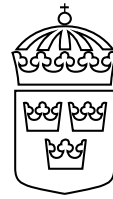


Regeringens skrivelse

2022/23:49



Avskiljningar vid Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem

Skr.
2022/23:49

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 19 januari 2023

Ulf Kristersson

Jakob Forssmed
(Socialdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för de insatser och åtgärder som har vidtagits för att minska antalet avskiljningar vid Statens institutionsstyrelses (SiS) särskilda ungdomshem. I skrivelsen anges också vilka fortsatta insatser som enligt regeringens bedömning krävs för att avskiljningarna på de särskilda ungdomshemmen på sikt ska upphöra.

SiS bedriver ett omfattande arbete för att minska antalet avskiljningar. Trots detta har antalet avskiljningar inte minskat i verksamheten i stort. Färre avskiljningar har dock genomförts inom den s.k. flicksatsningen och på myndighetens förstärkta avdelningar. Regeringen ser positivt på de åtgärder som hittills har gett resultat men anser att SiS skyndsamt måste få ner antalet avskiljningar i hela myndigheten.

Regeringen har gett Statens beredning för medicinsk och social utvärdering i uppdrag att genomföra en förstudie i syfte att utvärdera alternativa metoder till tvångsåtgärder inom SiS verksamhet samt inom den psykiatriska tvångsvården och den rättspsykiatriska vården. Uppdraget syftar till att stärka kunskapsunderlaget om alternativa metoder till tvångsåtgärder samt stärka rättssäkerheten och vårdkvaliteten för barn och unga som vårdas med tvång och minska antalet avskiljningar.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Statens institutionsstyrelsens särskilda ungdomshem	3
3	Avskiljningar vid de särskilda ungdomshemmen	3
3.1	Reglering av avskiljningar vid de särskilda ungdomshemmen	3
3.2	Kritik av Sveriges avskiljningar	4
3.3	Kartläggning av svensk lagstiftnings förhållande till barnkonventionen	4
3.4	Antalet avskiljningar	5
3.5	Statistik	6
3.6	SiS insatser för att minska antalet avskiljningar	6
4	Regeringens åtgärder och bedömning i fråga om avskiljningar	7
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 januari 2023	10

1 Ärendet och dess beredning

Skr. 2022/23:49

Den 19 april 2022 lämnade regeringen skrivelsen Vård av unga vid Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem (skr. 2021/22:230) till riksdagen. I samband med behandlingen av skrivelsen har riksdagen tillkännaggett för regeringen att regeringen senast den 1 februari 2023 ska återkomma till riksdagen med en skrivelse (bet. 2021/22:SoU37 punkt 9, rskr. 2021/22:417). Skrivelsen ska enligt tillkännagivandet innehålla en bedömning av effekten av Statens institutionsstyrelses åtgärder för att minska antalet avskiljningar och vilka fortsatta insatser som krävs för att avskiljningarna ska upphöra. Tillkännagivandet är slutbehandlat, se avsnitt 4.

2 Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem

Statens institutionsstyrelse (SiS) bildades 1993 i samband med att staten övertog ansvaret för vissa institutioner inom ungdomsvården och missbruksvården (prop. 1992/93:61, bet. 1992/93:SoU10, rskr 1992/93:106).

Myndighetens ansvar gäller sådana särskilda ungdomshem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU, samt sådana hem som avses i 22 och 23 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, förkortad LVM. Vid ungdomshemmen finns även ungdomar som är frivilligt intagna, det vill säga barn och ungdomar som vårdas med stöd av socialtjänstlagen (2001:453), och ungdomar som avtjänar sluten ungdomsvård enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. SiS driver 21 särskilda ungdomshem och 11 LVM-hem.

Denna skrivelse behandlar endast verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen. De särskilda ungdomshemmen har 739 planerade vårdplatser för 2023.

3 Avskiljningar vid de särskilda ungdomshemmen

3.1 Reglering av avskiljningar vid de särskilda ungdomshemmen

Ett barn eller en ungdom som ges vård på ett särskilt ungdomshem på någon av de grunder som anges i 3 § LVU får hållas i avskildhet om det är särskilt påkallat på grund av att ungdomen uppträder våldsamt eller är så påverkad av berusningsmedel att han eller hon inte kan hållas till ordningen (15 c § LVU). Avskiljning får bara användas om åtgärden står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om det finns mindre

ingripande åtgärder som är tillräckliga ska de användas (20 a § LVU). Vid alla beslut enligt LVU gäller dessutom att den unges bästa ska vara avgörande för beslutet (1 § femte stycket LVU). De särskilda befogenheterna ska användas med största restriktivitet och barnets eller den unges rättigheter ska beaktas.

3.2 Kritik av Sveriges avskiljningar

Förenta nationernas barnrättskommitté har i sin senaste granskning av Sverige utifrån artikel 37 i Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som är lag i Sverige sedan 1 januari 2020, uppmanat Sverige att förbjuda användningen av avskiljningar under alla omständigheter, särskilt på institution och i psykiatriska vårdmiljöer, och att utbilda personal i alternativa metoder till våld och tvång (CRC/C/SWE/CO/5 2015).

Även 2009 rekommenderades Sverige att se över den nuvarande tillämpningen av avskiljning och införa förändringar i den nuvarande lagstiftningen där så är lämpligt (CRC/C/SWE/CO/4 2009). Kommittén rekommenderade Sverige att begränsa tillämpningen av avskiljning till mycket sällsynta undantagsfall, minska den maximalt tillåtna tiden och sträva efter att så småningom ta bort befogenheten. Sverige åtgärdade denna kritik genom lagändringar 2018. Då begränsades den maximala tiden för avskiljningar på SiS särskilda ungdomshem från 24 till fyra timmar (prop. 2017/18:169, bet. 2017/18:SoU30, rskr 2017/18:307).

Även Förenta nationernas kommitté mot tortyr har uppmanat Sverige att omgående bryta isoleringen för alla barn och ändra sin lagstiftning så att användningen av isolering under alla omständigheter är förbjuden, såväl på de särskilda ungdomshemmen som inom den psykiatriska tvångsvården (CAT/C/SWE/CO/8).

Även Riksdagens ombudsmän (JO) har riktat kritik mot tillämpningen av bestämmelserna om avskiljande. I ett beslut den 21 november 2022 uttalar JO att bestämmelserna inte alltid har tillämpats på ett korrekt och enhetligt sätt under årens lopp, vilket SiS har kritiserats för av JO vid upprepade tillfällen. JO anser att det behövs mer rättslig styrning och stöd i SiS verksamhet och att den är proaktiv och tydligare än i dag (dnr 2802-2020).

3.3 Kartläggning av svensk lagstiftnings förhållande till barnkonventionen

Regeringen beslutade 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att genomföra en kartläggning för att belysa hur svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med barnkonventionen (dir. 2018:20). Utredarens bedömning, som redovisades i betänkandet Barnkonventionen och svensk rätt (SOU 2020:63), är att bestämmelserna om vård enligt LVU, som är förenad med frihetsberövande, är förenliga med innebörden av artikel 37 c i barnkonventionen. Avskiljningen måste dock vara oundgängligen nödvändig och proportionell under hela tiden som den pågår. Utredaren

påpekade också att avskiljning ska användas mycket restriktivt och bara om det är särskilt påkallat på grund av att barnet uppträder våldsamt eller är så påverkat av berusningsmedel att han eller hon inte kan hållas till ordningen. Under denna tid ska barnet stå under fortlöpande uppsikt av personal och ha möjlighet att tillkalla personal.

Skr. 2022/23:49

3.4 Antalet avskiljningar

SiS har sedan den 14 mars 2022 infört nya rutiner för dokumentationen av fysiska ingripanden i verksamheten, för att säkerställa att dokumentationen sker på ett korrekt och enhetligt sätt och i överensstämmelse med de uttalanden som Riksdagens ombudsmän (JO) gjort om avskiljningar.

JO har uttalat att bestämmelserna om avskiljande inte är tillämpliga i de fall när personalen avbryter ingripandet efter en kort stunds fasthållning utan att den intagne förts till ett rum för avskiljande. I stället handlar det då om situationer som faller inom ramen för nödrätten, vilka JO rekommenderar ska rapporteras som en incident (JO 10-2021). Det nya dokumentationssystemet innebär att SiS skiljer avskiljningar från sådana ingripanden som avbryts efter en kort stunds fasthållning och som därmed inte leder till att ett barn eller en ungdom hålls avskild. Även andra typer av fysiska ingripanden, t.ex. i samband med avvikningsförsök eller vid konflikter mellan ungdomar, dokumenteras. SiS särredovisar således avskiljningar, fysiska ingripanden som inte leder till avskiljning respektive övriga fysiska ingripanden i sin dokumentation.

Det genomfördes 982 avskiljningar inom ungdomsvården under 2022, fördelat på 278 individer. Det är ofta ett fåtal individer som står för flertalet avskiljningar. Flickor är överrepresenterade när det gäller avskiljningar. Det genomfördes även 395 fysiska ingripanden som inte ledde till en avskiljning under perioden april–december 2022. Tidigare har även sådana ingripanden kunnat dokumenteras som avskiljningar, oaktat om ingripandet har lett till att den enskilde förts undan från gruppen eller inte.

Förändringen i fråga om dokumentationen av avskiljningar gör jämförelser med tidigare år svårbedömda. Ingripanden som inte har lett till avskiljning kan tidigare även ha dokumenterats som andra typer av incidenter, t.ex. övriga fysiska ingripanden. Om man adderar antalet avskiljningar och fysiska ingripanden som inte leder till avskiljning, är det totala antalet 1377 för 2022. Detta är dock sannolikt en viss överskattning jämfört med tidigare års dokumentation. Givet förändringen om dokumentationen av avskiljningar går det inte att säga att avskiljningarna på SiS särskilda ungdomshem har minskat sedan 2021.

3.5 Statistik

Tabell 3.1 Avskiljningar, LVU

Kön	Antal avskiljningar		Antalet fysiska ingripanden som inte lett till en avskiljning	Genomsnittlig tid i avskiljning	
	2022	2021	2022	2022	2021
Flickor	617	729	239	0t 35 min	0t 26 min
Pojkar	348	402	156	0t 54 min	0t 37 min
Totalt	965	1131	395	0t 42 min	0t 30 min

Källa: Statens institutionsstyrelse

3.6 SiS insatser för att minska antalet avskiljningar

SiS bedriver ett omfattande arbete för att minska antalet avskiljningar. Arbetet med trygghetsplaner, nya vårdkoncept och traumamedveten omsorg beskrevs i skrivelsen Vård av unga vid Statens institutionsstyrelsens särskilda ungdomshem (skr. 2021/22:230), som lämnades till riksdagen i april 2022.

Där framgick även att SiS sedan 2019 har utvecklat konceptet Särskilt förstärkta avdelningar (SFA), som syftar till att ge anpassad vård för individer med omfattande neuropsykiatriska funktionsnedsättningar i kombination med kraftfullt utagerande eller självskadande beteende. SFA har anpassade lokaler samt hög bemanning, och personalen har förstärkt kompetens om bl.a. neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och konflikthantering. SFA finns vid de särskilda ungdomshemmen såväl som vid LVM-hemmen.

Ungdomar som är placerade på SFA har stora vårdbehov och är ofta föremål för fler avskiljningar än andra placerade ungdomar på SiS. Myndigheten utvärderade i september 2022 vårdutfallet för SFA, och konstaterar att avskiljningarna har minskat kraftigt för både ungdomar och vuxna klienter som är inskrivna på SFA (SiS dnr 1.1.4- 6462-2022). Antalet avskiljningar per vård dygn på SFA är på samma nivå som myndighetens genomsnitt. Det innebär att myndigheten kraftigt har minskat avskiljningarna för de ungdomar som tidigare varit föremål för många avskiljningar. Dygnskostnaden för en behandlingsplats på SFA kan vara dubbelt så hög som för en ordinarie plats. En placering där kan därför utgöra en betydande kostnad i en kommuns budget, inte minst för mindre kommuner. Regeringen tillförde 484 miljoner kronor under 2022 för subventionering av kommunernas placeringar av unga enligt LVU på SiS.

I den skrivelse som regeringen överlämnade till riksdagen i april 2022 (skr. 2021/22:230) framgick även att SiS har gjort flera satsningar för att bättre möta flickors behov. Flera flickavdelningar har fått förstärkt bemanning och mindre gruppstorlekar, vilket både skapat en bättre vårdmiljö och minskat antalet avskiljningar. Antalet avskiljningar per 365 vård dygn på de aktuella avdelningarna minskade från 1,6 år 2021 till 1,2 år 2022. Satsningarna är ett led i SiS arbete med att differentiera vården

för placerade barn och unga. SiS planerar att öppna ytterligare ett förstärkt vårdkoncept med avdelningar för barn med särskilt tillsynsbehov (SiS dnr 1.7.2-5271-2022). Dessa planeras för att bättre möta vårdbehoven hos barn och ungdomar med psykiatriska diagnoser och antisocialt beteende.

Medarbetarnas samlade kompetens och förmåga att bemöta placerade barn och unga har stor påverkan på antalet avskiljningar. Som redogjordes för i ovan nämnda skrivelse införde SiS under 2022 en ny obligatorisk grundutbildning för alla nyanställda. Klientnära medarbetare genomgår en sammanlagt tio veckor lång utbildning och får bl.a. utbildning i neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, konflikthantering, beroendeproblematik, suicidprevention och SiS riskbedömningsverktyg. Samtliga medarbetare som arbetar klientnära ska genomgå en obligatorisk introduktionsutbildning i konflikthantering före det första klientnära arbetspasset.

Konflikthanteringsförmåga är ett av de viktigaste verktygen för att förhindra avskiljningar. SiS har även inlett ett samarbete med konfliktforskare vid Göteborgs universitet, som har tagit fram en modell som syftar till att utveckla robusta samarbetskulturer (SiS dnr 1.7.2-5271-2022). Modellen tillämpas av två ungdomshem med stöd av Göteborgs universitet. SiS har vidare förstärkt sitt arbete med behandlings- och trygghetsplanering, våldsförebyggande insatser och handlingsplaner efter 5–7 avskiljningar på kort tid för en enskild ungdom eller klient.

Utifrån det befintliga kunskapsläget bedömer SiS att ett förbud mot avskiljningar skulle innebära allvarliga risker för placerade barn och unga.

4 Regeringens åtgärder och bedömning i fråga om avskiljningar

Riksdagen har tillkännagett för regeringen att regeringen senast den 1 februari 2023 ska återkomma till riksdagen med en skrivelse med en bedömning av effekten av SiS åtgärder för att minska antalet avskiljningar och vilka fortsatta insatser som krävs för att avskiljningarna ska upphöra (bet. 2021/22:SoU37 punkt 9, rskr. 2021/22:417).

Regeringen kan konstatera att antalet avskiljningar samt fysiska ingripanden som inte har följts av avskiljning inom SiS verksamhet i stort inte har minskat, men att myndigheten har genomfört färre avskiljningar inom den s.k. flicksatsningen och SFA. Regeringen anser att det är värdefullt att de nya vårdformer som SiS infört har gett effekt för antalet avskiljningar och på resultatet för SFA-avdelningarna. Det kan dock noteras att det finns stora skillnader i antalet avskiljningar mellan olika särskilda ungdomshem. Regeringen bedömer att variationen kan bero på kompetensen hos medarbetarna, personalomsättningen och hur tydlig ledningsfunktionen är samt på hur de placerade ungdomarna mår. Resultaten från SFA och den särskilda flicksatsningen tyder på att också gruppstorlekarna och de arbetsätt och metoder som används har betydelse för antalet avskiljningar. Trots de åtgärder som myndigheten har vidtagit har avskiljningar inte kunnat undvikas helt, inte heller på SFA med hög

bemanning och förstärkt kompetens hos personalen. Även om de förstärkta avdelningarna är mycket personal- och kostnadskrävande verkar de ge resultat i form av ett lägre antal avskiljningar.

Regeringen har genomfört ett antal åtgärder för att skapa förutsättningar för att minska antalet avskiljningar på SiS särskilda ungdomshem och för att uppnå en trygg och säker boende- och arbetsmiljö (skr. 2021/22:230). År 2021 gav regeringen Inspektionen för vård och omsorg (IVO) ett regeringsuppdrag att förstärka tillsynen av SiS institutioner som vårdar flickor enligt LVU (S2021/03345). Regeringsuppdraget hade ett särskilt fokus på unga flickors delaktighet, säkerhet, trygghet och stöd, och användningen av avskiljningar skulle särskilt belysas. Den 10 januari 2023 rapporterade IVO sitt uppdrag och redovisade då att det finns omfattande brister på samtliga särskilda ungdomshem som vårdar flickor. Bristerna handlar bl.a. om otillräcklig kompetens hos personalen om neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och bemötande. IVO:s analys visar att avskiljningarna tenderade att minska när andelen erfaren personal, behandlingssekreterare, psykologer och deltidsanställda ökade. IVO konstaterar att otillräcklig kompetens hos personalen ökar risken för användandet av särskilda befogenheter och otillåtna tvångsåtgärder.

Vidare har SiS bl.a. fått i uppdrag att utveckla sitt våldsförebyggande arbete, som har särskilt fokus på de barn och unga som har en hög risk att bli föremål för fysiska ingripanden från medarbetare (S2021/08111). Uppdraget ska delredovisas i februari 2023 och slutredovisas i mars 2024.

Det finns också tecken på att en del avskiljningar handlar om bristande bemötande och kompetens och hade kunnat gå att undvika. Regeringen har därför i myndighetens regleringsbrev för budgetåret 2023 gett SiS ett antal återrapporteringskrav avseende säkerhet och trygghet för såväl barn och unga som personal, kompetens och kvalitet respektive dokumentation och uppföljning. Myndigheten ska särskilt analysera utvecklingen av antalet avskiljningar och övriga särskilda befogenheter under de senaste fem åren.

Det saknas även kunskaper om metoder och arbetssätt som innebär alternativ till avskiljningar. Regeringen bedömer inte att det finns ett tillräckligt kunskapsunderlag för att kunna bedöma konsekvenserna för barn, unga och övriga klienter samt personal om ett förbud mot avskiljningar införs.

För att stärka kunskapsunderlaget på området gav regeringen den 15 december 2022 Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) i uppdrag att genomföra en förstudie i syfte att utvärdera alternativa metoder och arbetssätt till tvångsåtgärder inom SiS verksamhet samt inom den psykiatriska tvångsvården och den rättspsykiatriska vården (S2022/04744). Uppdraget innebär en bred översyn av alternativa metoder till tvångsåtgärder (såsom avskiljningar), och är ett led i regeringens arbete med att stärka rättssäkerheten för personer som vårdas med tvång och minska antalet avskiljningar på de särskilda ungdomshemmen. SBU ska återrapportera uppdraget till regeringen senast den 5 maj 2023. Redovisningen ska kunna ligga till grund för vidare regeringsuppdrag och insatser.

Regeringen avser att följa utvecklingen och vid behov vidta lämpliga åtgärder när det gäller avskiljningar på SiS särskilda ungdomshem. Det är värdefullt att flera av SiS vårdatsatningar har inneburit färre avskiljningar för de grupper som tidigare varit föremål för flest avskiljningar.

Regeringen ser positivt på att satsningarna har gett resultat och anser att SiS skyndsamt behöver fortsätta utveckla arbetet för att minska antalet avskiljningar i hela myndigheten. Skr. 2022/23:49

Genom denna skrivelse anser regeringen att tillkännagivandet är slutbehandlat.

Socialdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 januari 2023

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Busch, Billström, Svantesson, Ankarberg Johansson, Edholm, J Pehrson, Jonson, Strömmer, Forssmed, Tenje, Slottnér, M Persson, Wykman, Malmer Stenergård, Kullgren, Liljestrand, Brandberg, Bohlin, Carlson,

Föredragande: statsrådet Forssmed

Regeringen beslutar skrivelse Avskiljningar vid Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem