av en skriftlig sammanställning av sådana beslut framkom att 18 beslut om platsreduktioner var i kraft vid 12 hem. Sammantaget innebar besluten en minskning med 62 platser av ungdomsvårdens totala platsantal. Några av platsreduktionerna beskrevs som intagningsstopp, medan andra beslut innebar att antalet platser på en avdelning minskats. För flera av besluten angavs som skäl pågående ombyggnader och renoveringar. I tre fall angavs att ungdomarna i fråga var särskilt vårdkrävande och att det därför fanns behov av att reducera antalet platser. I ett fall angavs anledningen till beslutet vara turbulens i ungdomsgruppen, och i ett annat att grupperna var olämpligt sammansatta.

Placeringsenheten redovisade att generaldirektören den 16 augusti 2021 gett ekonomi- och planeringsdirektören i uppdrag att beskriva hur placeringsprocessen ska gå till och ta fram riktlinjer för genomförandet av ett placeringsuppdrag. Vidare ska det tas fram kriterier för att identifiera vilka barn och unga som kan anvisas en plats på någon av de avdelningar som har i uppdrag att ta emot särskilda målgrupper. Ekonomi- och planeringsdirektören fick vidare i uppdrag att se över befintliga riktlinjer för bedömning av särskilda resursbehov för ungdomar vid ungdomshemmen. Uppdraget ska vara klart den 1 juni 2022.⁷

⁶ Se SiS Rutin vid platsanvisning när IC [institutionschef, JO:s anmärkning] säger nej eller när det inte finns några platser att anvisa.

⁷ Se Utredning och beslut med anledning av en rapport enligt lex Sarah gällande placering av en ungdom med särskilda vård- och resursbehov på ett ungdomshem som inte kunde tillgodose ungdomens behov, SiS dnr 2.10.3-4883-2020, 2021-08-16.

Den avslutande genomgången

Vid den avslutande genomgången frågade JO:s medarbetare vad som händer om en verksamhetsdirektör för ungdomsvården och ekonomi- och planeringsdirektören är oense om ett beslut om en platsreduktion. Enligt ekonomi- och planeringsdirektören lyfts frågan i sådana fall till generaldirektören.

Vidare tillfrågades företrädarna för SiS om det finns en definition av vad som utgör en godtagbar plats, t.ex. med avseende på viss fysisk standard. Enligt företrädarna för SiS är antalet platser avhängigt att det i ett hem finns en tillräcklig personaltäthet. Det finns ingen normering för lokalernas utformning men SiS har antagit en tio-årig lokalförsörjningsstrategi och har tagit fram ritningar för hur en standardavdelning ska se ut. Företrädarna för SiS uppgav vidare att ungdomar aldrig delar bostadsrum inom ungdomsvården.

Placeringar enligt LVU

Det finns ett formulär för platsansökan på SiS hemsida. I formuläret kan socialtjänsten bl.a. ange vilken typ av tjänst (akut-, utrednings- eller behandlingsplats) som ansökan avser, orsaken till ansökan om plats och information om ungdomens aktuella situation. Socialtjänsten kan också ange om det är möjligt med en placering i hela landet. Det är även möjligt för socialtjänsten att ange önskemål om en placering i ett särskilt angivet ungdomshem och om det finns behov av särskilda aktiviteter för den aktuella ungdomen. I platsansökan ska socialtjänsten även göra en riskinventering. Den innefattar bl.a. frågor om ungdomens hot- och våldshistorik och eventuella kopplingar till någon kriminell gruppering.

När ansökan kommit in till SiS ska placeringshandläggaren ta en muntlig kontakt med socialtjänsten. Syftet är att få en fördjupad bild av ungdomen och dennes behov. Ofta begär handläggaren komplettering av den skriftliga informationen. Det förekommer att plats anvisas även om en ansökan inte är komplett. Placeringshandläggaren gör även en egen riskinventering ur ett arbetsmiljöperspektiv. Den bygger på den information som socialtjänsten lämnat men även historik från tidigare placeringar inom SiS.

Placeringshandläggaren avgör därefter vilket hem som ska kontaktas. I SiS riktlinjer för handläggning av LVU-ärenden beskrivs följande om hur matchningen ska gå till:

Vid val av institution har SiS att ta hänsyn dels till den unges behov av specialiserad vård med utgångspunkt i dennes behov och förutsättningar, dels till institutionens närhet till hemorten. Det sistnämnda är viktigt bl.a. för att underlätta samarbetet med socialnämnden och med de ungas familjer och övriga nätverk. SiS verksamhet är indelad i två verksamhetsområden när det gäller ungdomsvården; SiS ungdomsvård söder och SiS ungdomsvård norr, inom vilka såväl närhetsprincipen som kravet på differentierad vård ska tillgodoses. För att tillgodose kravet på differentierad vård är de olika institutionerna inom varje

område inriktade på särskilda målgrupper. På grund av platsbrist eller av andra skäl kan det dock förekomma att plats anvisas utanför det egna området.⁸

Vid en telefonkontakt med en avdelningsföreståndare eller den placeringsansvarige i ungdomshemmet redogör handläggaren för ärendet. Placeringshandläggaren kan vid samtalet få information som kan vara av betydelse för om en plats bör anvisas där eller inte. Det kan t.ex. handla om att konstellationen av ungdomar på en avdelning bedöms olämplig.

Om det efter placeringsenhetens kontakt med institutionen bedöms lämpligt erbjuds socialtjänsten platsen. Om socialtjänsten godtar platsanvisningen reserverar placeringshandläggaren platsen och anvisar den. Socialtjänsten anmodas att skicka in ett placeringsbeslut enligt 11 § LVU, samt det rättsliga stödet för placeringen, i form av beslut eller domar, till institutionen.

I handläggningen av en platsansökan ser SiS socialnämnden som sin uppdragsgivare. Enligt placeringsenheten är det ovanligt att ungdomens inställning till placeringen framgår av en platsansökan. Om ungdomen tidigare varit intagen i ett ungdomshem, ombeds socialtjänsten redogöra för ungdomens syn på de tidigare placeringarna.

I handlägningsrutinen för LVU beskrivs, i ett stycke som rör placering av skolpliktiga ungdomar på en plats för icke-skolpliktiga, att "[ö]verväganden och bedömning av barnets bästa i förhållande till aktuellt platsläge görs utifrån individuella omständigheter i respektive ärende och ungdomens specifika vårdbehov i samråd med socialtjänsten".⁹ Enligt SiS rutiner är det socialnämnden som gör bedömningen av barnets bästa i beslut om huruvida barnet ska vårdas i ett särskilt ungdomshem.¹⁰

Målet för placeringsenheten är att en ungdom ska anvisas en plats inom en timme från det att en ansökan från socialtjänsten tagits emot. I samtalen med placeringsenhetens chef och handläggare kom det fram att placeringshandläggarna inte dokumenterar alla åtgärder som vidtas i handläggningen av en platsansökan, t.ex. vilken muntlig kommunikation som ägt rum och vilka upplysningar som kommit in där. Det kom fram att bristen på dokumentation i placeringsärendena redan tidigare har identifierats av myndigheten. Med anledning av detta skulle placeringsenheten få utbildning i frågor som rör dokumentation.¹¹

⁸ SiS Riktlinjer/Juridik LVU, avsnitt 3.1, 2021-03-17.

⁹ Rutin LVU, 2021-03-31.

¹⁰ SiS Rutin för prövning av barnets bästa, SiS dnr 1.4.2-667-2020.

¹¹ Utredning med anledning av klagomål om placering av en ungdom som vårdades med stöd av LVU på en LSU-avdelning, SiS dnr 1.7.3-4056-2021, 2021-06-30.

Om det saknas tillgängliga akutplatser som svarar mot en ungdoms ålder uppgav placeringsenheten att man i vissa fall ändå går vidare med en platsansökan efter en kontakt med socialtjänsten. Det kan leda till att enheten anvisar en plats för en skolpliktig ungdom på en avdelning med icke-skolpliktiga ungdomar. Principen om att erbjuda tak över huvudet för en omhändertagen ungdom kan således gå före den enskildes behov.

I andra fall kan ansökningar om akutplats placeras i kö. Enligt placeringsenhetens handlägningsrutin behandlas dessa ansökningar i turordning, men det finns en möjlighet att prioritera häktade och särskilt resurskrävande ungdomar.¹² När det är kö till akutplatser måste en socialtjänst som sökt en sådan plats omgående bestämma sig om den vill tacka ja till en erbjuden plats. Om socialtjänsten tackar nej skrivs ansökningsärendet av.

När en ansökan om en utrednings- eller behandlingsplats placerats i kö ansvarar placeringshandläggaren för att följa upp ansökan. Placeringsenheten har varje vecka en s.k. behandlingskonferens tillsammans med företrädare för hemmen där man diskuterar placeringarna av dessa ungdomar.

Vid inspektionen lämnades statistikuppgifter om 137 inskrivningar i ungdomshem av barn som var 12 år eller yngre mellan 2016 och 2020. Av dessa var 57 flickor och 80 pojkar. Det fanns inga särskilda platser i ungdomshemmen som är reserverade för denna åldersgrupp. I samtalen med handläggarna kom det fram att de vid kontakterna med socialtjänsten ofta diskuterar om det är lämpligt att placera ett barn som är 12 år eller yngre på en låsbar enhet. Om socialtjänsten ändå väljer att gå vidare med en sådan platsansökan, strävar enheten efter att anvisa den plats som den bedömer vara minst dålig för det enskilda barnet. Det kom fram att SiS inte har för avsikt att inrätta avdelningar eller enheter som är inriktade på att särskilt ta emot de yngsta barnen.

Vid inspektionen granskade JO:s medarbetare ett antal platsanvisningar enligt LVU från september 2021. Samtliga platsanvisningarna var motiverade och det framgick om närhetsprincipen (dvs. principen om att en placering ska ske nära hemorten) hade beaktats eller inte. Av en anvisning framgick att hänsyn hade tagits till önskemål som den berörde ungdomen framfört om att inte behöva komma tillbaka till ett SiS-hem som denne tidigare varit placerad i. I andra fall togs hänsyn till olika önskemål från socialtjänstens sida, t.ex. om behov fanns av en viss behandlingsmetod, eller av att undvika placeringar tillsammans med ungdomar från hemkommun. Hänsyn togs också till om en placering innebar att hemmet kunde tillhandahålla olika typer av tjänster i en vårdkedja för att undvika senare omplaceringar. I de flesta platsanvisningar som granskades

¹² Rutin LVU, 2021-03-31.

angavs att den anvisade platsen är den bästa tillgängliga platsen för att tillgodose vårdbehovet.

Den avslutande genomgången

Vid den avslutande genomgången frågade JO:s medarbetare om den snabba handläggningen av ärenden dvs. att det ca en timme från att ärendet kom in till att anvisning om plats ges, påverkar möjligheten att tillgodose den enskilde ungdomens särskilda vårdbehov.

Enligt företrädarna för SiS prioriteras arbetet med att anvisa en plats. I en del fall styrs placeringsenheten av socialtjänstens önskemål om var ungdomen ska placeras. Det kan t.ex. handla om att socialtjänsten inte är villig att placera ungdomen alltför långt ifrån hemkommunen. I andra fall är det främsta behovet att handläggningen går snabbt och i dessa fall har socialtjänsten inte någon synpunkt på var i landet i ungdomen placeras oaktat vårdbehovet.

Vidare ställdes frågor om SiS följer upp placeringar där vårdbehovet hos ungdomen inte kunde tillgodoses vid anvisningen av en plats. Företrädarna för SiS uppgav att det inte finns något krav på enheten att följa upp enskilda ärenden. Det kan ske t.ex. om en skolpliktig ungdom placeras på en plats avsedd för icke-skolpliktiga. När det finns en ledig plats i rätt ålderskategori kan ungdomen erbjudas platsen. I dessa situationer tackar dock socialtjänsten ofta nej till platsen med hänvisning till att skulle bli besvärligt för ungdomen att byta institution och lära känna en ny personalgrupp.

På fråga från JO:s medarbetare uppgav företrädarna för SiS att en anvisning endast är ett erbjudande av en plats. Socialtjänsten kan tacka ja eller nej till den platsen. Anvisningen får rättsverkan först när socialnämnden fattar ett beslut om placering.

Omplaceringar av LVU-ungdomar

En socialnämnd kan med stöd av 11 § LVU besluta om omplacering av en ungdom till ett annat ungdomshem. Förflyttningar av en ungdom som sker inom ett hem, t.ex. mellan två avdelningar med samma uppdrag, initieras och beslutas däremot av ungdomshemmets institutionschef.

De flesta omplaceringar initieras när socialtjänsten skickar in en platsansökan med en begäran om att en ungdom ska flyttas från en akutplats till en utrednings- eller behandlingsplats. Under handläggningen av ansökan samtalar placeringshandläggaren med den avdelning där ungdomen finns. Därefter tas en kontakt med det hem som bedöms aktuellt för placering av ungdomen utifrån vårdbehov och socialtjänstens önskemål. När matchningen är klar erbjuds platsen till socialtjänsten. Om socialtjänsten tackar ja till den anvisade platsen fattar socialnämnden därefter ett beslut om omplacering.

Omplaceringar kan även initieras av institutionerna, t.ex. av behandlingsskäl, efter en våldsincident eller om det finns s.k. konstellationsproblem. I

placeringsenhetens skriftliga rutiner beskrivs att en institution, i akuta situationer och på eget initiativ, kan hämta in omplaceringsbeslut från socialtjänsten. Institutionen meddelar därefter placeringsenheten vilken socialtjänst som vill ha en plats. Detta formaliseras sedan genom att placeringsenheten anvisar plats och socialtjänsten tackar ja till platsen.¹³

I sällsynta fall kan en omplacering av en ungdom medföra att även andra ungdomar i hemmet måste placeras om. Enligt chefen för placeringsenheten ska man i sådana situationer ta hänsyn till samtliga inblandade ungdomars situation och behov. Placeringarna ska bara genomföras om det blir så bra som möjligt för samtliga ungdomar.

I handläggningsrutinen för LVU anges inte när eller hur ungdomen bör informeras om ett eventuellt beslut om omplacering, hur ungdomens åsikt och inställning tas in eller på annat sätt klarläggs i det sammanhanget, eller hur ungdomens inställning eller åsikter ska beaktas.

Placeringar av särskilt vårdkrävande LVU-ungdomar

SiS har ett antal platser för ungdomar som kategoriseras som särskilt vårdkrävande (ibland benämnda särskilt resurskrävande ungdomar eller ungdomar med särskilda resursbehov).¹⁴ Vilka som omfattas av begreppet har bl.a. definierats enligt följande:

Med särskilda resursbehov avses inom ungdomsvården ungdomar som har ett allvarligt utagerande eller självdestruktivt beteende eller har en funktionsnedsättning som helt eller delvis förhindrar vård med andra intagna. Ungdomarna bedöms vara i behov av extra personalresurser för att kunna tillgodogöra sig vård- och behandlingsinsatser under vårdtiden på institutionen.¹⁵

Placeringsenheten redogjorde för att ungdomshemmen vid inspektionen hade sammantaget 28 resursförstärkta platser för särskild vårdkrävande pojkar på 9 olika avdelningar och 12 platser för särskilt vårdkrävande flickor på 7 olika avdelningar. Tillgången till platser av detta slag påverkas dock av eventuella beslut om platsreduktion.

Vid inspektionen redogjordes även för s.k. särskilt förstärkta avdelningar, SFA, som enligt myndighetens verksamhetsplan för 2021 skulle inrättas vid några ungdomshem. Syftet med dessa avdelningar är att möta behoven hos ungdomar med omfattande psykiatrisk och neuropsykiatrisk problematik samt med ett kraftigt utagerande beteende där hot och våld även riktas mot personal. Vårdbehovet motsvarar delvis det som finns hos personer som tillhör

¹³ Se SiS Placeringsenheten Rutin LVU, 2021-03-31.

¹⁴ Se Särskilda vård- och resursbehov. En kartläggning av särskilt vård- och resurskrävande ungdomar och klienter som vårdats inom SiS åren 2018 och 2019, SiS dnr 1.1.3-2890-2020.

¹⁵ Se Riktlinjer för bedömning av särskilda resursbehov för ungdomar vid SiS särskilda ungdomshem, SiS dnr 1.4.2-304-2016.

personkrets 1 i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, dvs. personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd.¹⁶ Det finns redan idag sådana platser på avdelningen Kullen (flickor) i det särskilda ungdomshemmet Brättegården som öppnade 2019. Placeringsenheten redogjorde för att ytterligare tre SFA skulle öppnas under hösten 2021 i de särskilda ungdomshemmen Fagared (pojkar), Ljungaskog (flickor) och Rebecka (flickor).¹⁷ Placeringsenheten ansvarar för samordningen av de ärenden där det kan bli aktuellt med en placering av en ungdom på en SFA.

Vid inspektionen redogjorde placeringsenheten också för att SiS har särskilda avtal med var och en av de åtta kommuner som har en särskilt vårdkrävande ungdom placerad hos myndigheten.¹⁸ Dessa ungdomar har ofta varit placerade länge inom SiS och oftast placeras de på en egen avdelning. Detta möjliggörs genom ett särskilt beslut om platsreduktion.

Placeringsenhetens samverkan med ungdomshemmen

Vid inspektionen lämnades uppgifter om att placeringsenheten är sammankallande till veckovisa möten med akutavdelningar vid de ungdomshem som har i uppdrag att ta emot särskilt vårdkrävande pojkar. Det handlar om 26 platser på akutavdelningar vid ungdomshemmen Bärby, Fagared, Råby och Sundbo. Även när det uppstår en plötslig och akut situation kan enheten sammankalla gruppen, t.ex. om det finns behov av en snabb omplacering av en ungdom. Enligt placeringsenheten är det därför viktigt att den som representerar hemmet, vanligtvis en institutionschef eller en avdelningsföreståndare, har befogenheten att kunna erbjuda en plats. Enligt placeringsenheten fanns det tidigare en liknande samverkan även med ungdomshem som tar emot flickor. Den samverkan upphörde eftersom det fanns samordningsproblem, bl.a. för att särskilt vårdkrävande flickor är fördelade på många fler avdelningar och vid fler hem än vad pojkarna i samma kategori är. Under hösten 2021 planerade man att åter starta upp samverkan för ungdomshem som tar emot flickor. Enligt placeringsenheten kan samverkansmötena för flickor komma att bli särskilt inriktade mot flickor med behov av behandlingsplatser.

¹⁶ Se Programbeskrivning Särskilt förstärkta avdelningar, SiS dnr 1.1.3-403-2021.

¹⁷ En SFA skiljer från andra avdelningar i fråga om lokalernas utformning, personaltätheten, vårdinnehåll, förhållningssätt och metoder samt ifråga om medarbetarnas kompetens.

¹⁸ Se 4 § Statens institutionsstyrelsens föreskrifter om vårdavgifter för ungdomar som vistas vid särskilda ungdomshem med stöd av 3 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) m.m., SiSFS 2020:1.

Handläggning av placeringar enligt LSU

Enligt 9 § LSU bestämmer SiS vid vilket särskilt ungdomshem som en ungdom dömd till särskild ungdomsvård ska inställa sig.¹⁹

Enligt SiS riktlinjer för LSU måste placeringsenheten få tillgång till ett så komplett beslutsunderlag som möjligt för att kunna placera den dömd på bästa sätt utifrån ungdomens förutsättningar. Samma dag som domen faller ska domstolen sända domen eller domsbevis till SiS. Även yttrande och läkarintyg som tagits in vid en särskild personutredning, utlåtande från rättspsykiatrisk undersökning och utdrag ur belastningsregistret är handlingar som enheten behöver få tillgång till. Enligt 1 § förordningen (1998:641) om verkställighet av sluten ungdomsvård ska socialnämnden på begäran av SiS lämna de uppgifter som behövs för att den som har dömts till sluten ungdomsvård ska kunna anvisas plats och få lämplig vård.

I SiS riktlinjer för LSU anges bl.a. följande i avsnittet Att beakta vid placeringen:

Vid placering beaktas bl.a. att målskamrater inte placeras på samma institution. Vidare placeras dömda för sexualbrott i första hand på särskild avdelning inriktad för dömda med övergreppspecifik problematik. Utvisningsdömda placeras i första hand på institution med särskilt uppdrag för det. Även institutionens närhet till hemorten beaktas. Alla avdelningar är enkönade.²⁰

I placeringsenhetens handlägningsrutiner för LSU anges bl.a. följande angående placeringen av den dömd:

När domen är verkställbar och det är dags för placering behöver du se över platstillgången och göra en bedömning inför placering. Bedömningen omfattar såväl aktuell dom, tillgänglig dokumentation från tex socialtjänsten, Kriminalvården eller eventuell tidigare placering inom SiS. Hur har tidigare placering fungerat? Bedöms risk för avvikning? Finns information om tidigare kriminell historik, kriminell gruppering/nätverk?

- Om misstanke om gängkriminalitet:

- Stäm av med socialtjänsten, polisen om gängkopplingar, nätverk, eventuellt kända hotbilder, målskamrater, ”kompisar” som är placerade inom SiS, vilka områden ungdomen rör sig i för att kartlägga umgänget inför placering.

ibland är det svårt att få tillräcklig information då socialtjänsten eller polisen inte har den information vi efterfrågar.²¹

Det är institutionschefen som enligt SiS riktlinjer ska fatta beslut om att omplacera en LSU-ungdom mellan två låsbara avdelningar i samma hem. Om det blir aktuellt med omplacering av en ungdom från en låsbar till en öppen

¹⁹ Om den dömd redan befinner sig i ett särskilt ungdomshem eller i häkte kan placeringschefen i vissa fall delegera beslutet om placering till en institutionschef, se 10 § LSU samt SiS Riktlinjer/Juridik Sluten ungdomsvård, avsnitt 5.2.1.

²⁰ SiS Riktlinjer/Juridik Sluten ungdomsvård, avsnitt 4.8.

²¹ Handlägningsrutiner LSU, 2021-09-17.

avdelning ses det som en del i utslussningen. En sådan placering ska beslutas av placeringsenheten.²² Även beslut om omplaceringar mellan hem beslutas av placeringsenheten. Det kommuniceras inte till ungdomen om en institution skulle begära omplacering av en ungdom. Enligt placeringshandläggarna beror detta på att ungdomen i ett senare skede har möjlighet att överklaga beslutet.

Vid granskningen av placeringsbeslut enligt LSU noterades att dessa har likartade beslutsmotiveringar. Ett typiskt beslut har följande innehåll:

[NN] placeras på [institution, avdelning] för att verkställa sluten ungdomsvård, [strafftid], enligt [domstolens] dom [datum] i [mål nr].

Domen blev verkställbar [datum] genom att [NN] nöjdförklarade sig på domen. [NN] var vid tidpunkten för nöjdförklaringen häktad i aktuella målet.

Vid inspektionen granskades ett antal beslut angående placeringen av ungdomar i det särskilda ungdomshemmet Tysslinge, som har säkerhetsnivå 1. I besluten angavs det inte några särskilda skäl för att ungdomarna placerats där. I samtal med handläggarna kom det emellertid fram att ungdomarna hade placerats i ungdomshemmet bl.a. därför att de tidigare hade avvikit eller inte inställt sig på egen hand. Av den anledningen gjordes bedömningen att det fanns skäl att placera dem i just det ungdomshemmet.

I de samtal som JO:s medarbetare hade med SiS handläggare kom det fram att de inför placeringsbeslutet hämtar in muntlig information från socialtjänsten, Polismyndigheten och Kriminalvården. Det kommer inte in någon skriftlig information från t.ex. Kriminalvården. De muntliga uppgifter som hämtas in dokumenteras inte i tjänsteanteckningar. SiS tar inte in några synpunkter från den unge om denne har önskemål om vilket hem han eller hon ska placeras i.

JO:s medarbetare noterade att skälen till varför ungdomen placerats vid ett visst hem i ett senare skede kunde klargöras i nekande beslut på en ungdoms begäran om omplacering och, vid överklaganden av omplaceringsbeslut, i yttranden till förvaltningsrätten.

Vid inspektionen noterades även att begränsningar i SiS klientadministrativa system för journalföring av ungdomar som är dömda till sluten ungdomsvård inverkar på förfarandet vid omplaceringar av LSU-ungdomar, bl.a. hur beslut om omplaceringen rubriceras.

Den avslutande genomgången

Vid den avslutande genomgången frågade JO:s medarbetare om företrädarna för SiS bedömer om regelverket för placering enligt LSU ger ett tillräckligt stöd. Företrädarna för SiS uppgav bl.a. att flera faktorer måste beaktas vid en placering av en intagen enligt fängelselagen (2010:610) än vid en placering

²² SiS Riktlinjer/Juridik Sluten ungdomsvård avsnitt 5.4.

enligt LSU. Utifrån det klientel som döms till sluten ungdomsvård vore det möjligen önskvärt att ha fler kriterier för placering att matcha ungdomen mot.

SiS saknar även den typ av sekretessbrytande bestämmelser och registerlagstiftning som finns inom kriminalvården. Regelverket medger således inte att SiS får tillräckliga underlag för rätt placering. För att få frågor av detta slag tydligt reglerade i lag planerar SiS därför att göra en hemställan till regeringen om författningsändring.

Företrädarna för SiS uttryckte en förhoppning om att de begränsningar som det nuvarande klientadministrativa systemet innebär för t.ex. handläggningen av omplaceringar ska försvinna i och LSU-ärenden flyttas över till ett nytt journalsystem, KAJ.

Uppgifter som har hämtats in efter inspektionen

JO har hämtat in SiS rutin för placering och intagning av ungdom/klient på institutionen utifrån ett arbetsmiljöperspektiv samt en rapport om normering av teknisk och fysisk säkerhet på SiS institutioner.

Protokollförare vid inspektion var Lars Olsson.

Justeras 2022-03-11

Gunilla Bergerén

Jag har tagit del av protokollet.

Vid inspektionen kom det fram att generaldirektören för SiS den 16 augusti 2021 gav myndighetens ekonomi- och planeringsdirektör i uppdrag att bl.a. beskriva hur placeringsprocessen ska gå till samt ta fram riktlinjer för genomförandet av ett placeringsuppdrag. I uppdraget ingår bl.a. att ta fram kriterier för att identifiera vilka barn och unga som kan anvisas en plats på någon av myndighetens avdelningar som har i uppdrag att ta emot särskilda målgrupper. Uppdraget ska redovisas den 1 juni 2022 (SiS dnr 2.10.3-4883-2020, 2021-08-16).

Med anledning av SiS pågående uppdrag finner jag inte skäl att för närvarande vidta någon åtgärd med anledning av iakttagelserna vid inspektionen.

2022-03-14

Thomas Norling