

Inspektion av Statens institutionsstyrelse, ungdomshemmet Råby, den 29–31 januari 2014

Inledning och inspektionens genomförande

Justitieombudsmannen Lilian Wiklund genomförde den 29–31 januari 2014 en förannmäld inspektion av Statens institutionsstyrelses (SiS) ungdomshem Råby. Vid inspektionen deltog förutom JO Wiklund byråchefen Carl-Gustaf Tryblom, t.f. enhetschefen Gunilla Bergerén samt föredragandena Elisabeth Sjöblom, Marie Hansson (protokollförare), Eva Norling, Beatrice Blylod och Veronica Widell Edlund.

Inspektionen är en del av JO:s ordinarie tillsynsverksamhet samt även en del av JO:s uppdrag att fullgöra de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan (national preventive mechanism, NPM) enligt det fakultativa (frivilliga) protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Inför inspektionen hade JO begärt tillgång till samtliga personakter samt medicinska journaler för de intagna på ungdomshemmet. Inspektionen inleddes den 29 januari med att Carl-Gustaf Tryblom, Eva Norling och Beatrice Blylod påbörjade granskningen av personakterna.

Därefter hölls ett inledande möte med institutionschefen Katarina Lindeberg och biträdande institutionschefen Jeanette Odén där JO Wiklund och samtliga hennes medarbetare deltog. Efter det inledande mötet förevisade Katarina Lindeberg institutionen vid en rundvandring där JO Wiklund deltog tillsammans med Gunilla Bergerén, Elisabeth Sjöblom, Marie Hansson och Veronica Widell Edlund. Efter rundvandringen genomfördes samtal med intagna och personal. Carl-Gustaf Tryblom, Eva Norling och Beatrice Blylod fortsatte efter den inledande genomgången med granskningen av personakter.

Samtalen och granskning av personakter fortsatte den 30 januari. En översiktlig granskning av medicinska journaler genomfördes. JO och hennes medarbetare samtalade med 20 intagna och sex personal.

Inspektionen inklusive granskningen av personakter avslutades den 31 januari med en genomgång av JO:s iakttagelser med Katarina Lindegren, Jeanette Odén samt avdelningsföreståndarna Eva Torstensson, Raphaela Bannehr, Per Ahlgren och Jonas Andersson.

Organisation m.m.

Institutionsledningen överlämnade ett dokument som kort presenterar verksamheten vid SiS ungdomshem Råby, aktbilaga 2. Sammanfattningsvis framkom följande vid det inledande mötet.

Ungdomshemmet Råby är beläget strax utanför Lund och tar emot pojkar och flickor mellan 13 och 20 år från hela landet med allvarlig beteendeproblematik. Råby ungdomshem tar emot både ungdomar som är placerade enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om unga (LVU), lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU) och socialtjänstlagen (2001:453), SoL). Vid tidpunkten för inspektionen var tre av de intagna ensamkommande asylsökande pojkar som akutplacerats enligt LVU.

Råby är ett av de större ungdomshemmen i landet och har 39 platser fördelade på sex avdelningar varav en avdelning för flickor. Hemmet har den högsta genomströmningen av intagna i landet, cirka 200 ungdomar per år. Vid inspektionen var 37 ungdomar intagna i hemmet.

Ungdomshemmet disponerar sammanlagt 21 olika byggnader. Förutom byggnader för boende finns bl.a. en skolbyggnad, ett gym och en byggnad med musikstudio. Ett nytt skolhus ska vara färdigställt i augusti 2014.

Arbetet på Råby leds av institutionschefen och biträdande institutionschefen. På avdelningarna tjänstgör avdelningsföreståndare, behandlingssekreterare och behandlingsassistenter. Råby har cirka 100 fast anställda och ett 50-tal vikarier och timanställda. Behandlingsassistenterna tjänstgör i fasta arbetslag med fem i varje lag. På natten tjänstgör i princip en person på varje avdelning, sammanlagt sju personer.

Vid våldsamma och/eller hotfulla situationer upprättas en incidentrapport. Till de vanligaste incidenterna hör hot mot personal. Under 2013 inträffade vid hemmet cirka tio allvarliga händelser, varav ett självmord. Ett tiotal rymningar skedde under året. Avvikelserna ägde oftast rum i samband med permission. Under 2013 gjordes 16 lex Sarah anmälningar.

Råby ungdomshem har kameraövervakning på området och på samtliga avdelningar.

lakttagelser och upplysningar vid inspektionen

Rundvandring

Avdelningarna

Vid rundvandringen besöktes samtliga vårdavdelningar, skolverksamheten samt hälso- och sjukvården. Det noterades att bostadsrummen på avdelningarna är standardutrustade men att de varierar i storlek på de olika avdelningarna. De intagna kan låsa sina rum. Om en intagen på en låst avdelning nattetid öppnar dörren till sitt bostadsrum indikeras detta på en display på avdelningsexpeditionen.

De låsbara avdelningarna har särskilda utrymmen för intagna som placeras i avskildhet eller vårdas i enskildhet. Avdelningarna Åsbogården och Oxiegården har ett gemensamt avskiljningsrum. Tillsyn dokumenteras på ett särskilt tillsynsblad. Om en intagen på Onsjögården uttrycker behov av trygghet och närhet till personal nattetid kan det ibland lösas genom att hon kan tillåtas ligga på en madrass på golvet i korridoren i anslutning till avdelningens expedition. På Onsjögården vårdades vid inspektionstillfället en pojke, som var inskriven på Albogården, i enskildhet.

Varje avdelning på Råby har en tillhörande rastgård. Rastgårdarna är i huvudsak utformade på likartade sätt, cirka 30 kvadratmeter och inhägnade med ett gunnebo-stängsel. Samtliga rastgårdar har en avskild del för rökning med skydd för nederbörd.

På avdelningarna finns telefoner som de intagna kan använda viss begränsad tid. Den intagne får upprätta en telefonlista med privata nummer som han eller hon vill kunna ringa till. Telefonlistan ska godkännas av kontaktmännen på avdelningen i samråd med föräldrar och socialtjänsten i hemkommunen.

På avdelning Åsbogården vårdas pojkar som är dömda till slutet ungdomsvård med verkställighetstider som överstiger ett år. Avdelningen, som har sex platser, är sedan april 2013 tillfälligt inrymd i samma byggnad som avdelning Oxiegården, men de är separerade från varandra. Gemensamhetsutrymmet på Åsbogården används för organiserad verksamhet såsom skolundervisning m.m. Nya lokaler för Åsbogården är under uppförande och inflyttning är beräknad till maj-juni 2014.

Sysselsättning och fritidsaktiviteter

Skolundervisning bedrivs förutom i ett särskilt skolhus även på de olika avdelningarna. Institutionschefen är rektor för skolverksamheten på hemmet. Alla intagna med skolplikt ska ha 23 timmars undervisning per vecka. Skolverksamheten på Åsbogården bedrivs, enligt institutionschefen, i dagsläget inte i ändamålsenliga lokaler.

De intagna går i skolan på förmiddagarna och har särskilda aktiviteter på eftermiddagarna efter skoldagen. På några avdelningar finns bordtennisbord och särskilda rum för data- och tv-spel. Onsjögården har en träningslokal som de intagna kan använda vid sidan av gymmet.

De intagna har, utöver veckopeng på 100 kronor, möjlighet att tjäna in extrapengar genom ett förstärkningssystem som premierar gott beteende, t.ex. att den intagne kommer i tid och deltar i den planerade verksamheten. Tillämpningen av förstärkningssystemet skiljer sig något åt på de olika avdelningarna och det finns inte skriftliga rutiner på alla avdelningar. På Onsjögården kan till exempel de intagna tjäna ihop maximalt 100 kr och på de andra avdelningarna maximalt 75 kr. Intagna på Onsjögården tilldelas sina poäng dagen efter intjänandet medan intagna på de andra avdelningarna tilldelas sina poäng samma dag som intjänandet. Onsjögården saknar skriftliga rutiner för tillämpningen av förstärkningssystemet på avdelningen.

Hälso- och sjukvård

Institutionschefen är verksamhetschef över hälso- och sjukvården vid Råby. Vid hemmet tjänstgör två sjuksköterskor dagtid under vardagar (vid inspektionstillfället var en av tjänsterna vakant). En barn- och ungdomspsykiatriker tjänstgör på konsultbasis en dag i veckan (8 tim/vecka). Ungdomshemmet har också ett avtal med assistansföretaget Falck för akut läkarbedömning.

Vid ankomsten fyller den intagne i ett hälsoformulär som överlämnas till sjuksköterskan direkt efter ankomsten. Sjuksköterskan träffar alla intagna som har medicinsk problematik.

Särskilda iakttagelser vid rundvandringen

Vid rundvandringen noterades att Åsbogårdens lokaler inte förefaller vara dimensionerat för antalet intagna på avdelningen bl.a. avseende gemensamma utrymmen. Det noterades även att avdelning Onsjögårdens lokaler är slitna och att bostadsrummen är mindre än på övriga avdelningar.

Vidare noterades att inskrivningen på Onsjögården sker i en korridor i nära anslutning till avdelningsexpeditionen. Kroppsvisitation sker i ett närliggande bostadsrum. Den intagna visiteras alltid av kvinnlig personal och är då skyld av en handduk. Inskrivningsutrymmet framstod inte som ändamålsenligt varken avseende dess placering i lokalen eller utrymmesmässigt.

Samtal med intagna och personal

Flertalet av de intagna uppgav att de uppfattade personalen som mycket bra och att de blir väl bemötta.

De flesta intagna framförde att fyra röktillfällen och två telefonsamtal om max 30 minuter per dag är för lite. Vidare menade flertalet att det är dålig luft och trångt på avdelningarna vilket påverkar stämningen negativt. Både personal och intagna på LSU-avdelningen framförde att avdelningen inte är dimensionerad för sex intagna. Det leder till spänningar i gruppen och personalen framförde att man inte i tillräcklig utsträckning kan erbjuda sysselsättning till de intagna.

Några intagna uppgav att de inte fått information om sina rättigheter vid inskrivningen.

Intagna på tre av avdelningarna framförde att man får för lite mat och att det är svårt att bli mätt. Även personal framförde denna synpunkt.

Både personal och intagna uppgav att utbudet av aktiviteter är begränsat, särskilt under helger, på grund av personalbrist. Några intagna ansåg att tillgången till det gemensamma gymmet är alltför begränsad.

Intagna på Onsjögården var även missnöjda med hur förstärkningssystemet tillämpas på avdelningen. Man kan förlora tidigare intjänade poäng om man inte sköter sig dagen efter intjänandet. En intagen på Oxiegården ansåg att det är fel att han förlorar poäng i förstärkningssystemet om han inte deltar i skolundervisningen eftersom han inte är skolpliktig.

De flesta av de anställda som JO samtalade med uppgav att det stora antalet vikarier och timanställda skapar otrygghet bland personalen. Vikarierna och de timanställda byter avdelningar ofta och hinner därför inte sätta sig in tillräckligt i rutinerna på de olika avdelningarna, vilket kan utgöra en säkerhetsrisk. Timvikarierna deltar inte heller i möten och får bristfällig utbildning. Några av vikarierna hade till exempel inte fått utbildning i metoden ”No power no lose”. Utbildningen ges endast en gång om året.

Sjuksköterskan uppgav att det är svårt att få tid för akut psykiatrisk bedömning för intagna samt att det är hög arbetsbelastning på grund av den vakanta sjukskötersketjänsten.

Avslutande genomgång

Genomgången inleddes med att JO framförde att hennes övergripande intryck är att Råby ungdomshem bedriver en välordnad och välfungerande verksamhet. Därefter redogjorde JO och hennes medarbetare för de iakttagelser som gjorts vid granskningen av handlingar och vid rundvandringen samt för vad som framkommit vid samtalen med intagna och personal. Iakttagelserna diskuterades med institutionsledningen. Därvid fick en del förhållanden, bl.a. rörande rökning och mat, en förklaring. Beträffande några punkter bekräftades att det finns vissa brister.

Jag har funnit skäl att i protokollet uttala följande.

JO:s uttalanden med anledning av inspektionen

lakttagelser under aktgranskningen

Allmänt

Personakterna beträffande de intagna är mycket välordnade. Det finns en klar systematik för hur domar, beslut och andra handlingar hålls ordnade i akten. Av de händelseförteckningar och journalanteckningar som förs kan man utan svårighet följa t.ex. hur formella frågor har handlagts, hur den dagliga vården bedrivs samt

vilka kontakter som hemmet har med socialtjänsten i den intagnes hemkommun och de intagnas närstående.

Omhändertagande av mobiltelefon

Den som vårdas på någon grund som avses i 3 § LVU och vistas i ett särskilt ungdomshem får inte inneha bl.a. narkotika, alkoholhaltiga drycker, kanyler eller andra föremål som är särskilt ägnade att användas för missbruk av eller annan befattning med narkotika. Den unge får inte heller inneha något annat som kan vara till men för vården eller ordningen vid hemmet. Om sådan egendom påträffas, ska den omhändertas (16 § LVU).

Enligt vad som upplystes under inspektionen tillåter hemmet inte att de intagna innehar mobiltelefoner och om en sådan telefon påträffas tas den omhand.

Vid granskningen av akten beträffande E. kom det fram att personal misstänkte att E. olovligen hade fört in en mobiltelefon på avdelningen. I en journalanteckning noterades bl.a. följande.

[- - -] Jag och N. går till E. och säger att vi skulle vilja ha en iPhone 5 av henne eller så blir vi tvungna att visitera hela hennes rum. E. ger över telefonen och frågar om hon får stänga av den först. [- - -]

Om E. på eget initiativ hade vänt sig till personal vid hemmet och överlämnat telefonen i syfte att hemmet tills vidare skulle ta hand om den torde hemmet inte ha behövt fatta ett beslut om omhändertagande av mobiltelefonen. I det aktuella fallet lämnade emellertid E. ifrån sig telefonen först efter att personal hade bett om att få den och förklarat att hennes rum annars skulle visiteras. E. kan således inte anses ha frivilligt bett personalen att ta hand om telefonen. Situationen var därför sådan att hemmet, om hemmet ansåg att det fanns hinder för E. att inneha telefonen, borde ha fattat ett formellt beslut om omhändertagande av den med stöd av 16 § LVU. Såvitt framgick av journalanteckningarna fattades inte något sådant beslut.

Jag vill framhålla att det är viktigt att all handläggning dokumenteras och att motiverade beslut fattas när det gäller omhändertagande av egendom som tillhör den unge. Av dokumentationen ska det framgå vad som har omhändertagits samt om det är fråga om föremål som inte ska förverkas, när och hur de ska återlämnas till ägaren (prop. 2004/05:123 s. 46).

Vid det avslutande mötet delade ledningen för hemmet min uppfattning. Jag finner därför inte skäl att ytterligare uppehålla mig vid saken.

Beslut om avskiljning

Om någon vårdas på en grund som anges i 3 § LVU och vistas i ett särskilt ungdomshem, får han eller hon, enligt 15 § LVU, hindras att lämna hemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att vården ska kunna genomföras. Den unges rörelsefrihet får också inskränkas när det behövs av hänsyn till andra intagnas eller personalens säkerhet.

Om det är särskilt påkallat på grund av att den intagne uppträder våldsamt eller är så påverkad av berusningsmedel att han eller hon inte kan hållas till ordningen, får den intagne, enligt 15 c § första stycket LVU, hållas i avskildhet. Han eller hon ska då stå under fortlöpande uppsikt av personalen. Den intagne får inte hållas i sådan avskildhet längre tid än 24 timmar i följd.

Beslut om vård i avskildhet får enligt 42 § LVU överklagas till förvaltningsrätten.

Vid granskningen av akten beträffande B.W. noterades bl.a. följande.

Den 4 januari 2014 blev B.W. kraftigt utagerande och det bedömdes nödvändigt att avskilja honom. Han följde med till avskiljningsrummet. Där blev han återigen upprörd och skrek att han ville vara ensam. Han lämnades ensam i avskiljningsrummet med dörren öppen och med personal utanför. Efter ca 30 minuter kunde han gå tillbaka till avdelningen. Något beslut enligt 15 c § första stycket LVU fattades inte med anledning av händelsen.

Med avskildhet enligt 15 c § LVU menas att en intagen hindras från att ha kontakt med de övriga intagna. För att en intagen ska anses avskild förutsätts att det sker genom en åtgärd från hemmets sida. Att en intagen hålls instängd i ett särskilt rum eller i sitt eget rum utan möjlighet att lämna rummet utgör typiska fall av avskiljning. JO har tidigare uttalat att en avskiljning inte förutsätter att dörren till rummet är låst. Även att den intagne på annat sätt hindras att lämna rummet kan innebära att en avskiljning kommit till stånd (se bl.a. JO 2002/03 s. 222, JO 2008/09 s. 305 och prop. 2002/03:53 s. 106).

Det som noterades i akten beträffande B.W. ger vid handen att han får anses ha varit avskild vid det aktuella tillfället. Ett formellt beslut om vård i avskildhet borde därför ha fattats. När frågan diskuterades vid det avslutande mötet rådde enighet om detta. Jag lämnar därför saken.

Utformningen av vissa beslut enligt LSU

Verkställigheten av en dom om slutna ungdomsvård ska inledas på en låsbar enhet. Så snart förhållandena medger det, ska den dömde ges möjlighet till vistelse under öppnare former. Frågan om den dömde kan ges möjlighet till vistelse under öppnare former ska prövas fortlöpande, dock minst en gång varannan månad (14 § LSU). Enligt 18 § LSU ska den dömde tillåtas att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet i den utsträckning som kravet på samhällsskydd medger, om det bedöms lämpligt för att främja hans eller hennes anpassning i samhället eller det finns andra särskilda skäl. Ett tillstånd att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet ska förenas med de villkor som behövs.

Som följer av 23 § LSU kan beslut enligt 14 § och 18 § LSU överklagas hos förvaltningsrätten.

Vid granskningen av personakterna beträffande de som var intagna enligt LSU uppmärksammades några beslut som rörde vistelse under öppnare former och

tillåtelse till vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet. Besluten var avfattade på blanketter som hade upprättats av SiS centralt. Utformningen av besluten var därför delvis ”styrda” av hur beslutsblanketterna hade utformats.

I beslutsblanketten angående beslut enligt 14 § LSU anges ärendemeningen ”Omprövning av vistelse på låsbar enhet enligt 14 § LSU”. På blanketten finns en ruta med rubriken ”Beslutsmotivering” där skälen för beslutet ska anges. En förtryckt överklagandehänvisning finns också samt uppgift om delgivning av beslutet.

Vid granskningen uppmärksammades bl.a. ett beslut daterat den 20 augusti 2013 beträffande en pojke A. Under rubriken beslutsmotivering antecknades följande.

[- -] A. beviljas promenader på området med betryggande övervakning om två personal. A. sköter sin skola och är väl motiverad till denna. A. följer den struktur som finns på avdelningen och har en positiv inställning till sin verkställighetstid. Han vill sluta med kriminalitet utifrån att han gjort sin familj besviken. A. har regelbundna besök av sin familj. Ett första möte med socialtjänsten för framtida planering är genomförd. Behandlingsarbetet är påbörjat utifrån utredning genomförd på SiS ungdomshem Hässleholm. [- -]

Själva beslutet, att A. beviljades promenader på området, har tagits in under rubriken motivering av beslutet. Detta är inte helt tillfredsställande eftersom tillståndet för A. att vistas på hemmets område utgör ett beslut i sak. Jag kan konstatera att det i blanketten inte finns någon särskilt utrymme där själva beslutet eller ställningstagandet ska anges. Det kan enligt min mening därför finnas skäl för SiS att överväga att omarbete beslutsblanketten.

En motsvarande fråga aktualiserades när det gällde ett beslut den 24 oktober 2013 enligt 18 § LSU om tillstånd för E. att vistas utanför institutionen.

lakttagelser under rundvandring och samtal

Avdelning Åsbogården

Vid rundvandringen noterade jag att den tillfälliga lokalen för de som är intagna vid hemmet med stöd av LSU inte syntes vara anpassad till antalet intagna. Det var även något som både intagna och personal lyfte fram i de samtal som fördes. Nya lokaler ska tas i bruk till sommaren.

Efter inspektionen har SiS chef för lokaler och säkerhet, Stig-Arne Tengmer, lämnat följande upplysningar (aktbilaga 3): Normerna för t.ex. yta, ljus, luft och ljud styrs av Boverkets byggregler. Vid nybyggnation följs reglerna men SiS har många gamla lokaler som tillkom i tider med helt andra krav än idag. Därför pågår ett arbete med att ta fram en lokalförsörjningsplan som långsiktigt ska leda till att lokalerna förändras så att de motsvarar dagens krav. Myndigheten håller även på att ta fram riktlinjer för lokalplanering.

Mot bakgrund av de upplysningar som lämnats av SiS vill jag i detta sammanhang endast allmänt framhålla vikten av att verksamheten bedrivs i ändamålsenliga lokaler. Vidare är det naturligtvis, även vid tillfälliga lösningar, angeläget att de intagna

får en vistelse- och boendemiljö som minskar risken för konflikter och slitningar mellan dem, och som tar hänsyn till deras behov av trygghet under verkställighetstiden.

Avdelning Onsjögården

Vid rundvandringen kom det fram att en intagen i vissa fall, som beskrivits ovan, kan tillåtas sova på en madrass på golvet i korridoren i nära anslutning till avdelningens expedition.

Institutionsledningen uppgav att man på detta sätt tillgodoser den intagnas önskemål om och behov av trygghet och närhet till personal nattetid eftersom personal inte kan vistas i de intagnas bostadsrum.

Även om jag kan ha förståelse för bedömningen att en intagen ungdoms behov av trygghet och närhet till personal nattetid säkerställs genom den valda lösningen bör även andra hänsyn vägas in. Förutom att en intagen har rätt att behandlas med respekt för sitt människovärde och sin integritet (jfr 1 § LVU) noterar jag till exempel att bemanningen på avdelningen nattetid är begränsad till en person. Om det skulle inträffa en incident av något slag under natten förefaller det olämpligt att någon sover på en madrass i korridoren. Jag ställer mig därför något frågande till hemmets inställning i denna del. Jag är medveten om att andra lösningar på det i och för sig vällovliga önskemålet att tillgodose behovet av närhet och trygghet kan vara mer resurs- och kostnadskrävande. Jag utgår dock från att möjligheten att hitta en annan lösning på frågan tas upp till diskussion på ungdomshemmet.

Vad gäller iakttagelserna i övrigt rörande lokalerna finner jag, mot bakgrund av upplysningarna från SiS, inte anledning att göra något särskilt uttalande.

Fritidsaktiviteter

Det framkom vid inspektionen att utbudet av aktiviteter är begränsat, särskilt under helger, på grund av personalbrist. Även personal påtalade att möjligheterna till aktiviteter är alltför begränsat under helger och att man på grund av personalbristen inte kan lämna avdelningen.

Institutionsledningen uppgav att det finns önskemål om utökad personal under kvällar och helger för att de intagnas behov av aktiviteter ska kunna tillgodoses. Jag vill understryka att jag ser det som angeläget att intagna kan erbjudas en reell möjlighet till sysselsättning. Det framstår som särskilt angeläget under helger, då det inte förekommer andra aktiviteter i samma utsträckning.

Förstärkningssystemet

Flera intagna förde under de enskilda samtalen fram kritiska synpunkter på det förstärkningssystem som tillämpas vid hemmet. Vissa skillnader förklarades av institutionsledningen vid det avslutade mötet och jag har inte anledning att uttala mig om den saken. Jag vill dock betona vikten av att man vid tillämpningen av

systemet, som används i syfte att stärka gott beteende, tillämpar tydliga riktlinjer. Det underlättar sannolikt förståelsen för systemet framförallt hos de intagna. Skriftliga och tydliga rutiner ger även möjlighet för vikarierande personal att snabbt kunna ta del av hur förstärkningssystemet ska tillämpas på de olika avdelningarna.

Ärendet avslutas.

Vid protokollet

Marie Hansson

Justeras den 2014-05-26

Lilian Wiklund