

Uppföljning av platssituationen vid Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem och LVM-hem

Beslutet i korthet: JO:s utredning visar att platssituationen vid de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen har varit ansträngd under en längre tid. JO uttalar i beslutet att det är mycket oroväckande att situationen fortfarande är problematisk, särskilt när det gäller möjligheterna för Statens institutionsstyrelse (SiS) att snabbt kunna bereda ungdomar plats vid de särskilda ungdomshemmen. JO ser dock positivt på att SiS prioriterar frågan och arbetar aktivt på flera plan för att komma till rätta med problemen. JO vidtar endast den ytterligare åtgärden att en kopia av beslutet skickas till Socialdepartementet för kännedom.

Bakgrund

JO har tidigare uppmärksammat att SiS har haft problem med att utan dröjsmål anvisa plats vid de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen (se bl.a. JO 2015/16 s. 434, dnr 260-2015 m.fl.). Utredningen i det ärendet visade att SiS, trots stora ansträngningar, inte kunde tillgodose kommunernas behov av platser. SiS lämnade i januari 2016 en redovisning till JO av hur situationen såg ut då.

Initiativ

Jag ansåg att det fanns skäl att på nytt undersöka hur SiS lyckas tillhandahålla plats vid de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen. SiS anmodades därför under våren 2017 att lämna in en redovisning av vilka åtgärder som myndigheten, sedan den senaste uppföljningen, hade vidtagit för att möta efterfrågan samt en redogörelse för hur situationen hade utvecklats sedan dess.

Utredning

I en skrivelse daterad den 2 maj 2017 anförde SiS bl.a. följande (de bilagor som SiS hänvisade till är här uteslutna):

Inledning

SiS har gett myndighetens planeringsdirektör och samtliga verksamhetsdirektörer för ungdomsvård samt missbruksvård tillfälle att yttra sig inför redovisningen. Uppgifter har även inhämtats från Placeringsenheten.

Ytterligare underlag har utgjorts av årsredovisningen 2016 och verksamhetsplanen 2017.

Efterfrågan och tillgång på platser

Fortsatt ökad efterfrågan

Från redovisningen till JO i januari 2016 till årets slut fortsatte efterfrågan på platser inom ungdomsvården att öka. Den ökade efterfrågan återspeglas i antalet fakturerade vårddygn, som var 5 procent fler jämfört med 2015. Inom akuttjänsten fakturerades 16 procent fler vårddygn än föregående år.

Den höga efterfrågan berodde bl.a. på den fortsatta ökningen av antalet ensamkommande barn. Under 2016 tog SiS emot 269 barn och ungdomar med bakgrund som ensamkommande jämfört med 221 föregående år. Även antalet ungdomar som verkställde slutna ungdomsvård ökade mycket kraftigt. Dessa verkställigheter har fördubblats på ett par år. I absoluta tal är antalet verkställigheter av slutna ungdomsvård få i förhållande till ungdomar placerade enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga men i ett redan mycket ansträngt läge så utgör ökningen en ytterligare påfrestning på myndighetens kapacitet.

År 2016 var det en mindre andel pojkar som placerades på akutavdelning som fick en plats omedelbart jämfört med 2015. Andelen som fick plats inom en vecka minskade också. Andelen flickor som fick plats omedelbart ökade däremot, liksom andelen flickor som fick plats inom en vecka. Sedan mars 2017 har det funnits en kö till akutplatser som varierat mellan 35 och 50 ungdomar, varav en eller två har varit flickor. I dag är det 34 pojkar som väntar på akutplats.

Inom missbruksvården låg efterfrågan kvar på en hög nivå under 2016, även om den var något lägre än 2015. En oväntad nedgång under våren 2016 gjorde dock att beläggningen sjönk tillfälligt.

SiS hade svårt att tillhandahålla plats omgående inom missbruksvården under 2016, framförallt för män. Utbudet av platser motsvarade inte efterfrågan och det var periodvis brist på låsbara platser. Under 2017 har det varit kö i perioder på manssidan. Den första kvinnan som behövde vänta på en plats placerades i kö i april 2017. I dagsläget är det ingen kö inom missbruksvården.

Platstillgång

För att möta kommunernas efterfrågan har SiS vidtagit åtgärder för att öka sin kapacitet. Samtidigt har SiS emellertid gått miste om platser av olika skäl, permanent eller tillfälligt.

År 2016 togs en ny institution i bruk, SiS ungdomshem Berga (Berga). Anläggningen hyrs i andra hand av Kriminalvården till och med den 31 december 2017 och har kapacitet för 42 platser. I september 2016 begärde SiS förlängning av hyresavtalet. I mars 2017 meddelade Kriminalvården emellertid att avtalet med SiS inte kommer att förlängas. Verksamheten kommer därför att avvecklas. Sannolikt kommer inte någon verksamhet kunna bedrivas efter sommaren då många i personalstyrkan inklusive nyckelfunktioner söker nya arbeten.

Vidare har SiS tvingats ta beslut om att tillfälligt stänga avdelningar vid flera institutioner. En låsbar avdelning vid SiS ungdomshem Långanäs har stängts efter förelägganden från räddningstjänsten om att åtgärda brandskyddet. Dessa och andra nödvändiga åtgärder avseende lokalerna beräknas pågå stora delar av 2017. SiS ungdomshem Lövsta har tvingats stänga flera avdelningar eftersom det inte har gått att garantera de intagnas trygghet och säkerhet samt på grund av personalbrist. Vid SiS ungdomshem Johannisberg har beslut om platsreduktion med fem platser gällt sedan i december 2016 med anledning av att en intagen ungdom har särskilda resursbehov som är ovanligt omfattande.

Vad gäller ungdomsvård norr svarar Tysslinge för den huvudsakliga uppgången av platser, nämligen 41 platser där de sista platserna kommer att kunna tas i bruk under maj månad.

SiS söker nu i hela landet efter tillfälliga lokaler som det skulle vara möjligt att använda i avvaktan på att nybyggda platser står klara under perioden 2019-2020.

Lex Sarah

Sedan den senaste redovisningen till JO har SiS mottagit en rapport enligt lex Sarah som kan ha direkt koppling till platsbristen. Av rapporten framgår att socialtjänsten i Torsby kommun den 22 mars 2017 ansökte om plats vid ett av SiS särskilda ungdomshem. Den 31 mars 2017 meddelade socialtjänsten att den unge hade begått självmord vid ett HVB-hem. Anledningen till att SiS inte anvisade plats omedelbart var att det inte fanns några lediga platser. SiS har anmält händelsen till Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Anmälan kommer att kompletteras med en utredning. Rapport enligt lex Sarah och anmälan till IVO bifogas, se bilaga 1.

Vidtagna och planerade åtgärder

Lokaler

Kommunernas efterfrågan är störst på låsbara platser. Sådana platser ställer särskilda krav på utformningen av lokalerna. Tillgången på befintliga lokaler som kan leva upp till kraven är ytterst begränsad vilket försvårar möjligheterna att snabbt skapa nya platser. SiS redogör nedan för vilka åtgärder som för närvarande vidtas för att öka kapaciteten.

För det första är målet att maximalt utnyttja de lokaler som finns inom verksamheten. SiS har t.ex. inrättat boenderum i lokaler som tidigare använts som kontor eller samtalsrum. En paviljong med 6-7 platser vid SiS ungdomshem Nereby kommer vidare att tas i bruk till hösten.

För det andra ser SiS över möjligheterna att hyra lokaler som uppfyller myndighetens krav. SiS har både på egen hand och med externt stöd sökt efter lämpliga objekt på marknaden. Det har resulterat i att SiS har kunnat starta verksamhet i två tidigare kriminalvårdsanläggningar. Åren 2015-2017 har SiS på det sättet hittills skapat 136 nya platser, vilket är en ökning med 14 procent.

För det tredje planeras ett antal ny- och ombyggnationer i syfte att öka platsantalet. Nyproduktioner har påbörjats vid SiS ungdomshem Ljungaskog och startar inom kort vid SiS ungdomshem Råby. Under hösten 2017 ska nyproduktioner även påbörjas vid SiS ungdomshem Ljungbacken och SiS ungdomshem Margretelund. Inom missbruksvården pågår ombyggnationer vid SiS LVM-hem Gudhemsgården och SiS LVM-hem Hessleby.

En ekonomisk förutsättning för ny- och ombyggnationer är att SiS ges möjlighet att teckna hyresavtal som har en längre avtalstid än sex år. Skälet till det är att fastighetsägaren kan skriva av stora investeringar som görs under avtalstiden. Långa avtal måste emellertid godkännas av regeringen och just nu är många avtal under beredning. För att själva byggnationen ska kunna påbörjas så snabbt som möjligt efter beslut från regeringen har SiS under tiden vidtagit ett antal åtgärder kring t.ex. bygglovsansökningar, i samarbete med fastighetsägaren.

Den planerade utvecklingen av antalet platser fram till 2020 framgår av bifogad tabell, se bilaga 2. Vidare biläggs, bilaga 3, projektplanen för total nyproduktion av platser under 2015-2018, där arbetet med nyproduktion redovisas mera i detalj.

Genomströmning

Den låga andelen pojkar som under 2016 togs emot för en akutplacering omedelbart berodde inte bara på hög efterfrågan utan också på bristande genomströmning, dvs. att SiS platser till viss del var upptagna av ungdomar

där syftet med vården redan hade uppfyllts. SiS har emellertid inte behörighet att skriva ut dessa ungdomar från vård. Det beslutet tas av kommunen. Ungdomar kan således behöva vara kvar på en institution i avvaktan på en annan placering inom eller utanför SiS. Myndigheten kommer att fortsätta arbeta för en ökad genomströmning med hjälp av interna vårdkedjor och tidig planering för utskrivning i samarbete med socialtjänsten.

Personal

Den akuta bristen på utbildad arbetskraft inom den sociala sektorn har påverkat SiS möjligheter att bemanna institutioner med behörig personal, vilket även påverkar möjligheterna att utöka antalet platser. Därför fattade SiS i oktober 2016 beslut om att möjliggöra avsteg från gällande riktlinjer om fastställda kompetenskrav för befattningen behandlingsassistent. Beslutet gäller fram till oktober 2017, se bilaga 4.

Samverkan

SiS har i olika sammanhang, bl.a. inom ramen för den s.k. LVU-utredningen (SOU 2015:71), lyft frågan om samverkan mellan SiS och psykiatrin. Det är SiS erfarenhet att psykiatrin ibland har svårt att svara upp mot de särskilda resursbehov som kan finnas hos en enskild individ. Detta kan i sin tur få direkta konsekvenser för SiS kapacitet eftersom flera platser kan behöva stängas för att kunna ge en enskild ungdom en trygg och säker vård. SiS välkomnar därför att Socialstyrelsen har fått i uppdrag att utreda förutsättningar och former för en mer integrerad och specialiserad dygnsvård som kan möta behoven såväl av vård med stöd av LVU som av hälso- och sjukvård och ser fram emot att kunna bidra i detta arbete.

Sammanfattande kommentarer

SiS ser inga tecken på att den redan unikt höga efterfrågan, som bl.a. hänger samman med flyktingsituationen, kommer att minska under 2017. Därför har SiS fortsatt fullt fokus på att öka myndighetens kapacitet. Det är av högsta prioritet för SiS att myndigheten vid en ansökan från socialtjänsten omedelbart ska kunna anvisa plats, oavsett kön, ålder eller vårdbehov. Utökningen av SiS kapacitet ska framförallt ske genom ett fokuserat arbete med att utnyttja befintliga lokaler på bästa sätt, att söka efter lämpliga alternativa lokaler och att genomföra om- och nybyggnationer. SiS kommer även att fortsätta sitt arbete med att främja en bättre genomströmning i verksamheten.

Bedömning

Av den redogörelse som SiS nu har lämnat kan jag konstatera att kommunernas efterfrågan på platser vid de särskilda ungdomshemmen har fortsatt att öka sedan JO:s uppföljning i januari 2016. Detta har inneburit fortsatta svårigheter för SiS när det gäller möjligheterna att omedelbart kunna anvisa plats vid de särskilda ungdomshemmen. Av redogörelsen framgår att svårigheterna har varit störst i fråga om pojkar som ska placeras. Platssituationen har även varit ansträngd vid LVM-hemmen sedan JO:s förra uppföljning. För närvarande är det dock inte någon kö inom missbruksvården.

Jag kan konstatera att platssituationen vid de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen har varit ansträngd under en längre tid även om förhållandena har varierat något. Att situationen fortfarande är problematisk, särskilt när det gäller möjligheterna för SiS att snabbt kunna bereda ungdomar plats vid de

särskilda ungdomshemmen, är mycket oroväckande. Om ett omedelbart vårdbehov inte tillgodoses kan allvarliga konsekvenser uppstå för den vårdbehövande. SiS:s redogörelse visar också att bristen på platser vid de särskilda ungdomshemmen fick allvarliga följder i ett enskilt fall.

SiS har redogjort för vilka åtgärder som har vidtagits och som planeras för att situationen ska förbättras. Det finns en medvetenhet kring problematiken och det pågår ett aktivt arbete när det t.ex. gäller att utöka antalet platser genom bl.a. ny- och ombyggnationer. Även om situationen vid de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen är oroväckande ser jag positivt på att SiS prioriterar frågan och arbetar på flera plan för att komma till rätta med problemen. Jag anser att det för närvarande inte finns skäl att vidta några ytterligare åtgärder eller göra några ytterligare uttalanden i saken än att skicka en kopia av beslutet till Socialdepartementet för kännedom.

Ärendet avslutas.