

Socialutskottets betänkande 2022/23:SoU24

Avskiljningar vid Statens institutionsstyrelsens särskilda ungdomshem

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna. Skrivelsen handlar om arbetet med det tillkännagivande om effekten av Statens institutionsstyrelsens åtgärder för att minska antalet avskiljningar och vilka fortsatta insatser som krävs för att avskiljningarna ska upphöra som riksdagen beslutade om i april 2022. Utskottet anser liksom regeringen att de vidtagna åtgärderna och den fullgjorda återrapporteringen innebär att tillkännagivandet är slutbehandlat.

Utskottet föreslår att riksdagen avslår samtliga motionsyrkanden.

I betänkandet finns sju reservationer (S, SD, V, C, MP) och ett särskilt yttrande (S).

Behandlade förslag

Skrivelse 2022/23:49 Avskiljningar vid Statens institutionsstyrelsens särskilda ungdomshem.

Åtta yrkanden i följdmotioner.

Två yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2022/23.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Avskiljningar vid Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem	5
Utskottets ställningstagande.....	13
Regeringens skrivelse.....	14
Utskottets ställningstagande.....	14
Reservationer	15
1. Ny skrivelse till riksdagen, punkt 1 (S, C).....	15
2. Ny skrivelse till riksdagen, punkt 1 (V).....	15
3. Ny skrivelse till riksdagen, punkt 1 (MP).....	16
4. Ensamarbete i klientnära kontakter, punkt 2 (S).....	17
5. Avskiljningar i övrigt, punkt 3 (SD).....	17
6. Avskiljningar i övrigt, punkt 3 (C)	18
7. Avskiljningar i övrigt, punkt 3 (MP)	19
Särskilt yttrande.....	20
Avskiljningar i övrigt, punkt 3 (S).....	20
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	21
Skrivelsen.....	21
Följdmotionerna	21
Motioner från allmänna motionstiden 2022/23	22

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Ny skrivelse till riksdagen

Riksdagen avslår motionerna

2022/23:2324 av Maj Karlsson m.fl. (V),

2022/23:2326 av Christofer Bergenblock m.fl. (C) yrkande 1 och

2022/23:2330 av Ulrika Westerlund m.fl. (MP) yrkande 1.

Reservation 1 (S, C)

Reservation 2 (V)

Reservation 3 (MP)

2. Ensamarbete i klientnära kontakter

Riksdagen avslår motion

2022/23:2328 av Fredrik Lundh Sammeli m.fl. (S).

Reservation 4 (S)

3. Avskiljningar i övrigt

Riksdagen avslår motionerna

2022/23:894 av Christofer Bergenblock m.fl. (C) yrkande 14,

2022/23:923 av Linda Lindberg m.fl. (SD) yrkande 8,

2022/23:2326 av Christofer Bergenblock m.fl. (C) yrkandena 2–4 och

2022/23:2330 av Ulrika Westerlund m.fl. (MP) yrkande 2.

Reservation 5 (SD)

Reservation 6 (C)

Reservation 7 (MP)

4. Regeringens skrivelse

Riksdagen lägger skrivelse 2022/23:49 till handlingarna.

Stockholm den 13 april 2023

På socialutskottets vägnar

Christian Carlsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Christian Carlsson (KD), Fredrik Lundh Sammeli (S), Linda Lindberg (SD), Johan Hultberg (M), Yasmine Bladelius (S), Mikael Dahlgvist (S), Jesper Skalberg Karlsson (M), Anna Vikström (S), Anna-Lena Blomkvist (SD), Gustaf Lantz (S), Malin Höglund (M), Johnny Svedin (SD), Ulrika Westerlund (MP), Carita Boulwén (SD), Maj Karlsson (V), Christofer Bergenblock (C) och Juno Blom (L).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2022/23:49 Avskiljningar vid Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem. Åtta yrkanden i fyra följdmotioner har väckts med anledning av skrivelsen. I betänkandet behandlas även två yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2022/23. Motionsyrkandena finns i bilagan.

Den 19 januari 2023 informerade statsrådet Camilla Waltersson Grönvall och Statens institutionsstyrelses generaldirektör Elisabet Åbjörnsson Hollmark utskottet om myndighetens verksamhet och om aktuella frågor.

Bakgrund

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 tillkännagav riksdagen för regeringen att regeringen senast den 1 februari 2023 skulle återkomma till riksdagen med en skrivelse (bet. 2021/22:SoU37 punkt 9, rskr. 2021/22:417). Skrivelsen skulle enligt tillkännagivandet innehålla en bedömning av effekten av Statens institutionsstyrelses (Sis) åtgärder för att minska antalet avskiljningar och vilka fortsatta insatser som krävs för att avskiljningarna ska upphöra. Genom denna skrivelse anser regeringen att tillkännagivandet är slutbehandlat.

Den regering som tog emot riksdagens tillkännagivande entledigades av talmannen den 15 september 2022 på statsministerns begäran.

Den 18 oktober 2022 tillträdde en ny regering bestående av Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna med stöd i riksdagen av Sverigedemokraterna enligt vad de fyra partierna enats om i det s.k. Tidöavtalet.

Utskottets överväganden

Avskiljningar vid Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår samtliga motionsyrkanden.

Jämför reservation 1 (S, C), 2 (V), 3 (MP), 4 (S), 5 (SD), 6 (C) och 7 (MP) samt det särskilda yttrandet (S).

Skrivelsen

Avskiljningar vid de särskilda ungdomshemmen

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 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad 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.

Kritik mot Sveriges avskiljningar m.m.

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 den 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). Förenta nationernas kommitté mot tortyr har också uppmanat Sverige att omgående bryta isoleringen för alla barn och ändra sin lagstiftning (CAT/C/SWE/CO/8).

I november 2022 riktade Riksdagens ombudsmän (JO) kritik mot tillämpningen av bestämmelserna om avskiljande. JO uttalade att bestämmelserna inte alltid har tillämpats på ett korrekt och enhetligt sätt under årens lopp.

Enligt JO behövs det bl.a. mer rättslig styrning och stöd i Sis verksamhet (dnr 2802-2020).

Vidare beslutade regeringen 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.

Antalet avskiljningar

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

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 barn eller en ungdom hålls avskild. Även andra typer av fysiska ingripanden dokumenteras, t.ex. i samband med avvikningsförsök eller vid konflikter mellan ungdomar.

Regeringen anför i skrivelsen att förändringen i fråga om dokumentationen av avskiljningar gör jämförelser med tidigare år svårbedömda. Ingreppen som inte har lett till avskiljning kan tidigare även ha dokumenterats som andra typer av incidenter, t.ex. övriga fysiska ingripanden.

Avskiljningar enligt LVU

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

Källa: Statens institutionsstyrelse.

Sis insatser för att minska antalet avskiljningar

I skrivelsen uppger regeringen att 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 institutionsstyrelses 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. Myndigheten utvärderade i september 2022 vårdutfallet för SFA och konstaterade att avskiljningarna hade minskat kraftigt för både ungdomar och vuxna klienter som är inskrivna på SFA (Sis dnr 1.1.4- 6462-2022).

Av skrivelsen 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 enligt skrivelsen skapat både en bättre vårdmiljö och minskat antalet avskiljningar. Antalet avskiljningar per 365 vårddygn på de aktuella avdelningarna minskade från 1,6 år 2021 till 1,2 år 2022. Sis planerar att öppna ytterligare ett förstärkt vårdkoncept med avdelningar för barn med särskilt tillsynsbehov (Sis dnr 1.7.2-5271-2022).

Av skrivelsen framgår vidare att medarbetarnas samlade kompetens och förmåga att bemöta placerade barn och unga har stor påverkan på antalet avskiljningar. Som redogjordes för i den 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.

Slutligen framgår av skrivelsen att Sis utifrån det befintliga kunskapsläget bedömer att ett förbud mot avskiljningar skulle innebära allvarliga risker för placerade barn och unga.

Regeringens åtgärder och bedömning i fråga om avskiljningar

I skrivelsen konstaterar regeringen att antalet avskiljningar och 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 på antalet avskiljningar och på resultatet för SFA-avdelningarna. Regeringen anför dock att det kan 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 anför vidare att den 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). 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. Ivos 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 användande av särskilda befogenheter och otillåtna tvångsåtgärder.

Vidare anför regeringen att Sis bl.a. har 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 slutredovisas i mars 2024.

Enligt regeringen finns det 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 åiterrapporteringskrav som avser säkerhet och trygghet för såväl barn och unga som personal, kompetens och kvalitet respektive dokumentation och uppföljning (S2022/04810). Myndigheten ska särskilt analysera utvecklingen av antalet avskiljningar och övriga särskilda befogenheter under de senaste fem åren.

Regeringen anför i skrivelsen att det även saknas kunskaper om metoder och arbetssätt som innebär alternativ till avskiljningar. Regeringen bedömer att det inte 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 åiterrapportera uppdraget till regeringen senast den 5 maj 2023. Redovisningen ska kunna ligga till grund för vidare regeringsuppdrag och insatser.

Regeringen anför vidare att den 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.

Redovisning av tillkännagivande

I juni 2022 riktade riksdagen ett tillkännagivande till regeringen om att regeringen senast den 1 februari 2023 skulle återkomma till riksdagen med en skrivelse (bet. 2021/22:SoU37 punkt 9, rskr. 2021/22:417). Skrivelsen skulle enligt tillkännagivandet innehålla en bedömning av effekten av Statens institutionsstyrelsens åtgärder för att minska antalet avskiljningar och vilka fortsatta insatser som krävs för att avskiljningarna ska upphöra.

Genom denna skrivelse anser regeringen att tillkännagivandet är slutbehandlat.

Motionerna

Ny skrivelse till riksdagen

I kommittémotion 2022/23:2324 av Maj Karlsson m.fl. (V) föreslås ett tillkännagivande om att regeringen inom sex månader bör återkomma med en skrivelse som redogör för vilka insatser och åtgärder som krävs för att avskiljningar ska upphöra.

I kommittémotion 2022/23:2326 av Christofer Bergenblock m.fl. (C) yrkande 1 föreslås ett tillkännagivande om att regeringen bör återkomma till riksdagen senast den 1 september 2023 med en ny skrivelse om avskiljningar.

I kommittémotion 2022/23:2330 av Ulrika Westerlund m.fl. (MP) yrkande 1 föreslås ett tillkännagivande om att regeringen bör återkomma med en plan för att avskiljningar ska upphöra. Regeringen bör enligt motionärerna återkomma med denna plan i en skrivelse.

Ensamarbete i klientnära kontakter

I kommittémotion 2022/23:2328 av Fredrik Lundh Sammeli m.fl. (S) föreslås ett tillkännagivande om ett förbud mot ensamarbete i klientnära kontakter vid Sis särskilda ungdomshem.

Avskiljningar i övrigt

I kommittémotion 2022/23:923 av Linda Lindberg m.fl. (SD) yrkande 8 föreslås ett tillkännagivande om att avskiljning bör fasas ut.

I kommittémotion 2022/23:2326 av Christofer Bergenblock m.fl. (C) yrkande 2 föreslås ett tillkännagivande om att regeringen bör se över ytterligare åtgärder mot omotiverade skillnader mellan flickor och pojkar när det gäller användningen av avskiljningar. I yrkande 3 föreslås ett tillkännagivande om att se över hur Inspektionen för vård och omsorgs uppdrag när det

gäller tillsyn och uppföljning av avskiljningar på de särskilda ungdomshemmen kan stärkas. I yrkande 4 föreslås ett tillkännagivande om att regeringen bör ta de initiativ som behövs för att tvångsåtgärden avskiljning av barn kan förbjudas senast fr.o.m. den 1 januari 2026.

I kommittémotion 2022/23:894 av Christofer Bergenblock m.fl. (C) yrkande 14 föreslås ett tillkännagivande om att regeringen bör införa ett förbud mot den särskilda befogenheten avskiljning i LVU.

I kommittémotion 2022/23:2330 av Ulrika Westerlund m.fl. (MP) yrkande 2 föreslås ett tillkännagivande om rättssäkerhet och att barn och unga bör involveras i utvecklingsarbetet i fråga om avskiljningar.

Pågående arbete

Tillsyn av Sis särskilda ungdomshem 2021–2022

Som nämnts ovan redovisade Ivo i januari 2023 ett regeringsuppdrag om förstärkt tillsyn av Sis särskilda ungdomshem där unga flickor vårdas (Tillsyn av Sis särskilda ungdomshem 2021–2022. Redovisning av regeringsuppdrag S2021/03345). Inom ramen för uppdraget har Ivo följt upp Sis vidtagna åtgärder och särskilt fokuserat på användning av den särskilda befogenheten avskiljning.

I rapporten konstaterar Ivo bl.a. följande:

- Vid 19 av 21 tillsynade ungdomshem kritiserade Ivo verksamheten för allvarliga brister och ställde krav på åtgärder. Ivo har funnit brister på samtliga ungdomshem där flickor vårdas.
- Avskiljning, som är en särskild befogenhet för Sis, används på ett sätt som är i strid med lagen. Vid 14 av 21 ungdomshem har verksamheterna agerat i strid med lagen genom att använda fasthållningar och nedläggningar i stället för att ta den unga till ett avskiljningsrum. Flickor är mer utsatta för otillåtna tvångsåtgärder än pojkar.
- En stor andel av barn och unga på särskilda ungdomshem upplever otrygghet. Flickor är mer utsatta för kränkningar, både från personalen och från andra boende ungdomar. Tillsynen visar två fall där personal arbetar med barn och unga trots pågående utredning om sexualbrott.
- Det finns ett samband mellan brister och personalens kompetens. På särskilda ungdomshem med hög personaltäthet, erfaren personal och låg personalomsättning förekommer färre avskiljningar och ungdomarna är tryggare. Personalens kunskap om funktionsnedsättningar är en viktig faktor för att placerade barn och unga ska få vård och behandling efter behov.
- De åtgärder som Sis hittills har vidtagit har inte haft tillräcklig effekt för att säkerställa att vården av i synnerhet placerade flickor ska vara trygg och säker.

Ivo anför att myndigheten kommer att följa upp de identifierade bristerna vid Sis verksamheter. Tillsynen kommer fr.o.m. 2023 att särskilt fokusera på att

följa upp barns och ungas våldsutsatthet samt hur Sis förebygger och hanterar sexuella övergrepp i sina verksamheter.

Handlingsplan med anledning av Ivos tillsyn av Sis särskilda ungdomshem 2021–2022

I februari 2023 beslutade Sis generaldirektör om en myndighetsövergripande handlingsplan med anledning av Ivos tillsyn av Sis ungdomshem 2021–2022 (dnr 1.1.3-1550-2023). När det gäller fysiska ingripanden planeras bl.a. följande åtgärder med anledning av Ivos iakttagelser:

- Ta fram förslag på upplägg, kostnader och konsekvenser för att ge redan anställda samma utbildning i konflikthantering som ingår i den nya grundutbildningen.
- Genomföra förstärkt utbildning i konflikthantering för alla medarbetare som arbetar klientnära.
- Analysera behovet av lagstöd och förstärkta utbildningsinsatser när det gäller fysiska ingripanden.
- Följa upp åtgärderna för att minska användandet av avskiljningar som har pågått fram till årsskiftet 2022/2023. Eventuella behov av ytterligare beslut bör utredas.

Uppdrag att utveckla det våldsförebyggande arbetet

I Sis regleringsbrev för 2022 fick myndigheten i uppdrag att utveckla sitt våldsförebyggande arbete med målet att motverka konflikter som leder till hot och våld i mötet med särskilt utsatta barn och ungdomar (S2021/08111). Arbetssätt och metoder ska vara effektutvärderade och utgå från ett tydligt barnrättsperspektiv med utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). I uppdraget ska barns och ungas egna erfarenheter och åsikter beaktas vid utvecklingen av arbetssätt och metoder. Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet med kopia till Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 31 mars 2024.

Sis riktlinjer för bedömning av riskfyllt ensamarbete

Sis riktlinje för bedömning av riskfyllt ensamarbete reviderades i december 2022 (dnr 1.4.2-8364-2022). Den nya riktlinjen ersatte riktlinjen från våren 2022 (dnr 1.4.2-1877-2022). Av riktlinjen framgår att en arbetsuppgift som innebär en påtaglig risk för våld eller hot om våld inte får utföras som ensamarbete (Arbetsmiljöverkets föreskrift Våld och hot i arbetsmiljön [AFS 1993:2] 8 §). Riktlinjen beskriver vidare hur en samlad bedömning av arbetsuppgifter och situationer som kan innebära riskfyllt ensamarbete ska göras. Bedömningen ska bygga på den säkerhetsbedömning som institutionerna gör vid inskrivning av samtliga ungdomar och klienter och det obligatoriska riskbedömningsinstrumentet Bröset Violence Checklist (BVC).

Tidigare riksdagsbehandling

Tillkännagivande om att återkomma till riksdagen med en skrivelse som rör avskiljningar och motionsyrkanden om avskiljningar i övrigt m.m.

Utskottet föreslog i betänkande 2021/22:SoU37 Vård av unga vid Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem ett tillkännagivande till regeringen om att regeringen senast den 1 februari 2023 skulle återkomma till riksdagen med en skrivelse som rör avskiljning. Utskottet anförde följande i betänkandet (s. 27–28, 1 res. S):

Utskottet vill inledningsvis framhålla att bristerna i vården av unga vid Sis särskilda ungdomshem har uppmärksammats under lång tid. För att arbetet med att komma till rätta med bristerna ska prioriteras och förstärkas har riksdagen under den innevarande valperioden riktat flera tillkännagivanden till regeringen med detta syfte. Bland annat har riksdagen uttalat att regeringen ska redovisa sitt arbete på området för riksdagen i en skrivelse och att tvångsåtgärden avskiljning bör upphöra (bet. 2021/22:SoU6, rskr. 2021/22:64). I den aktuella skrivelsen redovisar regeringen de åtgärder som hittills vidtagits för att förbättra situationen på de särskilda ungdomshemmen och även för att minska avskiljningarna. Utskottet kan exempelvis konstatera att Sis fått i uppdrag att utveckla sitt våldsförebyggande arbete och fått ökade anslag för att möjliggöra ett kompetens- och kvalitetslyft inom myndigheten. Utskottet ser positivt på det förändringsarbete som pågår inom den mycket komplexa verksamhet som Sis bedriver. Utskottet vill understryka att detta arbete måste intensifieras för att situationen på de särskilda ungdomshemmen ska förbättras.

För att få en bättre bild av på vilket sätt avskiljningarna har minskat under de senaste åren har utskottet under beredningen av detta ärende begärt kompletterande information från Sis, vilken har redovisats ovan. Det är utskottets avsikt att även i fortsättningen följa denna fråga noga och det är därför av stor vikt att regeringens redovisningar är tydliga och innehåller behövlig statistik.

Mot bakgrund av det anförda anser utskottet att regeringen senast den 1 februari 2023 bör återkomma till riksdagen med en ny skrivelse där den redogör för effekterna av de åtgärder som hittills vidtagits för att minska avskiljningarna och vilka insatser som krävs framöver för att avskiljningarna ska upphöra. Utskottet föreslår att riksdagen med bifall till motionerna [...] tillkännager detta för regeringen.

Motionsyrkanden om avskiljningar i övrigt och om Ivos tillsyn avstyrktes. Riksdagen biföll utskottets förslag till riksdagsbeslut (rskr. 2021/22:417–418).

Tillkännagivande om att vidta åtgärder för att tvångsåtgärden avskiljningar ska upphöra

I november 2021 biföll riksdagen en reservation med ett tillkännagivande till regeringen om att vidta åtgärder för att tvångsåtgärden avskiljningar ska upphöra (bet. 2021/22:SoU6 res. 9, rskr. 2021/22:64). I reservationen (SD, C, V, KD, L) anfördes följande (s. 35–36):

I socialutskottets tillkännagivande finns en tydlig uppmaning till regeringen om att tvångsåtgärden avskiljningar ska upphöra. I skrivelsen redovisas det arbete som pågår inom Sis för att minska behovet av avskiljningar och andra tvångsåtgärder, men det krävs fler insatser inom detta område. De åtgärder som regeringen beskriver i skrivelsen är inte till fyllest i denna del och mer behöver göras för att användningen av tvångsåtgärder ska upphöra. Regeringen bör vidta lämpliga åtgärder enligt vad som anförts ovan.

Av regeringens skrivelse 2022/23:75 Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2022 framgår att regeringen har vidtagit de åtgärder som nämns i skrivelse 2022/23:49. Tillkännagivandet är inte slutbehandlat.

Utskottets ställningstagande

I juni 2022 riktade riksdagen ett tillkännagivande till regeringen om att regeringen senast den 1 februari 2023 skulle återkomma till riksdagen med en skrivelse (bet. 2021/22:SoU37, rskr. 2021/22:417). Den 24 januari 2023 överlämnade regeringen skrivelsen Avskiljningar vid Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem. I skrivelsen redogör regeringen för de insatser och åtgärder som har vidtagits för att minska antalet avskiljningar vid Sis samt vilka fortsatta insatser som enligt regeringens bedömning krävs för att avskiljningarna på de särskilda ungdomshemmen på sikt ska upphöra.

I skrivelsen konstaterar regeringen att Sis bedriver ett omfattande arbete för att minska antalet avskiljningar, men att antalet avskiljningar trots det inte har minskat i verksamheten i stort. Färre avskiljningar har dock genomförts inom den s.k. flicksatsningen och på myndighetens förstärkta avdelningar. Liksom regeringen ser utskottet positivt på de åtgärder som hittills har gett resultat men anser att Sis skyndsamt måste få ned antalet avskiljningar i hela myndigheten.

Utskottet välkomnar att regeringen har gett SBU i uppdrag att genomföra en förstudie för att utvärdera alternativa metoder till tvångsåtgärder inom bl.a. Sis verksamhet. Syftet med uppdraget är att stärka kunskapsunderlaget om alternativa metoder till tvångsåtgärder, stärka rättssäkerheten och vårdkvaliteten för barn och unga som vårdas med tvång samt minska antalet avskiljningar.

Det är vidare positivt att regeringen avser att följa utvecklingen och vid behov vidta lämpliga åtgärder när det gäller avskiljningar på Sis särskilda ungdomshem.

Utskottet har inget att invända mot regeringens redovisning av tillkännagivandet. Utskottet delar regeringens uppfattning att tillkännagivandet genom denna skrivelse får anses vara slutbehandlat. Utskottet anser inte att regeringen behöver återkomma med en ny skrivelse till riksdagen. Motionerna 2022/23:2324 (V), 2022/23:2326 (C) yrkande 1 och 2022/23:2330 (MP) yrkande 1 bör därför avslås.

Utskottet noterar att Sis nyligen har reviderat sin riktlinje för bedömning av riskfyllt ensamarbete (dnr 1.4.2-8364-2022). Av riktlinjen framgår bl.a. att en arbetsuppgift som innebär en påtaglig risk för våld eller hot om våld inte får

utföras som ensamarbete. Utskottet anser inte att riksdagen bör ta något initiativ med anledning av motion 2022/23:2328 (S). Motionen bör avslås.

Enligt utskottet bör målet vara att användningen av tvångsåtgärder ska upphöra. Utskottet ser positivt på att regeringen bl.a. har givit Sis i uppdrag att utveckla sitt våldsförebyggande arbete med målet att motverka konflikter som leder till hot och våld i mötet med särskilt utsatta barn och ungdomar (S2021/08111). Uppdraget ska slutredovisas i mars 2024. Regeringen har även gett Sis i uppdrag att bl.a. analysera utvecklingen av antalet avskiljningar och övriga särskilda befogenheter de senaste tio åren (S2022/04810).

Som nämnts ovan anser utskottet att det är positivt att regeringen avser att följa utvecklingen och vid behov vidta lämpliga åtgärder när det gäller avskiljningar på Sis särskilda ungdomshem. Det är därmed enligt utskottet inte nödvändigt för riksdagen att göra några ytterligare uttalanden om att avskiljningarna ska upphöra, när i tiden detta i så fall ska ske eller på vilket sätt arbetet för att nå dit ska bedrivas. Utskottet vill även understryka vikten av en väl fungerande tillsynsverksamhet. Motionerna 2022/23:894 (C) yrkande 14, 2022/23:923 (SD) yrkande 8, 2022/23:2326 (C) yrkandena 2–4 och 2022/23:2330 (MP) yrkande 2 bör avslås.

Regeringens skrivelse

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Utskottets ställningstagande

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse 2022/23:49 till handlingarna.

Reservationer

1. Ny skrivelse till riksdagen, punkt 1 (S, C)

av Fredrik Lundh Sammeli (S), Yasmine Bladelius (S), Mikael Dahlqvist (S), Anna Vikström (S), Gustaf Lantz (S) och Christofer Bergenblock (C).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2022/23:2326 av Christofer Bergenblock m.fl. (C) yrkande 1 och
avslår motionerna
2022/23:2324 av Maj Karlsson m.fl. (V) och
2022/23:2330 av Ulrika Westerlund m.fl. (MP) yrkande 1.

Ställningstagande

Det är positivt att Sis förbättrat sina dokumentations- och planeringsrutiner och grundutbildningar av personal samt infört ett antal nya koncept för en mer individuellt anpassad och evidensbaserad vård. Resultat och effekter av antalet avskiljningar och andra kvalitetsbrister är dock i stora delar fortfarande obefintliga eller oklara.

Vi noterar att ett antal regeringsuppdrag och återrapporteringar från Sis och SBU kommer att redovisas under 2023. Mot bakgrund av detta anser vi att regeringen bör fortsätta och intensifiera sitt pågående arbete samt återkomma till riksdagen med en ny skrivelse som rör avskiljningar senast den 1 september 2023. Det kommer även att bli nödvändigt med ytterligare en skrivelse 2024.

2. Ny skrivelse till riksdagen, punkt 1 (V)

av Maj Karlsson (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2022/23:2324 av Maj Karlsson m.fl. (V) och
avslår motionerna

2022/23:2326 av Christofer Bergenblock m.fl. (C) yrkande 1 och
2022/23:2330 av Ulrika Westerlund m.fl. (MP) yrkande 1.

Ställningstagande

Den aktuella skrivelsen ska innehålla två delar enligt det tidigare tillkännagivandet, dels en bedömning av effekten av Statens institutionsstyrelsens åtgärder för att minska antalet avskiljningar, dels vilka fortsatta insatser som krävs för att avskiljningarna ska upphöra. Jag menar att skrivelsen uppfyller den första delen, även om de flesta av åtgärderna som beskrivs är en upprepning från tidigare skrivelser. Däremot anser jag att den andra delen, som ska behandla vilka fortsatta insatser som krävs för att avskiljningarna ska upphöra, inte uppfylls. Regeringen har visserligen gett SBU i uppdrag att genomföra en bred översyn av alternativa metoder till tvångsåtgärder (såsom avskiljningar), men som går att läsa i skrivelsen är det ett led i regeringens arbete med att ”minska antalet avskiljningar på de särskilda ungdomshemmen” (s. 8), inte för att de ska upphöra. Det är mycket allvarligt att regeringen inte ämnar vidta åtgärder eller förmår att beskriva insatser som skulle krävas för att avskiljningar ska upphöra. Jag anser att nollvisionen om avskiljningarna ska finnas kvar. Enligt min mening bör regeringen inom sex månader återkomma med en skrivelse som redogör för vilka insatser och åtgärder som krävs för att avskiljningar ska upphöra.

3. Ny skrivelse till riksdagen, punkt 1 (MP)

av Ulrika Westerlund (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2022/23:2330 av Ulrika Westerlund m.fl. (MP) yrkande 1 och
avslår motionerna

2022/23:2324 av Maj Karlsson m.fl. (V) och

2022/23:2326 av Christofer Bergenblock m.fl. (C) yrkande 1.

Ställningstagande

Jag anser i likhet med FN:s barnrättskommitté att avskiljningarna måste upphöra. Ett förbud behöver införas. Det är värdefullt att SBU har fått i uppdrag att utvärdera alternativa metoder och arbetssätt till tvångsåtgärder inom Sis verksamhet samt inom den psykiatriska tvångsvården och den rättspsykiatriska vården, men det framstår som oerhört otillräckligt.

Med tanke på det allvarliga läget bör regeringen återkomma med en skrivelse om utvecklingen på Sis-hemmen i stort, inklusive utvecklingen för att avskiljningarna ska upphöra. Men jag anser även att regeringen bör ha en plan för utveckling av alternativ till Sis-institutioner och hur man lyfter hela området för att få till verkligt anpassade och verksamma insatser för de som är i behov av det.

4. Ensamarbete i klientnära kontakter, punkt 2 (S)

av Fredrik Lundh Sammeli (S), Yasmine Bladelius (S), Mikael Dahlqvist (S), Anna Vikström (S) och Gustaf Lantz (S).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2022/23:2328 av Fredrik Lundh Sammeli m.fl. (S).

Ställningstagande

Sis har påbörjat arbetet med att införa nya riktlinjer och arbetssätt för att reducera risker, bl.a. nya riktlinjer för att bedöma riskfyllt ensamarbete. Vi anser dock att verksamheten inom de särskilda ungdomshemmen som helhet är av en sådan riskfylld karaktär att ensamarbete aldrig är lämpligt. En fullständig utmönstring av ensamarbete i det klientnära arbetet skulle innebära höjd säkerhet för både ungdomar och personal. Mot denna bakgrund anser vi att det bör införas ett förbud mot ensamarbete i klientnära kontakter vid Sis särskilda ungdomshem. Regeringen bör vidta lämpliga åtgärder för att åstadkomma detta.

5. Avskiljningar i övrigt, punkt 3 (SD)

av Linda Lindberg (SD), Anna-Lena Blomkvist (SD), Johnny Svedin (SD) och Carita Boulwén (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2022/23:923 av Linda Lindberg m.fl. (SD) yrkande 8 och
avslår motionerna

2022/23:894 av Christofer Bergenblock m.fl. (C) yrkande 14,
2022/23:2326 av Christofer Bergenblock m.fl. (C) yrkandena 2–4 och
2022/23:2330 av Ulrika Westerlund m.fl. (MP) yrkande 2.

Ställningstagande

Vi anser att befogenheten att avskilja ungdomar skyndsamt ska fasas ut och att Sis ska arbeta intensivt med att bygga upp metoder och arbetssätt inom sin verksamhet för att kraftigt minska på antalet avskiljningar för att göra sig redo för att avskiljningar avskaffas. Det är av vikt att andra metoder har etablerats inom myndigheten till dess. Samtidigt är det viktigt att myndigheten har de redskap och verktyg som gör att personalen på ett säkert och etiskt sätt kan skydda unga som har ett destruktivt beteende. Detta behövs främst för att skydda den unge men även för att personalen ska kunna ha en trygg arbetsmiljö. Regeringen bör vidta lämpliga åtgärder för att åstadkomma detta snarast möjligt.

6. Avskiljningar i övrigt, punkt 3 (C)

av Christofer Bergenblock (C).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2022/23:894 av Christofer Bergenblock m.fl. (C) yrkande 14 och
2022/23:2326 av Christofer Bergenblock m.fl. (C) yrkandena 2–4 och
avslår motionerna
2022/23:923 av Linda Lindberg m.fl. (SD) yrkande 8 och
2022/23:2330 av Ulrika Westerlund m.fl. (MP) yrkande 2.

Ställningstagande

Regeringen bedömer i sin skrivelse att de omotiverade skillnaderna i antalet avskiljningar mellan olika Sis-hem och mellan flickor och pojkar bl.a. kan bero på skillnader i kompetensen hos medarbetarna och kvalitetsskillnader i ledningsfunktionerna. Detta är i enlighet med Ivos tillsynsrapport. Resultatet är en ojämlig vård för ungdomarna, vilket är mycket allvarligt. Regeringen bör mot bakgrund av detta se över ytterligare åtgärder för att identifiera varför de omotiverade könsskillnaderna när det gäller avskiljningar och vårdkvalitet uppstår och hur dessa kan upphöra så snart som möjligt.

Vidare visar både regeringens skrivelse och Ivos nya rapport att det fortfarande behövs en förstärkt och omfattande tillsyn av Sis verksamhet. Det

är viktigt att Ivo har den kompetens och de verktyg som behövs för att självständigt utreda anmälningar som gäller Sis-vård men även kunna vidta proaktiva åtgärder. Regeringen bör se över hur Ivos uppdrag i fråga om tillsyn och uppföljning av avskiljningar inom vården på Sis ungdomshem kan stärkas.

Slutligen anser jag att regeringen bör ta de initiativ som behövs för att tvångsåtgärden avskiljning av barn ska kunna förbjudas senast fr.o.m. den 1 januari 2026. Ett förbud mot avskiljning behövs enligt min mening för att behovet av nya behandlingsmetoder och arbetssätt ska kunna tillgodoses i praktiken.

7. Avskiljningar i övrigt, punkt 3 (MP)

av Ulrika Westerlund (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2022/23:2330 av Ulrika Westerlund m.fl. (MP) yrkande 2 och avslår motionerna

2022/23:894 av Christofer Bergenblock m.fl. (C) yrkande 14,

2022/23:923 av Linda Lindberg m.fl. (SD) yrkande 8 och

2022/23:2326 av Christofer Bergenblock m.fl. (C) yrkandena 2–4.

Ställningstagande

Det är bra och viktigt att barn som är placerade har en egen möjlighet att klaga och höra av sig till Ivo, som ett eget spår för tillsyn. Däremot pekar varje anmälan på hur viktigt det är att rättssäkerheten stärks för barn och unga i fråga om avskiljningar. Enligt min mening bör regeringen ta behovet av insatser för full rättssäkerhet för barn och unga på största allvar och säkerställa sätt för detta. Regeringen bör även säkerställa att barn och unga involveras i utvecklingsarbetet i fråga om avskiljningar.

Särskilt yttrande

Avskiljningar i övrigt, punkt 3 (S)

Fredrik Lundh Sammeli (S), Yasmine Bladelius (S), Mikael Dahlqvist (S), Anna Vikström (S) och Gustaf Lantz (S) anför:

Avskiljningar är en mycket ingripande åtgärd av en persons frihet och kroppsliga integritet. Rättigheter som inte minst är viktiga för barn och unga. Tyvärr visar Ivos granskning på allvarliga missförhållanden vad gäller avskiljningar. Både det stora antalet avskiljningar och den bristande regel efterlevnaden är allvarliga frågor som Sis omgående måste komma till rätta med.

Ivo konstaterar vidare att det på särskilda ungdomshem med hög personaltäthet, erfaren personal och låg personalomsättning förekommer färre avskiljningar. Barnen och ungdomarna är också tryggare där. Inte minst anses personalens kunskap om funktionsnedsättningar vara en viktig faktor för att placerade barn och unga ska få vård och behandling efter behov.

En vision om att med rätt utbildad och resurssatt personal inte behöva ta till avskiljningar måste vara ledstjärnan för arbetet. Detta innebär dock inte att regelverket kring avskiljningar bör tas bort som en lösning i sig.

Arbetet måste koncentreras till att få åtgärder på plats som kan förebygga att allvarliga incidenter uppstår för att säkerställa att klienter och personal inte far illa. När situationer som motiverar ett avskiljande ändå uppstår är det viktigt med ett regelverk som tydligt anger ramarna för åtgärden. Det är också viktigt att det regelverket följs.

Vi avser att noga följa det fortsatta arbetet och förbehåller oss rätten att återkomma.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2022/23:49 Avskiljningar vid Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem.

Följdmotionerna

2022/23:2324 av Maj Karlsson m.fl. (V):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen inom sex månader bör återkomma med en skrivelse som redogör för vilka insatser och åtgärder som krävs för att avskiljningar ska upphöra och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:2326 av Christofer Bergenblock m.fl. (C):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen senast den 1 september 2023 med en ny skrivelse om avskiljningar och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör se över ytterligare åtgärder mot omotiverade skillnader mellan flickor och pojkar när det gäller användningen av avskiljningar och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör se över hur Inspektionen för vård och omsorgs (Ivo) uppdrag när det gäller tillsyn och uppföljning av avskiljningar på de särskilda ungdomshemmen kan stärkas och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör ta de initiativ som behövs för att tvångsåtgärden avskiljning av barn kan förbjudas senast fr.o.m. den 1 januari 2026 och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:2328 av Fredrik Lundh Sammeli m.fl. (S):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om ett förbud mot ensamarbete i klientnära kontakter vid Statens institutionsstyrelses (Sis) särskilda ungdomshem och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:2330 av Ulrika Westerlund m.fl. (MP):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med en plan för att avskiljningar ska upphöra och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om rättssäkerhet och att barn och unga bör involveras i utvecklingsarbetet i fråga om avskiljningar och tillkännager detta för regeringen.

Motioner från allmänna motionstiden 2022/23

2022/23:894 av Christofer Bergenblock m.fl. (C):

14. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör införa ett förbud mot den särskilda befogenheten avskiljning i LVU och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:923 av Linda Lindberg m.fl. (SD):

8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att avskiljning bör fasas ut och tillkännager detta för regeringen.