

Kritik mot Socialstyrelsen för handläggningen av ett tillsynsärende

Beslutet i korthet: Efter en inspektion av HVB-hemmet Hoppet Kil har Socialstyrelsen i ett beslut riktat allvarlig kritik mot hemmet för att en ungdom skrivits in i "eller i vart fall" inte skrivits ut från hemmet då ungdomen inte skulle ha samtyckt till att vårdas i hemmet. JO anser att Socialstyrelsen inte har haft grund för att kritisera HVB-hemmet. Vidare är det, enligt JO:s mening, oacceptabelt att det av dokumentationen i tillsynsärendet inte går att utläsa vilket underlag Socialstyrelsen hade för sitt beslut.

Bakgrund

Hoppet Kil är ett hem för vård eller boende, ett s.k. HVB-hem, som drivs av SSK i Uppsala AB.

Den 21 september 2010 genomförde Socialstyrelsen en inspektion av Hoppet Kil. Under inspektionen hölls samtal med bl.a. AA, som var 16 år och vårdades i hemmet. Enligt vad som antecknades i Socialstyrelsens beslut den 30 september 2010 med anledning av inspektionen uppgav AA att han flera gånger hade uttryckt att han inte ville vara på institutionen, både till socialtjänsten och till föreståndaren, och att han inte hade lämnat något samtycke till placeringen.

I sitt beslut riktade Socialstyrelsen allvarlig kritik mot Hoppet Kil för bl.a. att AA vårdades i hemmet utan något samtycke. Socialstyrelsen anförde bl.a. följande.

Av intervjun med en av ungdomarna, som var över 15 år, framkom det att han inte lämnat sitt samtycke till att vårdas på institutionen. Ungdomen kan därför inte vårdas med stöd av socialtjänstlagen och skulle därför inte ha skrivits in på institutionen eller i vart fall ha skrivits ut då samtycke till vården inte längre förelåg från ungdomens sida. Hoppet Kil HVB kan därför inte undgå allvarlig kritik, då detta förhållande har inneburit att den unge vårdats på institutionen mot sin vilja.

Socialstyrelsen ställde i beslutet krav på att Hoppet Kil skulle tillse att "ungdomar över 15 år inte skrivs in i eller vårdas i verksamheten om samtycke från dem inte föreligger". Hoppet Kil skulle redovisa sina åtgärder i denna del senast den 15 november 2010.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde BB, ägare och biträdande föreståndare för Hoppet Kil, klagomål mot Socialstyrelsens handläggning av tillsynsärendet. Han anförde bl.a. följande.

När AA skrevs in i Hoppet Kil vårdades han med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Vård enligt denna lag förutsätter inte något samtycke från den enskilde. Det var därför fel av Socialstyrelsen att kritisera hemmet för att inskrivning hade skett. LVU-vården upphörde först i maj 2010.

Det var först i samband med Socialstyrelsens intervju som det kom fram att AA motsatte sig en placering i behandlingshemmet. AA hade inte framfört detta när han några veckor före inspektionen undertecknade den senaste behandlingsplanen och inte heller vid de enskilda samtal som hölls minst en gång per vecka under hela placeringstiden eller den vardagliga behandlingen.

Socialstyrelsens beslut om att rikta allvarlig kritik mot Hoppet Kil föregicks inte av någon kontakt med den placerande socialtjänsten eller AA:s anhöriga.

Efter mottagandet av Socialstyrelsens beslut kallade hemmet till ett utskrivningsmöte den 7 oktober 2010 med AA:s nätverk och den placerande socialtjänsten. Samtliga mötesdeltagare var upprörda över beslutet. AA framförde att ”det var inte det här han ville”. Föreståndaren för hemmet ansåg dock att utskrivning var ”det enda möjliga” i den uppkomna situationen. AA skrevs ut från hemmet den 8 oktober 2010.

Det fanns inte några föräldrar eller andra anhöriga som hade möjlighet att ta emot AA. Genom Socialstyrelsens beslut tvingades Hoppet Kil att ”ställa ungdomen på gatan utan boende, skydd, försörjning, tillsyn, fungerande umgänge eller andra skyddsfaktorer” och enligt en tjänsteman från Socialstyrelsen ”är detta inte Hoppets problem”.

Utredning

Inledningsvis inhämtades Socialstyrelsens beslut den 30 september 2010 i ärende dnr 9.1 – 27155/2010.

Socialstyrelsen anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande över vad BB hade framfört i sin anmälan till JO. Yttrandet skulle belysa vilket underlag som Socialstyrelsen hade haft för att uttala allvarlig kritik mot HVB-hemmet.

I sitt remissvar anförde Socialstyrelsen bl.a. följande (åberopade bilagor har här utelämnats).

Socialstyrelsens yttrande

En kontakt borde i förevarande fall ha tagits med socialnämnden och en granskning av vårdplanen och annan relevant dokumentation borde gjorts innan kritik kunde riktas. Någon tjänsteanteckning har inte gjorts av inspektörens samtal med föreståndaren angående 16-åringens samtycke till vård. En sådan anteckning borde ha gjorts och tillförts materialet i ärendet.

Bakgrund

Bakgrunden är att Socialstyrelsen genom en av sina regionala tillsynsenheter (nedan kallad tillsynsmyndigheten) i bedömningen i ett beslut av den 30 september 2009 [rätteligen 2010; JO:s anm.] (bilaga 1) riktade allvarlig kritik mot ett hem för vård eller boende (HVB) då det vid ett tillsynsbesök på detta HVB, Hoppet Kil HVB, under en intervju med en 16-åring som var inskriven vid hemmet, framkommit att 16-åringen inte samtyckte till att vårdas på institutionen. Efter att tillsynsmyndigheten meddelat beslutet skrev institutionen i samråd med socialnämnden ut den unge, vilket enligt anmälaren var mycket olyckligt för den unge då den unge inte hade någonstans att ta vägen samt att den unge uttalat att det inte var så han menade.

- - -

Socialstyrelsens utredning

Tillämpliga regler m.m.

Det följer av 13 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, att Socialstyrelsen har tillsyn över socialtjänsten och verksamheten vid hem för vård eller boende, även då de bedrivs i enskild regi.

Enligt 13 kap. 2 § första stycket SoL innebär tillsyn enligt lagen granskning av att den verksamhet som avses i 1 § uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter samt beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter.

Enligt 3 kap. 19 § socialtjänstförordningen (2001:937), SoF, ska Socialstyrelsen minst två gånger per år inspektera hem för vård eller boende som tar emot unga, den så kallade frekvenstillsynen för HVB.

Enligt 13 kap. 4 § SoL får vid tillsyn som rör barns förhållanden barnet höras om det kan antas att barnet inte tar skada av samtalet. Barnet får höras utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande.

Socialnämnden har ett ansvar enligt 5 kap. 1 § SoL att verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden och de har att, med särskild uppmärksamhet, följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken på en ogynnsam utveckling. Enligt samma bestämmelse har nämnden att 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.

Det är socialnämnden som enligt 6 kap. 1 § SoL ska sörja för att den unge som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i familjehem eller i ett HVB och barnets bästa ska beaktas (1 kap. 2 § SoL). Nämnden ansvarar för att den som genom deras försorg tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård. Vård i familjehem och i HVB ska enligt 6 kap. 4 § SoL bedrivas i samråd med socialnämnden och nämnden ska, enligt 6 kap. 8 § SoL, minst en gång var sjätte månad överväga om vården fortfarande behövs.

Det framgår av 3 kap. 14 § första stycket SoF, att när behovet av vård i ett HVB har upphört ska den som vårdas skrivas ut. Det är föreståndaren som beslutar om utskrivning, om inte huvudmannen har bestämt annorlunda. För den som vårdas enligt socialtjänstlagen ska utskrivning ske tidigare om den enskilde eller dennes vårdnadshavare begär det.

Av 1 kap. 1 § SoL framgår att verksamhet enligt socialtjänstlagen ska bygga på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Enligt 3 kap. 5 § SoL första stycket ska socialnämndens insatser för den enskilde utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne. Enligt andra stycket samma paragraf ska, när en åtgärd rör ett barn, barnet få relevant information och hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas. Hänsyn ska tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad. Bestämmelsen i 3 kap. 5 § första stycket anger klart att socialtjänsten inte får företa åtgärder ”över huvudet” på den enskilde (prop. 1979/80:1 Del A s. 528). Stadgandenas främsta funktion får anses vara att understryka betydelsen av den enskildes aktiva roll och bestämmande över sin situation. Det innebär att frivillighet och självbestämmande ska vara vägledande vid handläggningen av enskilda ärenden inom socialtjänsten. Frivillighet och självbestämmande ska gälla vid såväl vård och behandlingsinsatser som andra av socialtjänsten förmedlade sociala insatser (jfr prop. 1979/80:1 Del A s. 208) Principen om frivillighet fråntar inte socialnämnden dess ansvar att i samspel med den enskilde vid behov motivera och aktivt påverka den enskilde att ta emot en viss insats (jfr prop. 1979/80:1 s. 211). Enligt 3 kap. 5 § andra stycket gäller detta även när en åtgärd rör ett barn.

Insatser mot den enskildes vilja kan således inte komma i fråga med stöd av socialtjänstlagen. Detta gäller oavsett om insatsen är riktad till barn eller vuxna. Med barn avses enligt lagen den som är under 18 år (1 kap. 2 § SoL). Av föräldrabalken följer att vårdnadshavare har att företräda barnet och föra dess talan. Genom 11 kap. 10 § SoL har dock barn som fyllt 15 år rätt att själv föra sin talan i mål och ärenden enligt lagen. Har den underårige fyllt 15 år men ännu inte uppnått myndig ålder, dvs. 18 år, kommer i allmänhet både vårdnadshavaren och den underårige att ha partsställning (prop. 1979/80:1 del A s. 408, se även Thunved 2010 s. 255).

Om ett barn eller ungdom inte vill ta emot en erbjuden insats eller en frivillig insats inte kan anses tillgodose barnets eller den unges behov bör nämnden överväga ett tvångsomhändertagande enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Frivilliga lösningar ska tas till i första hand, men om förutsättningarna i nyss nämnda lag är uppfyllda har socialnämnden inte bara en befogenhet utan också en skyldighet att ingripa till den underåriges skydd.

Handläggningen hos Socialstyrelsen

Med yttrandet bifogas en skrivelse från den inspektör som genomförde den aktuella inspektionen. I skrivelsen redogörs för händelsen (bilaga 2).

Socialstyrelsen vill tillägga följande. Vid inspektioner inom ramen för den så kallade frekvenstillsynen av HVB används en förtryckt intervjumall. Intervjumallen baserar sig på Socialstyrelsens nationella bedömningskriterier för tillsyn av kvalitet och säkerhet vid HVB för barn och unga samt familj. En av frågorna i mallen är ”Hur är det att vara här? Skola, kompisar, personal, fritid?” På denna fråga svarade 16-åringen att han inte tycker om att vara på hemmet och att han inte har lämnat sitt samtycke (se bilaga 3). Uppgifterna bekräftades enligt inspektören av föreståndaren för hemmet vid det efterföljande samtalet med föreståndaren. Det finns dock ingen tjänsteanteckning upprättad som styrker detta.

Socialstyrelsens bedömning

Det är ytterst viktigt att barn som är placerade på HVB kommer till tals och ges utrymme att beskriva sin upplevelse av vårdens innehåll. Av denna anledning har tillsynsmyndigheten enligt 13 kap. 4 § SoL en möjlighet att vid tillsyn som rör barns förhållanden höra barnet.

Tillsynsmyndigheten har sedan att göra en bedömning av vad som framkommit vid ett sådant samtal och inspektionen i övrigt. Vid bedömningen ska tillsynsmyndigheten bl.a. ta ställning till om verksamheten uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter. Det följer av socialtjänstlagen och socialtjänstförordningen att ett HVB inte kan skriva in eller vårda en ungdom som har fyllt 15

år för vård enligt socialtjänstlagen om samtycke saknas eller om samtycke till vården återtas.

Den enskildes utsaga bör väga tungt. Det hindrar dock inte att ytterligare utredning kan behöva göras för att ta ställning till om innehållet i den enskildes utsaga är tillräckligt för att göra bedömningen av om verksamheten förtjänar kritik eller inte. I det förevarande beslutet har tillsynsmyndigheten dragit slutsatser om dels att den unge vårdades utan samtycke och dels att den unge hade skrivits in på HVB utan att samtycke fanns. Det är Socialstyrelsens uppfattning att en kontakt i förevarande fall borde ha tagits med socialnämnden och en granskning av vårdplanen och annan relevant dokumentation gjorts innan kritik kunde riktas. Socialstyrelsen noterar att någon tjänsteanteckning inte gjorts av de samtal som inspektören har haft med föreståndaren angående 16-åringens samtycke till insatsen. En sådan anteckning borde ha gjorts och tillförts materialet i ärendet, vilket också hade underlättat kontakten med socialnämnden.

Socialstyrelsen vill avslutningsvis förtydliga att tillsynsmyndighetens beslut att rikta kritik mot verksamheten bygger på vad som framkom vid inspektionen och det som den 16-årige pojken då uttryckte. Om den unge i ett senare skede lämnat sitt samtycke till att vara fortsatt placerad så förelåg det i den situationen inget hinder för att den unge kvarstannade vid Hoppet Kil HVB. HVB samt placering socialnämnd har att, efter ett beslut som det förevarande, utifrån den kritik som riktas, i samtal med den unge ta reda på om samtycke föreligger till insatsen. Tillsynsmyndighetens beslut kan aldrig, vilket anmälaren anför, vara ett beslut som tvingar ett HVB att skriva ut den enskilde. Det är socialnämnden som har ansvaret för den unge och som har att bedöma om erforderligt samtycke finns för att bedriva en god vård i frivillig form. Vården vid HVB ska också bedrivas i samråd med socialnämnden. 3 kap. 14 § SoF reglerar att när behovet av vård i hemmet har upphört så ska föreståndaren besluta om utskrivning. För den som vårdas enligt socialtjänstlagen ska utskrivning ske tidigare om den enskilde eller dennes vårdnadshavare begär det. Behovet kan likväl finnas kvar även om den unge inte längre samtycker till vården. Då måste socialnämnden omedelbart informeras av HVB och överväganden om andra åtgärder måste göras, t.ex. om insatser med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga är nödvändiga.

BB kommenterade yttrandet och anförde bl.a. följande. Av den behandlingsplan som AA undertecknade den 12 september 2010, nio dagar före inspektionen, framgick det tydligt att han skulle stanna kvar i Hoppet Kil till dess att annan fungerande och lämplig lösning hade hittats. Vid denna tidpunkt fanns det således ett samtycke till placeringen från AA:s sida. Föreståndaren ”har alltså inte sagt att samtycke saknats då han, socialtjänsten och ungdomens enda anhöriga (syster) levde i tron att samtycke fanns”.

Bedömning

Socialstyrelsen har riktat allvarlig kritik mot HVB-hemmet Hoppet Kil för att AA skrivits in i ”eller i vart fall” inte skrivits ut från hemmet då AA inte skulle ha samtyckt till att vårdas i hemmet.

Av utredningen framgår att AA placerades i behandlingshemmet år 2008. BB har uppgett att AA vårdades med stöd av LVU vid tidpunkten för inskrivningen och att LVU-vården upphörde först i maj 2010. Socialstyrelsen har i sitt yttrande inte tillbakavisat dessa uppgifter. Med utgångspunkt från vad BB har anförts har beslutet om inskrivning kunnat fattas oavsett om AA samtyckte till vård i hemmet eller inte. Socialstyrelsen har då inte haft grund för att kritisera Hoppet Kil för att AA skrevs

in i hemmet. Det är förvånande att Socialstyrelsen inte har berört frågan i sitt remissvar.

Jag övergår nu till att behandla den kritik som Socialstyrelsen har uttalat mot Hoppet Kil för att det inte hade fattats beslut om utskrivning av AA.

Enligt 3 kap. 14 § socialtjänstförordningen (2001:937) ska den som vårdas i ett HVB-hem skrivas ut när behovet av vård i hemmet har upphört. Om vården sker med stöd av socialtjänstlagen (2001:453), SoL, ska utskrivning ske tidigare om den enskilde eller dennes vårdnadshavare begär det.

Det har inte framkommit annat än att AA alltså hade behov av vård i HVB-hemmet när Socialstyrelsen i september 2010 genomförde inspektionen.

Socialstyrelsen har i beslutet den 30 september 2010 anfört att AA uppgav att han ”flera gånger uttryckt att han inte ville vara på institutionen, både till socialtjänsten och till föreståndare”. I dokumentationen av samtalet med AA antecknades följande på frågan ”Hur är det att vara här? Skola, kompisar, personal, fritid?”

Tycker inte om att vara på Hoppet. Men – har ingenstans att bo, och soc vill inte flytta honom till familjehem. Har sagt till soc att han inte vill vara på Hoppet. Har inte lämnat sitt samtycke. Planeras att han ska flytta till ett elevhem...Har inte fått reda på sina rättigheter och visste inte att han kan klaga på soc!

Vidare framgår det att Socialstyrelsen frågade AA. ”Har du försökt att påverka hur du vill ha det?” Som AA:s svar antecknades följande.

Ja – men mest försökt att få flytta. Vill också ha internetuppkoppling – men fungerar inte – dålig mottagning. Finns mobilt, men mycket långsamt!

I remissvaret har Socialstyrelsen anfört att föreståndaren för Hoppet Kil bekräftade de uppgifter som AA hade lämnat under samtalet om att han inte tyckte om att vara i hemmet och ”att han inte har lämnat sitt samtycke”. BB har dock tillbakavisat uppgiften att föreståndaren skulle ha bekräftat att AA inte samtyckte till placeringen.

Varken i Socialstyrelsens tillsynsbeslut eller i dokumentationen beträffande inspektionen finns det något som tyder på att föreståndaren bekräftade de aktuella uppgifterna. Det är därför inte möjligt för mig att bedöma vad som sades vid diskussionen mellan Socialstyrelsens tjänstemän och föreståndaren.

För det fall föreståndaren skulle ha bekräftat AA:s uppgifter borde, som Socialstyrelsen har medgett, uppgiften givetvis ha dokumenterats. Inte minst med hänsyn till att Socialstyrelsen i sitt beslut riktade allvarlig kritik mot HVB-hemmet är det oacceptabelt att det av dokumentationen i ärendet inte går att utläsa vilket underlag som Socialstyrelsen hade för sitt beslut.

Även om AA inför personal vid HVB-hemmet hade uttryckt att han inte ville vara i hemmet och att han inte samtyckte till att vårdas där är det enligt min mening inte givet att AA för den skull kan anses ha begärt att bli utskriven.

För att socialnämnden med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen ska kunna bereda ett barn vård utanför det egna hemmet fordras ett samtycke från barnets vårdnadshavare. Om barnet har fyllt 15 år måste även den unge samtycka till vården. Ett samtycke ska avse både att barnet ska beredas vård utanför hemmet och själva placeringen. Utan samtycke från vårdnadshavaren och, när det krävs, barnet själv, kan den unge inte beredas vård på frivillig grund. Om vårdnadshavaren eller den unge återtar ett tidigare lämnat samtycke ankommer det på socialnämnden att ta ställning till om insatsen ska upphöra eller om den unge ska beredas vård enligt bestämmelserna i LVU.

Det är inte helt ovanligt att en ungdom som är placerad i ett HVB-hem uttrycker att han eller hon inte vill vara i hemmet. Varje uttalande från den unge om att han eller hon inte vill vara placerad utanför det egna hemmet, inte vill vara i HVB-hemmet eller inte trivs där kan emellertid inte uppfattas som en begäran om att bli utskriven från hemmet. Huruvida den unges uttalanden innefattar en sådan begäran måste bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. För det fall det föreligger någon osäkerhet om vad den unge vill ska hemmet naturligtvis diskutera saken med honom eller henne.

Såvitt framgår av Socialstyrelsens tillsynsbeslut och remissyttrande ska AA i huvudsak ha framfört samma sak till föreståndaren för Hoppet Kil som han gjort under samtalet med tjänstemännen från Socialstyrelsen när det gäller hans uppfattning om att vårdas i HVB-hemmet. Det för enligt min mening för långt att uppfatta att det i dessa uttalanden har legat en begäran om att mer eller mindre omgående bli utskriven från hemmet. Såvitt framgår av anmälan till JO var det inte heller AA:s önskan att skrivas ut. Dokumentationen av Socialstyrelsens samtal med AA ger inte heller vid handen att frågan diskuterades närmare med AA för att klarlägga vad han hade menat.

Socialstyrelsen drog i sitt tillsynsbeslut den slutsatsen att eftersom AA inte skulle ha samtyckt till placeringen hade HVB-hemmet vårdat honom mot hans vilja. Jag vill med anledning av detta uttalande framhålla att om den unge anger att han eller hon inte samtycker till placeringen och vill lämna HVB-hemmet står det den unge fritt att göra det. Hemmet kan i princip inte hindra honom eller henne. (Jag går här inte in på vad som gäller i en nödsituation.) Om den unge vill lämna HVB-hemmet ska hemmet givetvis kontakta socialnämnden, som får ta ställning till om den unges önskemål ska föranleda någon åtgärd från nämndens sida. Det har inte ens antytts att hemmet skulle ha förhindrat AA att lämna hemmet.

Sammanfattningsvis anser jag att det inte har funnits grund för Socialstyrelsen att rikta kritik mot HVB-hemmet, vare sig för att AA skrevs in i hemmet eller för att han före inspektionen inte hade skrivits ut från hemmet. Jag kan av det som har kommit fram i ärendet inte dra annan slutsats än att Socialstyrelsen varken i sitt tillsynsbeslut eller i sitt remissyttrande har gjort någon egentlig analys av när ett HVB-hem ska besluta om att skriva ut en ungdom från hemmet. Det är självfallet inte tillfredsställande.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan anförda.