

Initiativ om platsbristen på Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem

Beslutet i korthet: Under juni och juli 2022 rapporterades det i medierna om platsbrist på Statens institutionsstyrelses (SiS) särskilda ungdomshem. Myndigheten konstaterade i ett pressmeddelande juni samma år att den inte kunde leva upp till kravet på att omedelbart anvisa plats utifrån barns och ungas behov och socialtjänstens efterfrågan. JO beslutade mot den bakgrunden att i ett särskilt initiativ granska vilka konsekvenser som platsbristen på de särskilda ungdomshemmen får för barn och unga.

I beslutet uttalar sig JO om SiS lagstadgade skyldighet att omedelbart anvisa en plats på ett särskilt ungdomshem i akuta situationer. Det rör sig t.ex. om fall då en socialnämnd beslutat om ett omedelbart omhändertagande och bedömt att den unge ska få en plats i ett särskilt ungdomshem. Om den unge inte omedelbart anvisas plats och placeras i ett ungdomshem, och den allvarliga utvecklingen därmed inte bryts, finns det enligt JO en uppenbar risk för att den unge råkar mycket illa ut.

I granskningen har JO kommit fram till att platssituationen inom ungdomsvården har varit ansträngd sedan hösten 2021 och att SiS sedan dess haft betydande svårigheter att uppfylla sin skyldighet enligt lag att omedelbart placera barn och unga som befinner sig i en akut situation. Problemen verkar ha blivit mer eller mindre permanenta sedan sommaren 2022. De åtgärder som SiS har vidtagit för att komma till rätta med platsbristen har inte lett till att problemen lösts. Tvärtom visar SiS redovisning av kötiderna att utvecklingen har gått i fel riktning.

Sammantaget är JO mycket kritisk till att SiS inte lever upp till lagens krav och till att det har gått lång tid utan att myndigheten har kommit till rätta med de allvarliga problemen. SiS får därför allvarlig kritik av JO.

1 Bakgrund och mitt initiativ

Jag har under ett antal år hållit mig informerad om platssituationen på Statens institutionsstyrelses (SiS) institutioner. I oktober 2019 hade jag ett dialogmöte med SiS generaldirektör och myndighetens ledningsgrupp. Jag fick då veta att platssituationen för ungdomsvården vid den tidpunkten var god. Enligt uppgifter som lämnades till mig hade det under det senaste året inte varit någon kö till myndighetens behandlingsplatser, och det minskade problemet med

platsbrist bedömdes till viss del bero på att det skett en nettoökning av platser. Ledningen för SiS uppgav att den viktigaste orsaken till den då rådande situationen var att efterfrågan på platser hade minskat.¹

Jag har också tagit del av regeringens skrivelse den 22 juli 2021 ”Vård av unga vid Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem”.² Enligt riksdagens tillkännagivande den 7 april 2021 skulle regeringen återkomma till riksdagen senast den 1 augusti samma år med en skrivelse som innehåller en bedömning av de insatser som krävs för att vården inom SiS ska vara säker såväl för de placerade unga som för personalen och för att en placering ska ge den unge den vård och behandling som krävs.³ I skrivelsen redogör regeringen för genomförda, pågående och beslutade insatser vad avser de frågor som tas upp i utskottsbetänkandet där tillkännagivandet behandlas.

I september och oktober 2021 genomförde JO:s Opcat-enhet på mitt uppdrag en inspektion av SiS placeringsenhet med syftet att granska hur placeringar inom myndighetens ungdomsvård går till. Vid inspektionen kom det fram att det inte fanns några lediga utredningsplatser och läsbara behandlingsplatser för skolpliktiga pojkar. I fråga om de ungdomshem som vårdar ungdomar som verkställer påföljd enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, LSU, var 64 av 69 platser belagda. Det kom emellertid inte fram uppgifter om att det skulle råda någon generell platsbrist i de särskilda ungdomshemmen.⁴

Vidare har jag tagit del av SiS årsredovisning för 2021, som publicerades den 14 februari 2022, där det framgår att myndigheten såg en vikande efterfrågan på platser inom ungdomsvården.⁵

Under juni och juli 2022 rapporterade medierna om att det var platsbrist i SiS särskilda ungdomshem. Myndigheten konstaterade i ett pressmeddelande den 21 juni samma år att den inte kunde leva upp till lagkravet på att omedelbart anvisa plats utifrån barns och ungas behov och socialtjänstens efterfrågan. I en tidningsartikel som publicerades några veckor senare angavs att det den 1 juli 2022 stod 49 barn och unga i kö i väntan på en placering i något av SiS särskilda ungdomshem.⁶ Mot den här bakgrunden beslutade jag den 21 juli 2022

¹ JO:s protokoll s. 2 och 3, dnr O 55-2019.

² Skr 2020/21:215.

³ Bet. 2020/21:SoU33.

⁴ Opcat-inspektion av SiS, placeringsenheten, den 22 och 23 september och den 1 oktober 2021, dnr O 24-2021.

⁵ Statens institutionsstyrelses årsredovisning 2021 s. 11 och 24.

⁶ SiS pressmeddelande ”SiS i stabsläge på grund av platsbristen” den 21 juni 2022 och Göteborgs-Postens artikel ”Dubbelt så många unga tjejer som killar i kö till ett SiS-hem”, publicerad den 7 juli 2022.

att inom ramen för ett särskilt initiativ granska vilka konsekvenser platsbristen i SiS särskilda ungdomshem får för barn och unga.

Det har sedan jag beslutade om initiativet kommit in ett antal anmälningar till JO i vilka det framförts klagomål över att SiS inte klarar av att tillgodose behovet av platser för barn och unga.⁷ Med hänsyn till de frågor som initiativet rör har jag ansett att det i de ärendena inte funnits tillräcklig anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida. Jag har därför skrivit av ärendena med hänvisning till detta initiativ.

2 Vad innebär kravet på SiS att i en akut situation anvisa plats omedelbart?

Insatser inom socialtjänsten för barn och unga ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Insatserna ska präglas av respekt för den unges människovärde och integritet.⁸ Vid åtgärder som rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas. Vid beslut eller andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande. Med barn avses varje människa under 18 år.⁹

Ett barn 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 kan beredas vård enligt 3 § LVU.¹⁰ Socialnämnden får enligt 6 § LVU besluta att den som är under 20 år omedelbart ska omhändertas om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU och rättsens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa och utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras.

Socialnämnden bestämmer hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden. Om den unge behöver stå under särskilt noggrann tillsyn kan socialnämnden besluta att den unge ska vistas i ett särskilt ungdomshem. Det är SiS som ansvarar för de särskilda ungdomshemmen och som efter socialnämndens beslut ska anvisa en plats i ett sådant hem. I akuta situationer ska det ske omedelbart.¹¹

⁷ Se JO:s dnr 5733-2022, 8919-2022 och 9296-2022.

⁸ 1 § första stycket lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.

⁹ 1 kap. 2 § SoL.

¹⁰ När barn och unga placeras i särskilda ungdomshem sker det, på ansökan av socialnämnden, efter beslut i förvaltningsrätten om vård (4 § LVU).

¹¹ 11 och 12 §§ LVU samt 1 § förordningen (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse.

I förarbetena anges att ett exempel på en akut situation är när socialnämnden har beslutat om ett omedelbart omhändertagande. I ett sådant läge måste SiS omedelbart kunna anvisa en plats. Ett annat exempel är om barnet eller den unge under en pågående placering i t.ex. ett familjehem av någon anledning akut behöver omplaceras till ett särskilt ungdomshem. En bedömning av om situationen är akut får göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Det är socialnämnden som har bäst kännedom om orsaken till placeringen och som ska bedöma om situationen är akut i den avsedda bemärkelsen. Det är också så att när barn eller unga till följd av en akut situation omedelbart måste beredas en plats kan skyndsamhetskravet, särskilt i en situation då det råder hög beläggning, behöva ges prioritet över andra aspekter som är av betydelse vid en placering.¹²

SiS ansvarar även för verkställighet av slutna ungdomsvård enligt 32 kap. 5 § brottsbalken. Vården ska verkställas vid de särskilda ungdomshemmen. När domen får verkställas ska SiS förelägga den dömde att senast en viss dag inställa sig i det särskilda ungdomshem som myndigheten bestämmer. SiS ska se till att ungdomen tas in så snart som möjligt efter det att domen får verkställas. Om den dömde är häktad eller intagen i ett särskilt ungdomshem med stöd av LVU, ska häktet eller det särskilda ungdomshemmet omedelbart se till att domen verkställs och att den dömde omedelbart förpassas till det särskilda ungdomshem som SiS bestämmer.¹³

3 Utredning och granskningens inriktning

Inledningsvis begärde jag att SiS skulle redogöra för förhållandena vid de särskilda ungdomshemmen och vilka konsekvenser platsbristen får för barn och unga. SiS skulle också yttra sig över följande frågor:

1. Vilka konsekvenser får det för barn och unga som vårdas enligt LVU att SiS inte kan leva upp till kravet att omedelbart anvisa plats utifrån deras behov och socialtjänstens efterfrågan?
2. Har platsbristen haft någon påverkan på SiS möjligheter att ge barn och unga som redan vistas på någon av myndighetens institutioner en god och säker vård?
3. Har socialtjänsten i något eller några fall under perioden maj–juli 2022 återkallat sin ansökan på grund av att SiS inte kunnat erbjuda en plats?
4. När uppstod den nuvarande platsbristen?
5. Vilket eller vilka förhållanden är det enligt SiS bedömning som har gett upphov till förändringen av platssituationen sedan 2019 och den platsbrist som i dag råder på de särskilda ungdomshemmen?

¹² Se prop. 2017/18:169 s. 38.

¹³ 1, 3, 9 och 10 §§ LSU.

6. Vilka prognoser gör SiS i syfte att bedöma ett framtida platsbehov? Har myndigheten i det arbetet t.ex. kontakter med andra aktörer?
7. Har det varit möjligt för SiS att genom prognoser m.m. förutse den nuvarande platsbristen?

I remissen konstaterades vidare att SiS med anledning av det allvarliga läget hade beslutat den 31 maj 2022 att upprätta en nationell stabsorganisation för att stödja och förbättra den rådande platssituationen. Myndigheten ombads därför att också redogöra för hur den agerat för att säkerställa att den kan fullgöra sitt uppdrag, och därmed ange:

8. vilka åtgärder SiS dittills (den 20 juli 2022) hade vidtagit för att komma till rätta med platsbristen och när dessa vidtogs,
9. vilka ytterligare åtgärder myndigheten planerade att vidta för att komma till rätta med platsbristen och när dessa skulle komma att vidtas, och
10. när SiS räknade med att ha kommit till rätta med platsbristen och därmed kunna fullgöra sitt uppdrag.

SiS skulle även lämna uppgifter om hur många tillgängliga platser myndigheten hade och hur lång kötiden var den 20 juli 2022. Uppgifterna skulle avse placeringar enligt LVU och LSU för flickor respektive pojkar.

SiS yttrade sig genom generaldirektören i ett remissvar som kom in till JO den 31 oktober 2022. Remissvaret finns tillgängligt i sin helhet hos JO.

I det följande kommer jag att i anslutning till mina uttalanden redovisa relevanta delar av remissvaret. Beslutet består av följande delar:

- en redogörelse för vad SiS anser att platsbristen beror på,
- SiS lagstadgade skyldighet att anvisa plats för barn och unga, och
- min bedömning av om de åtgärder som SiS har vidtagit för att komma till rätta med problemen varit verkningsfulla.

4 Orsaker till platsbristen i de särskilda ungdomshemmen

I remissvaret har SiS uppgett att platsbristen i huvudsak beror på att myndigheten tillfälligt tvingats stänga hela eller delar av avdelningar genom beslut om s.k. platsreduktioner. Ett sådant beslut innebär att ett antal platser som myndigheten normalt förfogar över tillfälligt inte kan användas för placeringar av barn och unga.

Orsakerna till platsreduktionerna är enligt SiS flera. Det handlar bl.a. om svårigheter att rekrytera tillräckligt många medarbetare med rätt kompetens för de målgrupper som är placerade i de särskilda ungdomshemmen. På vissa avdelningar har myndigheten därtill behövt reducera antalet platser på grund av att hemmen vårdar barn och unga med mycket stora vårdbehov och att lokalerna på många håll i verksamheten är i behov av underhåll eller renovering. SiS bedömer även att det finns ett större antal barn och unga inom verksamheten

som väntar på att få lämna ungdomshemmen för vård på annan plats. Att det dröjer beror enligt myndigheten på socialnämndernas svårigheter att hitta andra lösningar såsom placering i familjehem eller HVB-hem.

Av remissvaret framgår att SiS under sommaren 2022 hade en kapacitetsförlust som tvingat myndigheten att tillfälligt stänga ca 90 platser genom beslut om platsreduktion. Den 30 september samma år fanns 115 gällande beslut om platsreduktion inom ungdomsvården. Enligt en uppgift som jag nyligen hämtat in från myndigheten har den tillgång till totalt 709 platser inom ungdomsvården. Jag saknar kunskap om det skett någon förändring av antalet platser under 2022 och fram till i dag, men kan trots detta konstatera att en förhållandevis stor andel av platserna inte var tillgängliga i september 2022 till följd av SiS egna beslut om platsreduktion.

I remissvaret har SiS även redovisat att myndigheten sedan 2019 arbetar aktivt med en ökad differentiering¹⁴ och specialisering för att möta behoven som finns hos de barn och unga som vårdas inom myndigheten. Sedan april 2021 har exempelvis antalet platser för flickor minskats på vissa avdelningar med en till två stycken. Syftet med att minska gruppernas storlek är att öka personaltätheten och på så sätt förbättra förutsättningarna för att möta flickornas behov. En utvärdering av åtgärden har enligt SiS visat att vård- och behandlingsmiljön förbättrats och myndigheten anser att en ökad differentiering och specialisering är helt nödvändig för att ge vård av god kvalitet och förutsättningar för att kunna arbeta med målinriktade insatser. SiS har också redovisat att myndigheten under sommaren 2022 stängde ca 50 platser på grund av att vården av barn och unga med särskilda vård- och resursbehov ställde högre krav på bemanning och lokaler.

5 SiS uppfyller inte lagens krav på att anvisa plats

I remissvaret har SiS angett att platssituationen inom ungdomsvården har varit ansträngd sedan hösten 2021. Chefen för placeringsenheten rapporterade den 27 oktober 2021 ett missförhållande enligt lex Sarah¹⁵ som hade sin grund i

¹⁴ I remissvaret beskrivs differentieringen av ungdomsvården som nödvändig och att det ligger i SiS uppdrag. Myndigheten blandar, utom i några undantagsfall, inte pojkar och flickor på samma avdelningar, skiljer äldre (icke skolpliktiga) från yngre (skolpliktiga) och har särskilda avdelningar för barn och unga med höga risker för våld och avvikning, för barn och unga med stora behov av psykiatrisk vård, för barn och unga med missbruk och för barn och unga med en sexuell beteendeproblematik. Avdelningarna är inriktade på någon av följande verksamheter: akut, mottagning och behovsbedömning, utredning eller behandling. Vissa avdelningar vårdar endast barn och unga som är dömda till sluten ungdomsvård.

¹⁵ Den som fullgör uppgifter inom socialtjänsten eller vid SiS ska genast rapportera om han eller hon uppmärksammar eller får kännedom om ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande, som rör den som får, eller kan komma i fråga för, insatser inom verksamheten, se 14 kap. 3 § SoL.

svårigheter som då fanns att anvisa skolpliktiga ungdomar åldersadekvata akutplatser. Den 25 februari 2022 rapporterade myndighetens chefsjurist ytterligare ett missförhållande enligt lex Sarah efter att en pojke nekats plats och därför ställts i kö den 12 februari. Myndigheten kunde i det fallet inte fullgöra sitt uppdrag att omedelbart anvisa en plats i ett särskilt ungdomshem eftersom det vid den tidpunkten inte fanns några tillgängliga platser för pojkar.

Av SiS remissvar framgår vidare att myndigheten vid upprepade tillfällen har anvisat plats i ett hem som inte har bedömts vara i enlighet med barnets eller den unges bästa. Socialtjänsten återkallade också under perioden maj–juli 2022 vid ett flertal tillfällen sin ansökan om akutplats efter att SiS informerat om att myndigheten på grund av platsbrist inte omedelbart kunde anvisa plats i ett särskilt ungdomshem.

Enligt SiS förväntas myndigheten dock kunna leva upp till kravet på att omedelbart anvisa en plats i akuta situationer senast i februari 2023. Av ett beslut som SiS generaldirektör fattade först den 1 november 2022 framgår att 40 platser behöver göras tillgängliga inom ungdomsvården. Det anges att det ska ske stegvis fram till februari 2023. För att möjliggöra det kommer myndigheten under tiden mellan den 31 oktober 2022 och den 1 februari 2023 göra en rad tillfälliga undantag i tidigare fattade beslut (se avsnitt 6.2 nedan).

Som framgår ovan begärde jag i min remiss att SiS skulle redovisa uppgifter om tillgängliga platser och kötid för flickor respektive pojkar till akutplatser den 20 juli 2022. SiS lämnade in uppgifter från den 22 juli 2022 och vid den tidpunkten stod 29 barn och unga i kö. Av redovisningen framgick också att kötiden varierade enligt följande:

- flickor med skolplikt: kötid sedan den 8 juni 2022
- pojkar med skolplikt: kötid sedan den 21 juli 2022
- flickor utan skolplikt: kötid sedan den 20 juli 2022
- pojkar utan skolplikt: kötid sedan den 15 juli 2022.

Efter att SiS remissvar kom in den 31 oktober 2022 begärde jag av myndigheten att få del av aktuella uppgifter om hur många barn och unga som stod i kö till en akutplats den 25 november 2022. I en skrivelse till JO uppgav myndigheten att det allvarliga läget hade förvärrats ytterligare och att det stod 63 barn och unga i kö vid den aktuella tidpunkten. Enligt en lägesbild en dryg vecka senare (den 2 december 2022) stod 50 barn och unga i kö. Samtidigt var lika många barn och unga utskrivningsklara men var trots det kvar i något av SiS 21 särskilda ungdomshem i väntan på placering utanför myndigheten.

När det gäller kötiden den 2 december 2022 såg den ut enligt följande:

- flickor med skolplikt: kötid sedan den 27 oktober 2022
- pojkar med skolplikt: ingen kötid
- flickor utan skolplikt: kötid sedan den 16 november 2022

– pojkar utan skolplikt: kötid sedan den 28 november 2022.

SiS redogörelse i remissvaret visar att myndigheten sedan hösten 2021 haft betydande svårigheter att uppfylla sin lagstadgade skyldighet att anvisa platser i de särskilda ungdomshemmen för de barn och unga som varit i akut behov av en sådan plats. För mig framstår det som att SiS inte förmått hantera problemen på ett verkkningsfullt sätt utan de synes ha blivit mer eller mindre permanenta sedan sommaren 2022.

Det finns skäl att framhålla att det rör sig om personer i förhållande till vilka socialnämnden gjort bedömningen att tvångsvården måste påbörjas omedelbart med hänsyn till bl.a. riskerna för deras hälsa eller utveckling. Platsbristen medför att socialtjänsten inte omedelbart kan verkställa beslut där socialnämnden har bedömt att det finns ett akut vårdbehov. Om den unge inte omedelbart anvisas en plats, och den allvarliga utvecklingen därmed inte bryts, finns det en uppenbar risk för att den unge råkar mycket illa ut. Att barn och unga inte får sina särskilda vård- och behandlingsbehov tillgodosedda kan alltså innebära risker för deras liv och hälsa. Det säger sig självt att det är helt oacceptabelt att den unge under sådana förhållanden ibland måste vänta på en plats i upp till en dryg månad eller blir helt utan vård i de fall då socialnämnden återkallar sin begäran om plats hos SiS.

Det är mycket allvarligt att SiS inte har klarat av att fullgöra sitt uppdrag i denna del och att kön till platser i myndighetens särskilda ungdomshem under hösten 2022 snarare än att minska har ökat i den omfattning som myndigheten redovisat.

I januari 2023 begärde jag på nytt att SiS skulle komma in med aktuella uppgifter om hur många barn och unga som den 1 februari stod i kö till de särskilda ungdomshemmen. SiS skulle också redovisa hur kösituationen sett ut per dag sedan myndigheten beslutade om en nationell stabsorganisation den 31 maj 2022 fram till den 1 februari 2023. Skälet till att jag begärde in uppgifter om platssituationen i början av februari är som jag redan nämnt att myndigheten själv gjort bedömningen att den då skulle ha kommit till rätta med platsbristen. Tyvärr måste jag konstatera att så inte är fallet. Av den redovisning som SiS lämnat in framgår att 58 barn och unga stod i kö den 1 februari i år. Av dessa var majoriteten, totalt 49 stycken, flickor.

De uppgifter som SiS har lämnat in visar att sedan den nationella stabsorganisationen inrättades var det bara vid ett av de redovisade datumen (den 16 augusti 2022) som det inte stod några barn och unga i kö. Vid övriga tidpunkter (totalt 100 redovisade dagar) har kön varierat i storlek mellan som lägst 5 (den 26 augusti och 13 september 2022) och som högst 71 personer (den 9 januari 2023). Den 2 november 2022, dvs. dagen efter att SiS generaldirektör fattade det ovan nämnda beslutet, stod 34 barn och unga i kö. I tiden därefter har kön till ungdomshemmen växt och sedan den 18 november 2022 har den inte vid något tillfälle understigit 50 personer. Som framgår ovan stod

71 barn och unga i kö den 9 januari 2023. Det är den högsta siffran som SiS har redovisat sedan jag inledde min granskning.

SiS redovisning visar även att fler flickor än pojkar har fått vänta på en plats i ett ungdomshem. För kategorin skolpliktiga pojkar fanns det t.ex. ingen kö under perioden den 2 till den 8 december 2022 medan det vid samma tidpunkt var mellan 24 och 29 skolpliktiga flickor som stod i kö. För kategorin skolpliktiga pojkar har det som mest varit 6 personer i kö (den 30 januari 2023) medan det för samma kategori flickor som mest stått 33 personer i kö (den 2 januari 2023). Även om antalet barn och unga i kö varierar över den aktuella tidsperioden är det således tydligt att det allvarliga läget i större omfattning drabbat flickor än pojkar.

SiS redovisning visar att situationen är mycket bekymmersam. Det är tydligt att myndigheten inte har förmått bryta den negativa utvecklingen och återgå till ett läge där barn och ungar inte längre nekas en akutplats i ett ungdomshem. Denna slutsats leder vidare till frågan vilka åtgärder som SiS vidtagit för att komma till rätta med platsbristen.

6 SiS åtgärder för att hantera platsbristen

En slutsats som SiS redovisat i sitt remissvar är att myndigheten kortsiktigt kan åtgärda problemen med platsbrist, men att det kommer att ta längre tid att säkerställa en långsiktig stabilitet som har förutsättningar att möta den efterfrågan på platser som kan finnas över tid. SiS uppfattning har som nämnts varit att myndigheten kommer att kunna leva upp till kravet på att omedelbart anvisa plats i akuta situationer senast i februari 2023; vidtagna åtgärder ska stegvis leda till att 40 platser görs tillgängliga inom ungdomsvården fram till denna tidpunkt.

Det ingår inte i mitt uppdrag att ha synpunkter på vilka åtgärder SiS vidtar eller att själv föreslå vad myndigheten ska göra i olika situationer. I remissvaret har SiS redogjort för ett antal åtgärder som myndigheten har vidtagit och planerar att vidta för att komma till rätta med platsbristen. Jag har inte för avsikt att här ta upp samtliga av dessa insatser, men finner anledning att säga något om hur jag ser på dessa och vad de resulterat i.

6.1 SiS hittills vidtagna åtgärder har inte minskat platsbristen

Givet den statistik som SiS lämnat om platssituationen sedan myndigheten den 31 maj 2022 beslutade om en nationell stabsorganisation och fram till den 1 februari 2023, är det min uppfattning att SiS inte förmått hitta och vidta sådana åtgärder som varit tillräckligt effektiva för att komma till rätta med problemen. Jag har förståelse för att platsbristen inte alls är enkel att lösa, ens på kort sikt. En viktig åtgärd för SiS har varit att till februari 2023 tillskapa 40 platser. Det är mycket oroväckande att SiS trots detta inte lyckats få bort kön, eftersom det var just den effekten som myndigheten själv bedömde skulle uppnås genom åtgärden. Det underlag som jag haft tillgång till ger inte några entydiga svar på vad det beror på, vilket i sig är otillfredsställande eftersom det

riskerar att rubba förtroendet för myndigheten och dess förmåga att fullgöra sitt uppdrag.

Vid ett tillfälle i november 2021 och två tillfällen i april 2022 beslutade SiS att ändra målgruppen för vissa ungdomshem. Det framgår inte vilken effekt, om någon, dessa åtgärder har haft på platsbristen och den generella kön till ungdomshemmen. Jag noterar dock att ett av besluten fattades den 13 april 2022 men upphävdes redan en vecka senare efter att efterfrågan och behovet såg annorlunda ut. Det framgår inte varför SiS bedömning av efterfrågan och behovet ändrades och vad anledningen var till att det skedde inom en så kort tidsrymd.

Den 2 mars 2022 beslutade verksamhetsdirektörerna för ungdomsvården att placeringsenheten har rätt att anvisa plats utöver de befintliga platser som framgår av SiS verksamhetsplan. Åtgärden innebär att om en plats står tom, t.ex. eftersom barnet eller den unge avvikit, får placeringsenheten från och med den fjärde dagen därefter anvisa en ny ungdom till den plats som alltså inte tagits i anspråk. Efter vad jag har kunnat se medför beslutet att SiS i dessa fall accepterar en viss överbeläggning om den ungdom som avvikit återkommer till ungdomshemmet. Hur en sådan situation ska hanteras beskrivs inte i remissvaret, och ett sådant beslut synes inte kunna bidra till att hantera platsbristen på ett mer strukturellt plan.

Den 5 april 2022 tillsatte SiS en arbetsgrupp som fick i uppdrag att på både kort och lång sikt hitta lösningar för att öka platskapaciteten. Som nämnts beslutade myndigheten den 31 maj att upprätta en nationell stabsorganisation med anledning av den rådande platssituationen. Denna skulle fortlöpande göra anpassningar av målgrupper på ett flertal avdelningar för att kunna tillmötesgå behovet av platser.

SiS har vidare beslutat att tillfälligt genomföra nödvändiga placeringar av barn och unga som vårdas enligt LVU på enheter för barn och unga som verkställer ungdomsvård enligt LSU.¹⁶ Det är något som enligt myndighetens tidigare beslut inte ska få förekomma. Jag har vid tidigare inspektioner av SiS uppmärksammat de problem som uppstår när barn och unga som vårdas enligt LVU

¹⁶ Vid min senaste Opcat-inspektion av SiS särskilda ungdomshem Johannisberg (enheten i Kalix) kom det fram att myndigheten gjort undantag från principen om att ungdomar som verkställer sluten ungdomsvård ska vårdas separerade från de som vårdas enligt LVU (se JO:s dnr O 19-2022). Protokollet kommer att expedieras under februari 2023.

placeras på samma avdelningar som de som verkställer straff enligt LSU. Det är oroväckande att myndigheten har gått ifrån principen om att det inte ska ske.¹⁷

Med tanke på den platsbrist som fortfarande finns i dag på SiS ungdomshem är det uppenbart att vidtagna åtgärder varit långtifrån tillräckligt verkningsfulla. Tvärtom visar redovisningen av kötiderna att utvecklingen sedan sommaren 2022 stadigt har gått i fel riktning. Det är mycket bekymmersamt att de olika åtgärderna inte har lett till de effekter och resultat som eftersträvats eller att de dröjer. Det är mycket allvarligt med hänsyn till att SiS varje dag har en skyldighet enligt lag att omedelbart placera barn och unga som befinner sig i en akut situation. De är särskilt utsatta eftersom de lever i en situation, med påtagliga risker för liv och hälsa som en placering på ett särskilt ungdomshem syftar till att skydda dem från. Det som SiS angett som förklaring till det ansträngda läget, bl.a. resursbrister och upprepade platsreduktioner, kan inte försvara att myndigheten under så lång tid som det är fråga om nekat barn och unga en akutplats.

6.2 SiS beslut att avbryta pågående utvecklingsarbete är oroväckande

Några av de åtgärder som SiS vidtagit är enligt min mening direkt kontraproduktiva i förhållande till det arbete som myndigheten genomfört under senare år för att kunna erbjuda barn och unga en god och behovsanpassad vård.

Så som jag har fått det beskrivet för mig har SiS utvecklingsarbete bestått bl.a. i att minska gruppstorlekarna på de avdelningar som tar emot flickor och att införa nya arbetssätt. Det är åtgärder som myndigheten bedömt nödvändiga för att förbättra vården.

I sammanhanget finns det skäl att nämna en rapport från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) som presenterades i januari i år. I den konstaterar myndigheten bl.a. att flickor placerade i särskilda ungdomshem dels avskiljs oftare än pojkar, dels generellt är mer utsatta och känner sig mindre trygga än pojkar. I rapporten lyfter IVO fram det förändringsarbete som SiS genomfört¹⁸ men konstaterar samtidigt att genomförda insatser inte haft tillräcklig effekt för att säkerställa att barn och unga, särskilt flickor, tillförsäkras en trygg och säker placering.¹⁹

Mot den bakgrunden är jag mycket bekymrad över att platsbristen har lett till att SiS generaldirektör ansett sig tvingad att återigen öka gruppstorlekarna på avdelningar för flickor och dessutom skjuta på annat viktigt utvecklingsarbete.

¹⁷ Se protokoll från t.ex. Opcat-inspektion av SiS särskilda ungdomshem Sundbo den 6 och 7 november 2018 (JO:s dnr 7107-2018).

¹⁸ Det handlar bl.a. om att tillhandahålla färre platser på avdelningar för skolpliktiga barn och att öppna fler särskilt förstärkta avdelningar.

¹⁹ Se IVO ”Tillsyn av SiS särskilda ungdomshem 2021–2022 – Redovisning av regeringsuppdrag S2021/03345”.

Som redovisas ovan beslutade myndigheten den 1 november 2022 – som en del av åtgärderna för att minska problemen med platsbristen – att tillfälligt sänka ambitionsnivån och dra ned på takten i myndighetens pågående utvecklingsarbete. Åtgärderna kommer enligt generaldirektören att medföra att 40 platser

stegvis görs tillgängliga inom ungdomsvården fram till februari 2023. I en skrivelse som jag har fått del av beskrivs det på följande sätt:

Vi gör tillfälligt avsteg från minskad gruppstorlek på avdelningar för flickor, vilket innebär att avdelningarna går upp i antal platser för att möjliggöra fler placeringar. Planerade renoveringar av lokaler, som kan skjutas på framtiden utan att säkerheten påverkas negativt, senareläggs. Pågående arbete med att implementera nya arbetssätt som påverkar platsutbudet prövas med restriktivitet eller senareläggs, vilket exempelvis kan handla om att medarbetare som varit upplåsta i utvecklingsarbete frigörs för klientnära arbete. Vidare ska beslut om platsreduktion vid avdelningar fattas direkt av mig som generaldirektör och arbetet med att identifiera ytterligare platser, genom konvertering från missbruksvård till ungdomsvård, ska fortsätta.²⁰

Jag har ingen annan uppfattning än att det är viktigt att SiS vidtar de åtgärder – i det här fallet differentiering och specialisering – som myndigheten bedömer nödvändiga för att barn och unga ska kunna erbjudas en god och behovsanpassad vård. Det framstår därför som angeläget att det utvecklingsarbete som myndigheten inlett får fortsätta. Samtidigt är det ofrånkomligt att arbetet med bl.a. minskade gruppstorlekar får till konsekvens att det totala antalet tillgängliga platser inom ungdomsvården minskar. Att detta skulle bli resultatet av de vidtagna åtgärderna är något som enligt min mening borde ha stått klart för SiS redan när utvecklingsarbetet inleddes.

6.3 SiS hantering av de risker som platsbristen gett upphov till

I sitt remissvar har SiS redovisat ett antal risker som platsbristen ger upphov till och som, om de inte hanteras, kan komma att påverka de intagnas tillgång till en god och säker vård.²¹ Det handlar bl.a. om att barns och ungas behov inte kan tillgodoses när de hänförs till en målgrupp som de inte passar in i eller placeras i ett ungdomshem där det inte finns nödvändig kompetens eller bemanning. När barn och unga placeras i fel målgrupp finns enligt SiS också en ökad risk för

²⁰ Skrivelse från SiS generaldirektör daterad den 1 november 2022 (handling #13 i JO:s dnr 5633-2022).

²¹ En helt allmän synpunkt som jag har är att det är viktigt att jag får in det underlag från en myndighet som jag begärt och behöver för min granskning. Flera av de risker som SiS redovisat i sitt remissvar är över huvud taget inte relevanta när konsekvenserna av platsbristen diskuteras. Jag är mycket kritisk till det eftersom det försvårar min tillsyn av myndigheten. Ett sådant exempel är att SiS redovisat att det finns brister i de lokalmässiga förutsättningarna. Ett annat exempel som anges är att platsbristen medför en ökad risk för att hemmet inte har den kompetens och bemanning som behövs för att tillgodose de behov av vård som målgruppen har och för att säkerställa en trygg och säker vård.

allvarliga konsekvenser i form av hot och våld. Bristerna på tillgängliga platser har redan medfört att unga med ett utagerande beteende eller psykiatrisk problematik har placerats i ungdomshem som inte kunnat vårda dem eftersom det saknats rätt resurser där. Det har även förekommit att skolpliktiga barn placerats med icke skolpliktiga barn och unga, vilket ökat risken för att den enskildes rätt till utbildning inte fullt ut kunnat tillgodoses.

Att myndigheten på grund av platsbristen inte kan ge vård i den omfattning och av den kvalitet som det finns behov av måste beskrivas som ett misslyckande. Det är också bekymmersamt att myndigheten har ansett sig tvungen att åtgärda platsbristen genom att göra uppehåll i det arbete som syftar till att lösa andra problem som myndigheten står inför och som i sig skulle öka, och redan har ökat, vårdens kvalitet. Eftersom myndigheten inte har förmått minska köerna till ungdomshemmen kan det även ifrågasättas om det varit ändamålsenligt att avstå från det utvecklingsarbete som myndigheten ansett avgörande för att inte stanna, eller i värsta fall gå tillbaka, i utvecklingen av verksamheten. Trots att avsikten med åtgärderna varit att öka antalet platser på ungdomshemmen verkar de inte ens på kort sikt ha resulterat i att myndigheten kommit till rätta med problemen. Det framstår som att dessa åtgärder snarare än att lösa problemen har bidragit till att myndigheten nu befinner sig i ett sämre läge än när den i maj 2022 beslutade om att upprätta en nationell stabsorganisation med den uttalade uppgiften att förbättra den rådande platssituationen.

6.4 SiS prognoser över efterfrågan på platser har inte stämt

I remissen till SiS fick myndigheten frågan om det har varit möjligt för den genom prognoser m.m. förutse den uppkomna platsbristen. Myndigheten har uppgett att platssituationen för flertalet målgrupper skiftade snabbt under 2022 vilket gjorde det svårt för myndigheten att förutse behovet av antalet platser per grupp. Det resulterade i sin tur i en kö. Jag ifrågasätter inte att det förhåller sig på det sättet men kan samtidigt konstatera att en del av SiS uppdrag är att svara för planeringen av de särskilda ungdomshemmen.²² I detta uppdrag bör ligga bl.a. att – i samråd med andra berörda aktörer – ta fram prognoser som beaktar även snabba skiftningar.

En del av orsakerna till platsbristen är som tidigare konstaterats hänförliga till SiS arbete med att differentiera och specialisera verksamheten. Det framgår inte av remissvaret om SiS över huvud taget har tagit fram någon prognos för hur många platser myndigheten behöver ha tillgång till för att kunna fortsätta detta utvecklingsarbete och samtidigt möta efterfrågan på platser. Av betydelse i det här sammanhanget är att en del av platsbristen är egengenererad genom att SiS har beslutat om platsreduktioner. Här har myndigheten inte närmare redovisat

²² 2 § 1 förordningen (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse.

hur den har vägt behovet av att reducera antalet platser på ungdomshemmen mot behovet av att akut kunna anvisa platser. Det är en brist som gör det svårt att förstå varför vissa åtgärder prioriterats framför andra.

Jag har full förståelse för att det kan vara en svår uppgift att göra prognoser över framtida behov av platser, men det är en nödvändig förutsättning för att verksamheten ska kunna vara så flexibel som krävs för att kunna tillgodose ett skiftande behov av platser, dvs. att det över tid inom alla avdelningar med olika inriktningar ska kunna finnas en tillräckligt stor överkapacitet av platser. JO har tidigare uttalat att kravet på att kunna tillgodose efterfrågan på platser är något som SiS ständigt måste kunna möta.²³ Som myndigheten också är inne på är det i sig en central förutsättning för att det ska vara möjligt att fortsätta det viktiga utvecklingsarbetet.

Problemet med platsbristen är även hänförligt till personal- och lokalförsörjningen, och jag har förståelse för att det är något som inte kan lösas enkelt och snabbt. Jag kan samtidigt konstatera att SiS i sin årsredovisning för 2021 uppgav att myndigheten såg en vikande efterfrågan på platser inom ungdomsvården.²⁴ I remissvaret analyseras inte närmare hur myndigheten kunde dra denna slutsats samma år som problemet med platsbristen uppstod och det kan ifrågasättas om de uppgifter om efterfrågan på platser som lämnades i årsredovisningen verkligen var korrekta. Uppgifterna är åtminstone motsägelsefulla, och redan det är oroväckande med hänsyn till den verksamhet som SiS ansvarar för. Den prognos som SiS gjorde när årsredovisningen presenterades den 14 februari 2022 stämde uppenbarligen inte överens med den verkliga utvecklingen efter hösten 2021. För mig framstår den nu uppkomna situationen som något som SiS över huvud taget inte har räknat med. Detta är allvarligt.

6.5 SiS har inte redovisat vilka ytterligare åtgärder som krävs för att hantera situationen

Som nämnts har SiS i sitt remissvar uppgett att myndigheten senast i februari 2023 förväntas kunna leva upp till kravet på att omedelbart anvisa en plats i akuta situationer. För att klara det har myndigheten beslutat att 40 platser ska frigöras för akutplaceringar och att det ska ske stegvis fram till februari 2023, bl.a. genom ökade gruppstorlekar och senarelagda pågående arbeten med att införa nya arbetssätt som påverkar platstillgången.

SiS har redovisat att den sänkta ambitionsnivån för utvecklingsarbetet kommer att gälla fram till februari 2023. Det går inte att utläsa av remissvaret hur myndigheten därefter tänker agera för att säkerställa att det inte finns någon platsbrist. Det framgår inte heller vilka åtgärder SiS planerar att vidta om – som nu

²³ Se JO 2015/16 s. 428.

²⁴ SiS årsredovisning 2021 s. 11.

visat sig vara fallet – problemen inte är lösta vid den nämnda tidpunkten och om den t.ex. kommer att fortsätta att skjuta på nödvändigt utvecklingsarbete. Myndigheten har inte heller utvecklat om den är av uppfattningen att den försämring av vården som det riskerar att leda till får accepteras. SiS har enligt min mening inte presenterat någon långsiktigt hållbar lösning för hur myndigheten ska kunna uppfylla sin lagstadgade skyldighet att vid behov omedelbart kunna anvisa platser och samtidigt kunna arbeta med att utveckla verksamheten på det sätt som myndigheten själv anser nödvändigt. Det är bekymmersamt om SiS även i fortsättningen kommer att lösa tillfälliga eller mer bestående problem med platsbrist genom att göra uppehåll i utvecklingsarbetet eller att gå tillbaka till sådana lösningar som inte ens myndigheten själv anser säkerställer en god och säker vård.

I det här sammanhanget kan konstateras att jag under flera år blivit uppmärksam på att SiS haft en ansträngd personalsituation och haft svårt att rekrytera personal med rätt kompetens till de särskilda ungdomshemmen.²⁵ Det är en fråga som också regeringen berört tidigare. Enligt regeringens bedömning finns det ett behov av att stärka arbetet inom kompetensförsörjningsområdet vid SiS.²⁶ Jag delar uppfattningen att det är en helt central fråga för att myndigheten över huvud taget ska kunna utföra sitt uppdrag. Bemanningen och rekryteringen av välutbildad personal är något som SiS måste komma till rätta med för att problemen med platsbristen ska kunna lösas.

SiS har vidare fört fram att myndigheten behöver samverka med socialtjänsten och psykiatrin för att kunna bedöma framtida platsbehov. När det gäller SiS skyldighet att anvisa platser till barn och unga, som socialnämnden har bedömt vara i behov av vård inom SiS, är framförallt frågan om samverkan med socialtjänsten angelägen. Det är socialtjänsterna som har kännedom om de barn och unga som kommer att behöva placeras i ett särskilt ungdomshem. Detsamma gäller när ett barn eller en ungdom väntar på utskrivning från ett ungdomshem och möjligheterna att hitta en lösning för fortsatt vård utanför SiS. Med hänsyn till det nära band som finns mellan socialtjänsternas och SiS verksamheter är det anmärkningsvärt att myndigheterna inte redan har något specifikt forum för samverkan om frågor som rör t.ex. det framtida platsbehovet. Av remissvaret framgår i stället att medarbetare i ungdomshemmen fått i uppdrag att kontakta socialtjänsten i de ärenden där barn och unga väntar på utskrivning för att undersöka om det går att skynda på processen och därmed frigöra platser för

²⁵ Se protokoll från t.ex. Opcat-inspektioner av SiS särskilda ungdomshem Sundbo (2018), Vemyra (2019 och 2022), Långanäs (2019), Brättegården (2021), Hässleholm (2022) och Johannisberg (2022) (JO:s dnr 7107-2018, O 44-2019, O 57-2019, O 12-2021, O 7-2022, O 18-2022 och O 19-2022).

²⁶ Se regeringens skrivelse 2020/21:215 ”Vård av unga vid Statens institutionsstyrelsens särskilda ungdomshem” s. 43.

unga i kö. Detta uppdrag tyder enligt min mening på att det kan finnas ett behov av ett mer systematiskt samarbete med utökade och återkommande kontakter mellan SiS och socialtjänsterna på en central nivå. Det är dock inte något som SiS berört i remissyttrandet.

7 SiS förtjänar allvarlig kritik för hanteringen av platsbristen

SiS har ett samhällsviktigt uppdrag med ett ansvar för att barn och unga med behov av särskilt noggrann tillsyn alltid anvisas en plats i ett särskilt ungdomshem. Min granskning visar att SiS sedan hösten 2021 haft betydande svårigheter med att uppfylla sin lagstadgade skyldighet att i en akut situation omedelbart anvisa platser i de särskilda ungdomshemmen. De problem som SiS haft med platsbrist har därefter förvärrats, och granskningen visar att de åtgärder som myndigheten vidtagit inte har varit tillräckligt verkningsfulla för att komma till rätta med problemen. Tvärtom visar SiS redovisning av kötiderna att utvecklingen har gått i fel riktning. Denna oacceptabla situation har nu pågått under lång tid, och SiS förtjänar därför allvarlig kritik.

Platsbristen i SiS ungdomshem riskerar att leda till att barn och unga inte får den vård som de är i behov av och har rätt till, vilket kan få långtgående negativa konsekvenser för enskildas liv och hälsa. Situationen är mycket oroväckande.

Mot bakgrund av vad min utredning har visat anser jag att det finns anledning att skicka en kopia av beslutet till regeringen, Riksrevisionen och Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för kännedom.

Ärendet avslutas.