

Kritik mot Statens institutionsstyrelse för dröjsmål med att anvisa plats vid ett särskilt ungdomshem

Beslutet i korthet: I en anmälan till JO framfördes klagomål bl.a. mot att Statens institutionsstyrelse (SiS) i ett visst fall i början av maj 2014 erbjöd en akutplats vid ett särskilt ungdomshem först två dagar efter att socialnämnden hade kommit in med en platsansökan.

SiS förklarade att anledningen till dröjsmålet var den ansträngda platssituationen vid ungdomshemmen. Enligt SiS hade myndigheten sedan slutet av 2013 haft svårigheter att omgående kunna erbjuda platser, men man hade intensifierat arbetet med att lösa problemen i mitten av maj, och kön till akuta platser var undanröjd i mitten av juni 2014.

Enligt JO är utgångspunkten i en akut situation att SiS ska anvisa en plats mer eller mindre omedelbart. Det kan dock finnas tillfällen då ett visst dröjsmål är ofrånkomligt, t.ex. efter en brand eller någon annan oförutsedd händelse, som gör det nödvändigt att snabbt placera om ett antal personer. Att SiS i det här aktuella fallet kunde erbjuda en akutplats först efter två dagar har dock berott på problem av helt annat slag. SiS kan därför inte undgå kritik för dröjsmålet.

Anmälan

Socialekreterarna AA och BB, Örgryte-Härlanda stadsdelsförvaltning i Göteborgs kommun, framförde i en anmälan till JO klagomål mot placeringsenheten vid Statens institutionsstyrelse, SiS. De anförde i huvudsak följande. Stadsdelsförvaltningen var i behov av en akutplats på ett § 12-hem den 6 maj respektive den 9 juni 2014 men det fanns inga platser att tillgå i hela landet. Platsbristen leder till att ungdomarna riskerar att fara illa eftersom de inte kan få behövlig vård. Vidare medför platsbristen att socialtjänsten inte kan verkställa beslut där socialnämnden har bedömt att det finns ett omedelbart vårdbehov.

Utredning

JO begärde att SiS skulle yttra sig över anmälan.

SiS anförde i ett remissvar i huvudsak följande (bilagor har här utelämnats).

SiS organisation

SiS bedriver individuellt anpassad tvångsvård och behandling av ungdomar med allvarliga psykosociala problem och vuxna med missbruksproblemen. SiS verkställer

också sluten ungdomsvård. SiS är indelat i tre verksamhetsområden: SiS ungdomsvård norr, SiS ungdomsvård söder och SiS missbruksvård. Huvudkontoret ansvarar för övergripande frågor, samordning och normering och ska utgöra ett stöd till verksamhetsområdena. Varje verksamhetsområde har ett verksamhetskontor. Verksamhetsdirektörerna, som är direkt underställda generaldirektören, leder arbetet inom verksamhetsområdet och är chef för institutionscheferna i sitt verksamhetsområde. Av SiS arbets- och delegationsordning framgår att verksamhetsdirektörerna ansvarar för att behovet av platser tillgodoses inom respektive verksamhetsområde.

SiS ungdomsvård

SiS har 24 särskilda ungdomshem av vilka sex har särskilda platser avsatta för sluten ungdomsvård. Ungdomshemmen erbjuder akut-, utrednings- och behandlingsinsatser för ungdomar i åldern 12-20 år. Vården är differentierad utifrån ungdomarnas kön, ålder och problematik. Det finns till exempel särskilda akutplatser för särskilt vårdkrävande och våldsamma pojkar. SiS har också särskilda platser för pojkar och flickor med psykiatrisk och neuropsykiatrisk problematik. Andra avdelningar har ett bredare uppdrag att till exempel akut ta emot ungdomar med skiftande behov. Av SiS årsredovisning 2013 framgår att 2013 placerades 81 procent av ungdomarna omgående och 96 procent inom en vecka. Här ingår både ungdomar med behov av plats omgående och ungdomar som väntar på en specifik behandlingsplats. I SiS verksamhetsplan 2014 framkommer att antalet intagningar enligt LVU har legat mellan cirka 1 200 och 1 300 under de senaste tre åren. Inför verksamhetsåret 2014 vidtogs flera förändringar avseende platser och målgrupper vilket innebar att det totala antalet platser inom ungdomsvården minskade med sex platser jämfört med 2013. Förändringarna innebar bland annat att antalet platser för sluten ungdomsvård reducerades samtidigt som antalet akutplatser ökades. För 2014 planerade SiS för totalt 647 platser inom ungdomsvården, av vilka 56 var särskilt avsatta för sluten ungdomsvård.

Anvisning av plats

Placeringsenheten lyder under Avdelningen för planering och ekonomi vid SiS huvudkontor och har till uppgift att på socialtjänstens begäran anvisa plats vid den institution som bäst passar den enskilde individen utifrån närhets- och differentieringsprinciperna. Enheten är tillgänglig dygnet runt. Socialtjänsten och placeringssekreteraren diskuterar lämplig placering utifrån den unges vårdbehov.

Socialtjänsten inkommer därefter med en skriftlig ansökan om plats på särskilt ungdomshem. Efter platsanvisning fattar socialnämnden beslut om placering.

Platssituationen vid SiS våren 2014

Den 14 maj 2014 mottog SiS en lex Sarah-rapport enligt 14 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, från enhetschefen för placeringsenheten. Av rapporten framgår att placeringsenheten sedan november 2013 haft ökade svårigheter att erbjuda plats omgående på de särskilda ungdomshemmen. Enheten har sedan februari 2014 fått ställa ungdomar i kö till såväl akut-, utrednings- och behandlingsplatser. Vid rapportens upprättande fanns det inga tillgängliga akut- eller utredningsplatser samtidigt som det fanns 54 unga i kö till akut- och/eller utredningsplats. Det fanns även 77 unga i kö till behandlingsplats varav 75 var placerade på akut- och utredningsavdelningar inom SiS och två saknade dygnsvård i annan form. Eftersom SiS bedömde det rapporterade missförhållandet som allvarligt gjordes en anmälan till Inspektionen för vård och omsorg, IVO, den 20 maj 2014. I SiS utredning med anledning av den ansträngda platssituationen framkommer bland annat identifierade orsaker till samt konsekvenser av det anmälda missförhållandet, se bilaga 1.

Anmälda händelser

AA inkom den 6 maj 2014 till SiS placeringsenhet med en skriftlig anmälan om behov av plats på särskilt ungdomshem till en flicka född 1998 som vårdades enligt

3 § LVU, se bilaga 2. Av ansökan framgår att flickan tidigare missbrukat men nu är drogfri. Skälet till behovet av plats uppgavs vara upprepade rymningar från det familjehem där flickan var placerad för behandling enligt MTFC. AA uppgav att den akuta placeringen inom SiS skulle fungera som en "time out" från den planerade MTFC-vården. Flickan anvisades akutplats den 8 maj 2014 vid SiS ungdomshem Margretelund, se bilaga 3. Hon ankom till institutionen den 11 maj 2014 och skrevs ut till föräldrahemmet den 11 juni 2014, se bilaga 4.

Den 10 juni 2014 inkom AA till SiS placeringsenhet med en skriftlig anmälan om behov av plats på särskilt ungdomshem till en pojke född 1998, se bilaga 5. Av anmälan framgår i huvudsak följande. En LVU-utredning är inledd men inget omedelbart omhändertagande är gjort utifrån platsbrist. Socialtjänsten önskar en läsbar behandlingsplats då pojken avvikit vid flera tillfällen från ett öppet HVB. Behandlingen ska riktas mot pojkens allvarliga missbruk av cannabis och spice. Pojken har tidigare behandlats i öppnare former men har nu efter en tids drogfrihet återfallit. Anmälan avsåg en behandlingsplats med inriktning på missbruk, det vill säga inte en akutplats. I anmälan uppgav AA också att inget behov av omedelbart skydd föreligger. Ansvarig placeringssekreterare har sökt AA vid flera tillfällen för att diskutera lämpliga behandlingsalternativ och komplettera uppgifterna i den skriftliga anmälan. Vid ett tillfälle har AA återkommit efter att meddelanden lämnats, då var dock inte ansvarig placeringssekreterare tillgänglig.

Vidtagna och planerade åtgärder

SiS arbetar kontinuerligt med flexibiliteten i organisationen för att kunna möta kommunernas efterfrågan av olika typer av platser. I den löpande verksamhetsplanering som verksamhetsdirektörerna ansvarar för ingår att platsantal och målgruppsanpassningar stämmer överens med rådande efterfrågan. Inför verksamhetsåret 2014 vidtogs flera förändringar avseende platser och målgrupper, bland annat reducerades antalet platser för sluten ungdomsvård samtidigt som antalet akutplatser ökades. Förändringarna vidtogs utifrån det då rådande placeringsläget och för att bättre kunna möta eventuella toppar av akutärenden. Förutom att försöka anpassa det totala antalet platser på ett sådant sätt att det är möjligt att möta topparna i efterfrågan behöver SiS ha rutiner och arbetssätt så att den befintliga kapaciteten utnyttjas optimalt.

I samband med den platssituation som föranledde lex Sarah anmälan intensifierades SiS arbete med att möta den förändrade efterfrågan. Vidtagna åtgärder, bland annat renoverings- och anställningsåtgärder, innebar att totalt 17 ungdomar kunde placeras den 22-23 maj 2014. En ytterligare åtgärd är att en avdelning vid SiS ungdomshem Margretelund har ordnats på sådant sätt att den med kort framförhållning kan skifta mellan pojk- eller flickuppdrag. Vidare har verksamhetsdirektörerna, tillsammans med planeringsdirektören och placeringschefen, en fortsatt vaksamhet kring platssituationen för att utifrån dagsfärsk information kunna vidta de åtgärder som bedöms nödvändiga.

Placeringsenheten har i ett internyttrande daterat den 18 juni 2014 angett att kön till akuta platser är undanröjd. Enheten anser det dock fortsatt bekymmersamt att skraddarsy platser till en liten grupp vårdkrävande ungdomar som kräver stora personalinsatser.

Förutom de åtgärder som beskrivits ovan, med syfte att komma tillrätta med vårens akuta platssituation, har SiS även vidtagit åtgärder för att långsiktigt förebygga att en liknande situation inträffar. En sådan åtgärd är att det i SiS nyligen reviderade strategiska plan är beslutat att ett strategiskt område ska vara Uppdrag - Rätt rustade. Inom detta strategiska område framgår bland annat följande:

SiS institutioner ska vara rätt dimensionerade för myndighetens uppdrag och verksamheten ska, utan att göra avkall på kvaliteten, utformas med sikte på en hög flexibilitet för att myndigheten ska klara av att omedelbart anvisa en lämplig plats då så krävs. Detta kräver att institutionerna har rätt organisatoriska och lokalmässiga förutsättningar och att varje institution är samlad inom ett geografiskt område.

Institutionernas storlek och utformning ska ha en medveten flexibilitet och förmåga att bära de kostnader som följer med uppdraget och förändringar i efterfrågan.

Ytterligare åtgärder med ett mer långsiktigt fokus är att SiS i inriktningsbeslut inför verksamhetsplanering 2015 beslutat att SiS under året ska prioritera aktiviteter som bland annat stödjer

- Ökad genomströmning såväl mellan SiS tjänster som till vård utanför SiS.
- Ökat kapacitetsutnyttjande genom ökad flexibilitet.

Ett av verksamhetsmålen för 2015 är att SiS kan anvisa lämplig plats omedelbart.

Bedömning

Det finns inte någon bestämmelse som anger inom vilken tid SiS ska anvisa plats på ett särskilt ungdomshem. JO har dock i flera tidigare beslut prövat frågan. I beslut den 6 september 2000, dnr 1796-2000, uttalade JO att det är uppenbart att det som regel krävs att en plats kan tillhandahållas mer eller mindre omedelbart i de fall en socialnämnd vänder sig till SiS i en akut situation.

Under våren 2014 har platssituationen inom SiS periodvis varit så ansträngd att det inte funnits några lediga platser att tillgå vid SiS särskilda ungdomshem. Konsekvensen har vid ett flertal tillfällen blivit att SiS inte kunnat anvisa plats omedelbart i akuta situationer. Denna situation är självfallet varken tillfredsställande eller acceptabel. Gällande de två situationer som anmälts till JO kan konstateras att i ärendet där ansökan gällde en akut placering, anvisade SiS plats inom två dygn. I det andra ärendet, som gällde en behandlingsplats med inriktning på missbruk, har placering ännu inte skett. I detta fall är dock den unge fortfarande inte omhändertagen enligt LVU.

SiS har vidtagit ett flertal åtgärder för att undanröja kön till akuta platser. SiS planerar vidare att vidta ytterligare åtgärder med syfte att utforma verksamheten med en hög flexibilitet för att myndigheten ska klara av att omedelbart anvisa en lämplig plats även i situationer med ökad efterfrågan. Trots att dessa åtgärder bedöms minimera risken för att något liknande ska kunna inträffa igen kan SiS inte utesluta att så skulle kunna ske. Det visar också på att SiS behöver fortsätta och intensifiera sitt systematiska utvecklingsarbete för att kunna möta kommunernas skiftande efterfrågan av olika typer av platser inom ungdomsvården.

AA och BB fick tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Enligt uppgift från CC, vikarierande enhetschef för juridikenheten, SiS, råder det alltså stort efterfrågan på akutplatser, men enligt en avstämning den 26 augusti 2014 fanns det då ingen kö till dessa platser.

Bedömning

Enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, kan vård ges till skydd för barn och ungdomar i vissa situationer där det inte går att få samtycke till vård. Vård enligt LVU ska bl.a. beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende (3 § LVU). För unga som ges vård enligt 3 § LVU och som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn ska det enligt 12 § LVU finnas särskilda ungdomshem, s.k. § 12-hem. Av paragrafens andra stycke framgår att om socialnämnden har beslutat att den unge ska vistas i ett särskilt ungdomshem ska SiS anvisa plats i ett sådant hem. Socialnämnden får enligt vissa förutsättningar besluta om omedelbart omhändertagande av en person som är under 20 år (6 §

LVU). Även vid sådana akuta omhändertaganden kan det bli fråga om en placering på ett § 12-hem.

Det finns inte någon bestämmelse som anger inom vilken tid SiS ska anvisa plats på ett särskilt ungdomshem efter att socialnämnden har kommit in med en ansökan. När det är frågan om akuta situationer, som t.ex. kan uppstå vid omedelbara omhändertaganden, och där socialnämnden har gjort bedömningen att vården av den unge bör bedrivas vid ett § 12-hem, har JO tidigare uttalat att det är uppenbart att det som regel krävs att en plats kan tillhandahållas mer eller mindre omedelbart (se JO:s beslut den 6 september 2000, dnr 1796-2000).

Ansökan om plats den 6 maj 2014

När det gäller den ansökan om akutplats som kom in till SiS den 6 maj 2014 framgår det av utredningen att en sådan plats erbjöds efter två dagar. SiS har förklarat att anledningen till att en akutplats inte kunde anvisas tidigare var den ansträngda platssituationen vid myndighetens ungdomshem.

Av remissvaret framgår det att SiS sedan slutet av 2013 har haft svårigheter att omgående kunna erbjuda platser på de särskilda ungdomshemmen. Situationen har enligt SiS varit ansträngd sedan november 2013, och ungdomar har fått ställas i kö till såväl akut- som utredningsplatser sedan februari 2014. Den 14 maj 2014 fick SiS en rapport enligt 14 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, från myndighetens placeringsenhet. I rapporten angavs bl.a. att det vid den tidpunkten inte fanns några tillgängliga akut- eller utredningsplatser på ungdomshemmen samtidigt som det fanns 54 ungdomar som väntade på att få en placering. SiS bedömde att situationen var allvarlig och gjorde en s.k. lex Sarah-anmälan till Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

SiS har ett ansvar för att tillgodose samhällets behov av låsbara vårdplatser för ungdomar. Som jag har redogjort för är utgångspunkten att SiS i en akut situation ska anvisa en plats mer eller mindre omedelbart. Myndigheten måste därför ständigt arbeta för att kunna möta en ökad efterfrågan på platser oavsett anledning.

Enligt remissvaret intensifierades arbetet med att lösa den ansträngda situationen när placeringsenheten lämnade in sin rapport i mitten av maj. Redan den 18 juni uppgav enheten i ett internyttrande att kön till akuta platser var undanröjd. Placeringsenheten ingår, såvitt kan utläsas om organisationen på SiS:s hemsida, i avdelningen för planering och ekonomi vid SiS:s huvudkontor. Avdelningschefen ingår i myndighetens ledningsgrupp. Det är mot den bakgrunden svårt att tänka sig att SiS:s ledning skulle ha varit omedveten om den ansträngda situationen innan placeringsenheten lämnade sin rapport och svårt att förstå varför problemen inte kunde lösas tidigare under året. Med hänsyn till att SiS dels har vidtagit ett antal åtgärder, dels har anmält saken till den ordinarie tillsynsmyndigheten finner jag dock för närvarande inte anledning att fördjupa mig i den saken.

Jag har förståelse för att det inte är en lätt uppgift att genast kunna möta ett plötsligt ökat behov av platser vid ungdomshemmen, och det kan självfallet finnas

situationer när ett visst dröjsmål med placeringen är ofrånkomligt. En sådan situation skulle kunna uppstå exempelvis efter en brand, en omfattande skadegörelse eller någon annan oförutsedd händelse som gör det nödvändigt att snabbt placera om ett antal personer. Att SiS i det här aktuella fallet kunde erbjuda en akutplats först efter två dagar har dock berott på problem av helt annat slag. SiS kan därför inte undgå kritik för dröjsmålet.

Ansökan om plats den 10 juni 2014

När det gäller den ansökan om akutplats som kom in till SiS den 10 juni 2014 finner jag, mot bakgrund av det som har kommit fram i utredningen, inte anledning att göra något uttalande.

De åtgärder som SiS vidtog under försommaren 2014 förefaller ha medfört att det för närvarande inte finns någon kö till akutplatserna. Den situationen kan dock ändras snabbt, och SiS måste kontinuerligt arbeta för att förhindra att en liknande situation uppstår igen. Jag kommer därför att följa utvecklingen när det gäller tillgång till platser vid de särskilda ungdomshemmen.

Ärendet avslutas med den kritik mot dröjsmålet med att anvisa en akutplats efter ansökan den 6 maj 2014 som uttalats ovan.