



Kommittédirektiv

En reform av den statliga barn- och ungdomsvården för en trygg och kvalitativ vård

Beslut vid regeringssammanträde den 1 februari 2024

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av den statliga barn- och ungdomsvårdens uppdrag och organisation. Syftet är att stärka den statliga barn- och ungdomsvårdens vårdande uppdrag och del i vårdkedjan för att säkerställa att barn och unga ges en trygg och kvalitativ vård, skola och behandling. Översynen är ett led i en reformering av den statliga barn- och ungdomsvården.

Utredaren ska bl.a.

- analysera om den statliga barn- och ungdomsvårdens organisation av verksamheten är ändamålsenlig och effektiv och lämna förslag på hur verksamheten i stället kan organiseras,
- föreslå åtgärder för att stärka barnrätts- och rättssäkerhetsperspektivet inom den statliga barn- och ungdomsvården, bl.a. åtgärder som säkerställer att det inte förekommer någon form av våld eller att tvångsåtgärder vidtas utan stöd i lag,
- analysera vilka behov det finns av en mer ändamålsenlig utslussning och eftervård efter en placering inom den statliga barn- och ungdomsvården, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 25 april 2025.

Det finns stora behov av att reformera den statliga barn- och ungdomsvårdens uppdrag och organisation

Den statliga barn- och ungdomsvården är inte i takt med samhällsutvecklingen

De barn och unga som är föremål för tvångsvård, som är en av samhällets mest ingripande åtgärder, är en särskilt utsatt grupp med en komplex problembild med riskfaktorer på såväl individnivå och familjenivå som samhällsnivå. Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU, är en skyddslagstiftning. Av artikel 20 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) framgår att barn som tillfälligt eller varaktigt berövats sin familjemiljö, eller som för sitt eget bästa inte kan tillåtas stanna kvar i denna miljö, ska ha rätt till särskilt skydd och stöd från statens sida.

I dag ansvarar Statens institutionsstyrelse (SiS) för den statliga barn- och ungdomsvården. I detta ansvar ligger bl.a. att planera, leda och driva de 21 särskilda ungdomshemmen. SiS har även ansvar för att utveckla metoder och stödja forskning i syfte att öka kunskapen om och förbättra vården och behandlingen. Myndigheten ansvarar även för att löpande följa upp och utvärdera vården och behandlingen. Verksamheten finansieras av statliga medel och kommunala avgifter och ersättningar.

Myndigheten bildades 1993 i samband med att staten övertog ansvaret för vissa institutioner inom barn- och ungdomsvården och missbruksvården från kommuner och regioner. Ungdomshemmen hade då bl.a. kritiserats för bristande differentiering och kompetens att möta de ungdomar som har de tyngsta och mest sammansatta problemen, inte minst psykiatrisk problematik i förening med sociala vårdbehov. Sedan dess har vårdbehoven hos de barn och unga som placeras och samhällsutmaningarna förändrats, samtidigt som myndighetens uppdrag och lagstiftningen som reglerar verksamheten endast har varit föremål för mindre förändringar.

De allra flesta barn och unga som vistas på SiS särskilda ungdomshem vårdas enligt LVU. Utöver detta placeras barn och unga som begått grova brott och avtjänar påföljden slutna ungdomsvård på dessa hem enligt lagen (1998:603) om verkställighet av slutna ungdomsvård, förkortad LSU. Barn kan även undantagsvis placeras enligt socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, på de särskilda ungdomshemmen. År 2022 gjordes dock ytterst få sådana placeringar.

Syftet med ett omhändertagande enligt LVU är att ge barnet eller den unge den vård och behandling han eller hon behöver när det saknas samtycke från vårdnadshavarna respektive den unge. Av 3 § första stycket LVU följer att vård ska beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende.

Antalet intagningar i särskilda ungdomshem med stöd av LVU eller SoL var 910 under 2023, jämfört med 1 054 intagningar 2022. Av de inskrivna var 68 procent pojkar och 32 procent flickor. Av de barn som skrevs in i de särskilda ungdomshemmen 2023 var 37 procent barn upp till 15 år, 45 procent 16–17 år och 18 procent 18 år och äldre. Både bland flickor och pojkar var de yngsta inskrivna 10 år. En kartläggning gjord av SiS visar att en stor andel av ungdomarna, 79 procent, hade minst en fastställd psykiatrisk diagnos, 53 procent av ungdomarna hade minst två diagnoser och 27 procent hade minst tre diagnoser (Kartläggning av psykiatriska vårdbehov bland barn och ungdomar inom SiS år 2022, 2023). Ungdomarna kan således ha flera diagnoser samtidigt. Den vanligaste diagnosen i undersökningen var adhd. Den näst vanligaste diagnosen bland flickorna var posttraumatiskt stressyndrom (PTSD), följt av autismspektrumtillstånd och missbruk. Hos pojkar var den näst vanligaste diagnosen missbruk, följt av uppförandestörning, autismspektrumtillstånd och PTSD. Barn och unga som är placerade på särskilda ungdomshem utsätter många gånger sin fysiska eller psykiska hälsa för påtagliga risker genom t.ex. missbruk, svårt självskadande beteende eller genom att vistas i miljöer där organiserad brottslighet förekommer. Flickorna är generellt yngre än pojkarna, har oftare psykiska problem och känner sig mer otrygga än pojkar.

Den grova brottsligheten har krupit allt längre ned i åldrarna. Samhällsutvecklingen avspeglas i den statliga barn- och ungdomsvården, bl.a. genom att behoven hos de barn och unga som vårdas i de särskilda ungdomshemmen har ökat. De har mer komplexa behov samtidigt som en allt grövre kriminalitet går allt längre ned i åldrarna (SiS 2023, Budgetunderlag 2024–2026). Fler barn och unga har kopplingar till olika gängkonstellationer jämfört med tidigare, vilket leder till fler allvariga hot- och våldssituationer. Detta försvårar placeringen av ungdomarna. Medarbetare blir ofta utsatta för hot och våld på institutionerna och våldet har blivit grövre och mer planerat. SiS har inte heller haft tillräckliga verktyg och förutsättningar för att kunna möta den samhällsutvecklingen.

Regeringen har vidtagit åtgärder för att öka tryggheten och säkerheten på SiS särskilda ungdomshem, bl.a. genom flera resursförstärkningar till verksamheten (se bl.a. prop. 2021/22:1 utg.omr. 9 avsnitt 7.5 och prop. 2023/24:1 utg.omr. 9 avsnitt 6.5) samtidigt som myndigheten bedriver ett omfattande utvecklings- och förändringsarbete. Regeringen beslutade även i mars 2022 att ge en utredare i uppdrag att utreda vissa av SiS särskilda befogenheter och lämna förslag på åtgärder som syftar till att säkerställa en trygg och säker miljö på de särskilda ungdomshemmen (S 2022:C). En delredovisning av uppdraget lämnades i juni 2023 och slutredovisning ska ske senast den 15 oktober 2024. Regeringen ser att hela den statliga barn- och ungdomsvården behöver ses över och målet med utredningen är att föreslå en helt ny organisation och verksamhet som tillgodoser målgruppens vårdbehov.

Allvarliga brister i den statliga barn- och ungdomsvården

Den statliga barn- och ungdomsvården har kritiserats i flera olika sammanhang, bl.a. av Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Riksdagens ombudsmän (JO) och Statskontoret. Sverige har också upprepade gånger fått kritik av FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) för förekomst av våld och sexuella övergrepp på institutioner och hur barn där tas om hand.

I Statskontorets rapport Myndighetsanalys av Statens institutionsstyrelse (2020:7) bedömde Statskontoret att SiS ledning behövde förbättra styrningens genomslag i verksamheten för att öka kvaliteten, rättssäkerheten och likvärdigheten i vården. Statskontoret påtalade också att vårdkedjan för barn och unga inom SiS inte var tillräckligt sammanhållen. Man påtalade också att det saknades fungerande uppföljningssystem som ger överblick över verksamheten och vilka åtgärder som är effektiva för att förebygga och förhindra missförhållanden.

SiS har också sedan 2022 haft svårt att möta efterfrågan på platser inom de särskilda ungdomshemmen, vilket har försvårat arbetet med att uppnå en tillräckligt differentierad vård- och boendemiljö. SiS problem med platsbrist har uppmärksammats av JO, som uttalat allvarlig kritik mot SiS för dess oförmåga att komma till rätta med platsbristen vid de särskilda ungdomshemmen (JO dnr 5633-22).

JO har även påtalat att SiS lokaler inte är ändamålsenliga och i vissa fall är direkt olämpliga för vård av barn och unga (O 5-2023, O 20-2023).

Vidare framkommer det både av IVO:s och JO:s inspektioner att SiS i vissa fall har problem med kompetens och bemanning vid ungdomshemmen (se bl.a. O 10-2021, O 11-2021, IVO dnr 3.2.2-26070/2021-32). Det leder till att dessa ungdomshem inte kan ge barnen och de unga en trygg och säker vård. Enligt rapporterna består problemen både i att bemanningen inte är tillräcklig, att män dominerar i personalstyrkan vid ungdomshem som tar emot flickor och att det leder till turbulens att ha många vikarier. Även Statskontoret konstaterar i rapporten SiS vård av barn och unga enligt LVU – förutsättningar för en trygg och ändamålsenlig vård (2022:4) att det finns flera utmaningar för myndigheten när det gäller kompetensförsörjningen.

Av JO:s och IVO:s granskningar de senaste åren framkommer även att det finns brister i säkerheten och tryggheten vid ungdomshemmen. Det handlar bl.a. om att personal använt obefogat våld mot placerade barn och unga. År 2021 inspekterade JO fyra ungdomshem. I samtliga ärenden riktade JO kritik mot hur SiS bedriver verksamheten (O 9-2021, O 10-2021, O 11-2021, O 12-2021). Även IVO har efter inspektioner 2021 och 2022 påtalat brister i verksamheten. Det framkommer även av Statskontorets rapport (2022:4) att ungdomshemmen har fått bristfälligt stöd från SiS huvudkontor för att åtgärda bristerna (s. 52 och 66).

Det har även de senaste åren riktats allvarlig kritik mot hur SiS använder de särskilda befogenheterna, i synnerhet avskiljningar. JO och även Barnrättsbyrån har uppmärksammat allvarliga brister vid avskiljningar. Barnrättsbyråns slutsatser bygger på en analys av ett stort antal beslut om avskiljningar under 2019 och 2020 (Barnrättsbyrån (2021) ”...och jag kunde inte andas” – En granskning av våld mot barn på de statliga ungdomshemmen). Även IVO har i rapporten Tillsyn av SiS särskilda ungdomshem 2021–2022 (S2012/03345) kritiserat SiS användning av avskiljningar, och konstaterat att befogenheten tillämpats på ett sätt som saknar stöd i lag.

Barnombudsmannen har under en längre tid riktat kritik mot SiS användning av särskilda befogenheter och särskilt avskiljning (I.m sorry – Röster från särskilda ungdomshem [2010] och Vem bryr sig – när samhället blir förälder [2019]).

Childhood och Barnrättsbyrån har tagit fram rapporten Vem ska tro på mig? – En granskning av sexuella övergrepp på de statliga ungdomshemmen (2023). Rapporten visar att det förekommit ett stort antal kränkningar och sexuella övergrepp på de särskilda ungdomshemmen de senaste åren.

SiS har tagit flera kliv framåt i sitt säkerhetsarbete på kort tid. Bland de åtgärder myndigheten har vidtagit finns etablering av en ny säkerhetsorganisation, normerade säkerhetsbedömningar, utbildning i konflikt-hantering, en intern tillsynsfunktion, uppföljning av missförhållanden och en larmorganisation. SiS har också infört en 10 veckor lång obligatorisk grundutbildning för alla medarbetare som arbetar klientnära.

Som en åtgärd efter vad som framkommit i Statskontorets myndighetsanalys (2020:7) inrättade SiS den 1 januari 2023 en ny organisation för myndigheten. Den nya organisationen syftar till att stärka ledning och styrning samt öka effektivitet, rättssäkerhet och likvärdighet i hela myndigheten. SiS har fått återkommande kritik för att den nationella styrningen inte fått tillräckligt stort genomslag på ungdomshemmen. Den nya organisationen försöker råda bot på problemet genom en samlad ledning och styrning av barn- och ungdomsvården. Den nya organisationen behöver dock följas upp för att se att den svarar mot barns och ungas behov på ett tillfredställande sätt. Mycket utvecklingsarbete har således skett inom myndigheten de senaste åren, men trots detta är det sammantaget allvarliga brister som framträder när det gäller dagens statliga ungdomsvård.

Uppdrag från regeringen och SiS egeninitierade arbete om ändrade rutiner och processer har inte lett till en tillfredsställande utveckling, med tydliga konsistenta goda resultat och en hållbar långsiktig förändring inom den statliga barn- och ungdomsvården.

En placering inom den statliga barn- och ungdomsvården är den mest ingripande insatsen inom vårdkedjan och har ofta föregåtts av en rad andra insatser och placeringar. För att bättre kunna möta barns och ungas vårdbehov i den samhällsutveckling som sker nu behövs ett omfattande förändringsarbete inom den statliga barn- och ungdomsvården när det gäller bl.a. vårdkvalitet, platsbrist, säkerhetsfrågor och kompetensförsörjning. Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna samt Sverigedemokraterna är överens om att ett substantiellt omtag krävs för att uppnå detta.

Den statliga barn- och ungdomsvården ska förbättra det vårdande uppdraget

Samhällets vård av barn och unga består av en omfattande kedja av insatser. De barn och unga som är i behov av insatser från socialtjänsten och i yttersta fall behöver placeras utanför det egna hemmet tillhör de allra mest sårbara och utsatta i vårt samhälle. Det är och ska alltid vara en sista utväg att med tvång placera barn och unga i institutionsvård och då ska alla inblandade parter kunna lita på att verksamheterna bedrivs på ett professionellt och rättssäkert sätt och att barnen får sina behov tillgodosedda. För att kvaliteten i vården av barn och unga som placeras utanför det egna hemmet ska kunna säkerställas krävs det att hela kedjan i barn- och ungdomsvården fungerar.

För närvarande bereds flera förslag på reformer som kan komma att få stor påverkan på den framtida statliga barn- och ungdomsvårdens omfattning och uppdrag. Till dessa hör förslagen i betänkandet En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44). I betänkandet föreslås att påföljden slutna ungdomsvård ska utmönstras och att unga lagöverträdare i åldern 15–17 år som döms för grov brottslighet i stället ska dömas till fängelse, samt att fängelsepåföljden ska verkställas på särskilda ungdomsavdelningar hos Kriminalvården. Regeringen har i budgetpropositionen för 2024 uttalat att särskilda ungdomsfängelser ska inrättas som Kriminalvården ska vara huvudman för (prop. 2023/24:1 utg.omr. 4 avsnitt 2.8.3). Kriminalvården har också fått i uppdrag att förbereda inrättandet av särskilda enheter för unga i åldern 15–17 år (Ju2023/02157). Ungdomsfängelserna ska stå klara den 1 juli 2026. Vidare föreslås det i Samsjuklighetsutredningens betänkande Från delar till helhet – Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja (SOU 2023:5) att en ny tvångsvårdslagstiftning ska utformas när det gäller personer som har skadligt bruk eller beroende. Enligt utredningens förslag ska all behandling av skadligt bruk och beroende vara ett ansvar för regionernas hälso- och sjukvård. Utredningen föreslår därför att lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall ska upphöra den 1 januari 2026. Betänkandet har remissbehandlats och bereds inom Regeringskansliet.

Inrättandet av ungdomsfängelser kommer att leda till att målgrupp och uppdrag delvis förändras för den statliga barn- och ungdomsvården. Det ger en möjlighet att fokusera på och utveckla den statliga barn- och ungdomsvården för barn och unga som vårdas enligt LVU och SoL. De som vårdas på de särskilda ungdomshemmen kommer dock fortsatt att vara en hetero-

gen grupp med stora skillnader i behov av vård, säkerhet och anpassningar i verksamheten. Barn som begått grova brott men som inte är straffmyndiga kommer fortsatt kunna vårdas på de särskilda ungdomshemmen.

Den statliga barn- och ungdomsvården ska vara utformad så att den kan ge den vård, trygghet, säkerhet, omvårdnad och utbildning som krävs. Kränkningar, våld och sexuella övergrepp och otillbörliga tvångsåtgärder får inte förekomma över huvud taget. Målsättningen är också att behovet av ingripande och skadliga tvångsåtgärder såsom avskiljningar ska minimeras genom en hög vårdkvalitet och en verksamhet som är anpassad för målgrupperna. För att nå dit behövs bl.a. beprövade arbetsmetoder, väl uppbyggda strukturer och en mycket god kunskap bland personalen om att hantera olika typer av situationer och beteendemönster. Eftersom regeringen avser att lämna en proposition till riksdagen med förslag om att låta Kriminalvården bli huvudman för de barn och unga som i dag döms till sluten ungdomsvård, ska den nya statliga barn- och ungdomsvården ha ett tydligt fokus på det vårdande uppdraget och ska ha en hög tillgänglighet, spetskompetens och en central roll för kvalitets- och kunskapsutveckling. Samtidigt behöver verksamheten fortsatt ha en hög säkerhet för såväl placerade barn och ungdomar som personalen.

Uppdraget att reformera den statliga barn- och ungdomsvårdens uppdrag och organisation

De barn och unga som får vård inom den statliga barn- och ungdomsvården befinner sig ofta i en utsatt situation och riskerar att fara illa om de inte får adekvat vård, omsorg och behandling.

SiS har fått kritik när det gäller bristande ledning, styrning och rättssäkerhet samt brister i personalens bemötande och konflikthantering. Samtidigt har myndigheten bedrivit ett omfattande utvecklingsarbete de senaste åren.

Ovan nämnda förändringar har dock inte lett till tillräcklig förändring. Den framtida statliga barn- och ungdomsvården ska ha en hög kvalitet med en rättssäker och kunskapsbaserad vård. Den statliga barn- och ungdomsvården ska också vara trygg och säker för alla som vistas där, såväl personalen som de barn och unga som samhället tagit på sig ett särskilt ansvar för. I den framtida organiseringen av den statliga barn- och ungdomsvården behöver styrning av verksamheten få ett bättre genomslag för att uppnå dessa mål, varpå alla delar i organisationen och styrningen bör ses över.

Vårdkvaliteten måste förbättras avsevärt, och verksamheten behöver ha utvecklade strategiska mål för alla aspekter av kärnuppdraget. För att kunna följa upp hur väl verksamheten når upp till ställda krav behöver uppföljningen av vårdens innehåll och kvalitet utvecklas. Likaså behöver uppföljningen efter det att de unga lämnar barn- och ungdomsvården stärkas. Regeringen har tillsatt en nationell samordnare för den sociala barn- och ungdomsvården som bl.a. ska bidra till att kvaliteten i vården av barn och unga (S 2023:G) säkerställs i hela vårdkedjan. Det innefattar uppföljningen under och efter placeringstiden samt insatser som ges efter avslutad placering.

Myndighetens arbetsmiljö har också stor betydelse för förutsättningarna att kunna rekrytera och behålla medarbetare med rätt kompetens, vilket är en förutsättning för att uppnå en ungdomsvård av hög kvalitet. Medarbetarna behöver ha kompetens om barns och ungdomars enskilda behov för ett gott bemötande utifrån t.ex. neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Det behövs också kompetens vad gäller hedersförtryck, både för att möta barns och ungdomars individuella behov, men också inför kontakt med vårdhandhavare och inför utslussning. Även kompetens- och lokalförsörjning behöver beaktas i arbetsmiljöarbetet. Förslagen ska ligga i linje med den förvaltningspolitiska propositionen (propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt [2009/10:175]).

För att det ska gå att föreslå konkreta åtgärder som syftar till att genomföra en reformering av den statliga barn- och ungdomsvårdens verksamhet behöver orsakerna till nuvarande brister kartläggas, beskrivas och analyseras. Personal- och kompetensförsörjningen behöver förbättras avsevärt för att tillgodose placerade barns och ungdomars behov av en trygg och säker vård.

Den statliga barn- och ungdomsvården behöver få bättre förutsättningar för sitt vårdande uppdrag och för att möjliggöra detta behöver organiseringen av barn- och ungdomsvården utredas.

Utredaren ska därför

- kartlägga, beskriva och analysera orsakerna till bristerna i vårdkvaliteten inom den statliga barn- och ungdomsvården,
- analysera hur styrningen av verksamheterna i den statliga barn- och ungdomsvården ska bli bättre och få ett enhetligt genomslag,

- analysera och föreslå vilka kärnuppdrag verksamheten ska ha för att vara ändamålsenlig samt föreslå hur verksamhetens mål ska formuleras, t.ex. om myndigheten ska ha ett brottsförebyggande uppdrag,
- analysera om den statliga barn- och ungdomsvårdens organisation av verksamheten är ändamålsenlig och effektiv och lämna förslag på hur verksamheten i stället kan organiseras,
- analysera och föreslå hur uppföljningen av vårdens innehåll och kvalitet kan utvecklas och utvärderas,
- analysera och föreslå hur vården ska bli mer kunskapsbaserad,
- analysera hur den statliga barn- och ungdomsvården ska kunna utveckla sina förutsättningar att rekrytera, utbilda och behålla kompetent personal,
- analysera hur kompetensen och lämpligheten hos all personal i den nya barn- och ungdomsvården kan säkerställas,
- föreslå ett nytt namn på myndigheten, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att stärka barnrätts- och rättssäkerhetsperspektivet inom den statliga barn- och ungdomsvården

Barn och unga som är i behov av vård och vistas på ett särskilt ungdomshem är särskilt utsatta och har inte heller alltid själva förmågan att ta tillvara sina rättigheter. Det är därför av yttersta vikt att myndigheten kan säkerställa barnets rättigheter i myndighetens alla åtgärder och beslut och se till att verksamheten är rättssäker. Såväl JO och IVO som olika civilsamhällesorganisationer har uppmärksammat missförhållanden som t.ex. våld, sexuella övergrepp och otillbörliga tvångsåtgärder vid de särskilda ungdomshemmen. JO har bl.a. upprepade gånger kritiserat SiS för att inte tillämpa bestämmelserna om de särskilda befogenheterna på ett korrekt och enhetligt sätt (JO dnr 2802-2020). SiS har också kritiserats för bl.a. brister när det gäller dokumentation och information om rätten att framföra klagomål samt rapportering av missförhållanden (JO dnr 5022-2019). Enligt IVO har SiS inte heller förmått säkerställa att barn och unga, särskilt flickor, tillförsäkras en trygghet och säker placering (IVO:s förstärkta tillsyn över SiS 2021–2022).

FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) har uppmanat regeringen att stärka rättssäkerheten inom hela SiS verksamhet, bl.a. genom att komma till rätta med tillämpningen av tvångsåtgärder och våld (CRC/C/SWE/CO/6-7 29 b).

Vidare har det under den senaste tiden särskilt uppmärksammat att det finns ett stort behov av att kunna göra bakgrundskontroller av personal i större utsträckning än i dag, bl.a. hos kommuner och statliga myndigheter. Syftet är bl.a. att säkerställa att personal som arbetar med barn och unga är lämplig. Regeringen har aviserat att man avser att tillsätta en utredning som skyndsamt ska se över utökade möjligheter till registerkontroll.

I betänkandet Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter (SOU 2023:40) noteras ett antal problem och begränsningar avseende barns möjligheter att överklaga beslut och anmäla kränkningar på särskilda ungdomshem. Det handlar bl.a. om brister i information om beslut som kan överklagas och rätten att få ett offentligt biträde samt avsaknaden av en klagomålsfunktion på central nivå som är fristående från den eller dem som klagomålen gäller.

Det är således uppenbart att såväl jämställdhets- och barnrättsperspektivet som rättssäkerhetsperspektivet inom den statliga barn- och ungdomsvården behöver stärkas betydligt.

Våld, hot om våld, kränkningar, sexuella övergrepp och tvångsåtgärder utan stöd i lag får inte förekomma inom den statliga barn- och ungdomsvården. Om sådana situationer uppstår, ska myndigheten ha ett effektivt system för att ge barn och unga stöd och skydd. Det behöver vidare finnas en fungerande uppföljning som ger god överblick över verksamheten och vilka åtgärder som är effektiva för att förhindra missförhållanden. SiS har inrättat en fristående klagomålsfunktion centralt i myndigheten, som kommer att vara i full drift från och med februari 2024. Det är angeläget att klagomål om övergrepp, kränkningar och missförhållanden hanteras av en oberoende funktion. Det kan annars vara så att barn och ungdomar som utsatts för t.ex. upplevda kränkningar ibland förväntas vända sig med klagomål till den som utsatt barnet eller den unge. Det behöver därför säkerställas att den nya klagomålsfunktionen tillgodoser barns och ungas rätt att klaga och rapportera missförhållanden på ett fullgott sätt.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera behovet av förändringar, t.ex. andra arbetssätt, förbättrat metodstöd, säkrare och bättre system för rapportering, bakgrundskontroller av medarbetare, klagomålshantering och

uppföljning och stöd till utsatta barn och unga med enkla och lättillgängliga möjligheter att slå larm,

- föreslå åtgärder som säkerställer att det inte förekommer våld, kränkningar och sexuella övergrepp inom den statliga barn- och ungdomsvården eller att tvångsåtgärder vidtas utan stöd i lag, inklusive en tillsynsfunktion, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska förhålla sig till de överväganden och slutsatser som utredaren av vissa särskilda befogenheter vid Statens institutionsstyrelsens särskilda ungdomshem (S2022:C), benämnd Befogenhetsutredningen, redovisar.

Utredaren ska även beakta det arbete som pågår med att ta fram kunskapsstöd som kan vägleda myndigheten i arbetet med våldsförebyggande åtgärder (S2022/04744) och alternativa metoder till tvångsåtgärder (S2023/02103).

Uppdraget att se över hur den statliga barn- och ungdomsvården bäst kan differentieras och bli mer ändamålsenlig

Allt fler barn och unga placeras inom den statliga barn- och ungdomsvården på grund av allt grövre brottslighet. De brott som de allt yngre barnen misstänks för är allvarigare och fler av barnen har kopplingar till kriminella nätverk. Våldet mellan placerade barn och unga samt våld riktat mot myndighetens personal har blivit grövre.

Samtidigt finns det många barn och unga som är placerade vid de särskilda ungdomshemmen som inte har samma våldsproblematik eller behov av säkerhet, men som kan ha stora behov av vård och omsorg. Det kan t.ex. röra sig om barn och unga med skadligt bruk och beroende, utåtagerande beteende eller svåra psykosociala tillstånd. Den psykiska ohälsan bland barn och unga som vårdas på de statliga ungdomshemmen är ofta omfattande, både hos dem som är våldsbenägna och dömda för grova brott och hos övriga som är placerade vid de särskilda ungdomshemmen. Det kan också röra sig om en komplex utsatthet hos samma barn eller ungdom med flera faktorer, till exempel neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, skadligt bruk och beroende och brister i hemförhållanden.

Sedan några år tillbaka är de särskilda ungdomshemmen i viss mån differentierade. Åldersmässigt är de särskilda ungdomshemmen främst indelade i hem för skolpliktiga respektive icke skolpliktiga barn och unga. Verksamhetsinriktningen beskrivs genomgående som psykosocial

problematik samt kriminalitet och missbruk. Ytterligare inriktningar vid enstaka särskilda ungdomshem är behandling av unga som begått sexualbrott och s.k. Treatment Foster Care Oregon (TFCO) i öppen vård. Utöver det finns avdelningar för vård av unga med särskilda vårdbehov. Avdelningarna är inriktade på barn och unga med omfattande psykiatrisk och neuro-psykiatrisk problematik med olika kombinationer av exempelvis autismspektrumtillstånd, intellektuell funktionsnedsättning, självskadebeteende och utåtagerande beteende.

Differentiering behövs för att en god, kvalitativ och säker vård ska kunna bedrivas. Regeringen anser att det bör ställas höga krav på de insatser som ges vid de särskilda ungdomshemmen, eftersom de som placeras där har särskilda vårdbehov som inte kan tillgodoses genom någon annan placering. Genom en differentierad boende- och vårdmiljö kan den statliga barn- och ungdomsvården erbjuda en tryggare och säkrare miljö för alla som vårdas på de särskilda ungdomshemmen. Utan en tillräcklig differentiering ökar risken för vårdssammanbrott och konflikter mellan barn och unga. Det kan också uppstå situationer där individer som omhändertagits på grund av brottslig verksamhet kan påverka andra barn och unga på ett destruktivt sätt. Den statliga barn- och ungdomsvårdens vård och behandling behöver ha en tillräckligt stor bredd och differentiering mellan enheterna för att samtliga som placeras får sina vård-, behandlings- och säkerhetsbehov tillgodosedda samtidigt som vården ska vara ändamålsenlig och effektiv.

Utredaren ska därför

- kartlägga vilken differentiering som sker inom den statliga barn- och ungdomsvården i dag,
- analysera och överväga om det finns behov av ytterligare differentiering inom den statliga barn- och ungdomsvården,
- föreslå hur den statliga barn- och ungdomsvården kan uppnå en mer ändamålsenlig differentiering när det gäller t.ex. boendemiljö, vårdinnehåll, gruppstorlekar, säkerhet och ålder, och
- oavsett ställningstagande, lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att stärka den statliga barn- och ungdomsvårdens del i vårdkedjan

Den statliga barn- och ungdomsvården ska, som en del i vårdkedjan, erbjuda en trygg och säker vård med ett innehåll som möter de placerade barnens

och ungdomarnas behov. Institutionsvård för barn och unga ska vara en planerad och väl motiverad insats i en längre vårdkedja för att under en begränsad tid öka förutsättningarna för att barnet eller den unge kan ta emot andra vård- och stödinsatser i syfte att förbättra måendet hos den enskilde.

En viktig faktor för att den vård som den unge får inom den statliga barn- och ungdomsvården ska få goda effekter på lång sikt är att övergången mellan vård på ett särskilt ungdomshem och nästa steg i vårdkedjan fungerar. Steget mellan den låsbara vården vid ett särskilt ungdomshem till mer öppna vårdformer, oftast ett HVB eller ett familjehem, kan ofta bli problematiskt. Det finns även utmaningar i samverkan kring barns och ungas skolgång vid övergång mellan olika placeringsformer. Det framkommer av Statskontorets rapport (2022:4) att utslussningen från SiS och övergången till nästa steg i behandlingen är ett moment som inte fungerar tillräckligt bra. Statskontoret bedömde att både socialtjänsten och SiS behöver planera utslussningen för att uppnå en trygg vård utan sammanbrott. Statskontoret ansåg också att den statliga barn- och ungdomsvården behöver utveckla flexibla övergångsformer mellan slutna och öppna vård.

Förstärkta familjehem och behandlingsfamiljer är viktiga insatser som kan utgöra alternativ till institutionsvård eller vara en lämplig åtgärd efter en placering på institution. I betänkandet För barn och unga i samhällsvård (SOU 2023:66) föreslås bl.a. att arbetet med Treatment Foster Care Oregon (TFCO), som rekommenderas av Socialstyrelsen som ett alternativ till institutionsvård, bör utvecklas. I betänkandet görs bedömningen att en myndighet med ansvar för den statliga barn- och ungdomsvården har goda förutsättningar att bidra till genomförandet av TFCO med sin långa erfarenhet av metoden, den geografiska spridningen av särskilda ungdomshem och en verksamhet med sådan omfattning att arbetet kan bli stabilt över en längre tid.

Sammantaget finns det behov av att utreda om den statliga barn- och ungdomsvårdens del i vårdkedjan kan förstärkas.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om det finns behov av andra alternativa vårdformer i myndighetens regi till en placering vid ett särskilt ungdomshem,

- analysera behovet av en mer ändamålsenlig utslussning och eftervård efter en placering inom den statliga barn- och ungdomsvården, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att förbättra tillgången och rätten till hälso- och sjukvård och tandvård för barn och unga inom den statliga barn- och ungdomsvården

Socialtjänsten har det övergripande vårdansvaret för barn och unga som är placerade för vård utanför det egna hemmet. Enligt barnkonventionen har alla barn rätt till bästa möjliga hälsa och tillgång till hälso- och sjukvård och rehabilitering. Konventionsstaterna ska sträva efter att säkerställa att inget barn berövas sin rätt att ha tillgång till sådan hälso- och sjukvård (artikel 24). Enligt 6 kap. 7 b § SoL ska socialnämnden noga följa vården av placerade barn och unga och då särskilt uppmärksamma barnets eller den unges hälsa. Nämnden har samma skyldighet när det gäller barn och unga som är placerade enligt LVU. Socialnämnden ska också verka för att alla placerade barn får den hälso- och sjukvård som de behöver (6 kap. 7 § SoL).

SiS är i sin egenskap av statlig myndighet att anse som vårdgivare enligt 2 kap. 3 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och 1 kap. 3 § patientsäkerhetslagen (2010:659). Enligt 3 kap. 6 § socialtjänstförordningen (2001:937) ska de särskilda ungdomshemmen ha tillgång till läkare som bör ha specialistkompetens inom barn- och ungdomspsykiatri eller allmän psykiatri samt psykologisk expertis. Myndigheten har dock inte något ansvar för hälso- och sjukvård vid de särskilda ungdomshemmen utöver ansvaret för elevhälsan i anslutning till undervisningen vid hemmen enligt 2 kap. 25 § skollagen (2010:800).

I betänkandet För barn och unga i samhällsvård (SOU 2023:66) framkommer att det finns stora utmaningar och brister i samverkan mellan regionerna, SiS och socialnämnderna när det gäller att tillgodose placerade barns och ungas behov av hälso- och sjukvård inklusive tandvård. I betänkandet framgår att SiS, för att kompensera för dessa brister, har tagit på sig ett större ansvar att bedriva hälso- och sjukvård än vad myndigheten har en skyldighet att göra. Vid alla särskilda ungdomshem finns t.ex. anställda sjuksköterskor och psykologer. Bakgrunden till att myndigheten har tagit på sig att vara vårdgivare är de stora behoven av hälso- och sjukvård hos barn och unga vid de särskilda ungdomshemmen och svårigheter att få till stånd en stabil samverkan mellan SiS och regionerna. Bristen på samverkan leder till

att barn och unga som är placerade på de särskilda ungdomshemmen inte får tillgång den hälso- och sjukvård de har behov av. Detta gäller särskilt för de barn och unga som placerats utanför sin hemregion. I betänkandet lämnas flera förslag för att komma till rätta med problemen, bl.a. lämnas förslag om ett förändrat ansvar för regionen att erbjuda hälso- och sjukvård inklusive tandvård, ett tydligare ansvar för socialnämnden, SiS och regionerna när det gäller hälsoundersökningar och en ny reglering av tillgång till hälso- och sjukvård på basnivå på plats i de särskilda ungdomshemmen samt utveckling av olika former av integrerad vård för barn och unga i de särskilda ungdomshemmen.

Regeringen anser att det är av yttersta vikt att barn och unga i den statliga barn- och ungdomsvården garanteras samma rätt till god hälso- och sjukvård och tandvård som andra barn, oavsett vilken region de vistas i. Tillgång och rätt till hälso- och sjukvård, inklusive tandvård, behöver säkerställas för denna grupp. Detta gäller inte minst tillgången och rätten till psykiatrisk vård för barn och unga som är placerade i den statliga barn- och ungdomsvården. För att uppnå detta behöver samverkan mellan den statliga barn- och ungdomsvården och regionerna säkerställas. De förslag som lämnas i betänkandet För barn och unga i samhällsvård (SOU 2023:66) omhändertar en del av de brister som finns och det finns skäl att analysera dem vidare inom ramen för den större översyn av den statliga barn- och ungdomsvården som nu görs.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i de förslag som lämnats i betänkandet För barn och unga i samhällsvård (SOU 2023:66) analysera och föreslå hur tillgången och rätten till hälso- och sjukvård och tandvård för barn och unga placerade i den statliga barn- och ungdomsvården kan säkerställas samt hur samverkan mellan statliga barn- och ungdomsvården och andra berörda aktörer kan stärkas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över den statliga barn- och ungdomsvårdens skolverksamhet

Tvångsomhändertagna barn och ungdomar är en utsatt grupp med bl.a. många skolavbrott och låga skolresultat. Eftersom utbildning är en av de mest avgörande skyddsfaktorerna för ett barns eller en ungdoms framtida

möjligheter är det särskilt viktigt att eleverna erbjuds och får tillgång till sin lagstadgade rätt till en utbildning med hög kvalitet under ett omhändertagande. Efter omhändertagandet ska barnen och ungdomarna återgå till utbildning eller annan sysselsättning och det är avgörande att de får en utbildning av högsta kvalitet under placeringstiden i den statliga barn- och ungdomsvården. Även träning att fullfölja en skolgång är en viktig del i behandlingen. Under en placering inom den statliga barn- och ungdomsvården ska det vara en självklarhet att få en fullgod skolgång, oavsett om barnet är skolpliktigt eller inte.

Av Skolinspektionens granskning Skola inom statlig tvångsvård 2021 framgår att utbildningen inom den statliga barn- och ungdomsvården har förbättrats. SiS har under de senaste åren byggt upp en ny och förbättrad skolorganisation. Exempelvis har rektorer anställts på alla skolor, fler lärare har rekryterats och det finns också flera stödfunktioner för skolverksamheten på myndigheten. Enligt artikel 28 i barnkonventionen, om barnets rätt till utbildning, ska konventionsstaterna vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott. På flera institutioner byggs också nya skolhus, så kallade standardskolor. Undervisningsgrupperna är små, undervisningen individanpassad och elevernas inflytande är stort. Skolverksamhetens status och betydelse för eleverna kommuniceras från central nivå, men den når inte ut i hela myndigheten och till samtlig personal på alla institutioner.

Det finns enligt Skolinspektionen flera centrala delar kvar att utveckla för att ytterligare höja utbildningens kvalitet och stärka likvärdigheten för att skapa kontinuitet i elevernas skolgång. Skolinspektionen framhåller vikten av att erbjudandet till icke-skolpliktiga ungdomar av undervisningstid som motsvarar heltidsstudier behöver säkerställas. Skolinspektionen identifierar också att skolpliktiga elever inte får full undervisning, vilket behöver åtgärdas både vad gäller antalet undervisningstimmar och undervisning i alla ämnen. Vidare behöver likvärdigheten mellan skolorna öka avseende erbjuden undervisningstid för både grundskole- och gymnasieelever, ämnes- och kurserbjudanden, tillgång till specialpedagogisk kompetens och studie- och yrkesvägledning. Den ogiltiga frånvaron i verksamheten har minskat under flera år, men är fortfarande på en hög nivå. Mer behöver göras för att motivera barn och unga att delta i utbildning. Det behöver även ses som en viktig del i vården och vara en del i behandlingen. Utredningen ska ta del av framgångsrika exempel från resursskolor, akutskolor, behandlingsskolor och

särskilda undervisningsgrupper. SiS har även i en framställan till regeringen uppmärksammat att myndighetens ansvar för skolan är otydlig, vilket anses leda till tillämpningsproblem (S2022/03070). SiS anser att det är otydligt vilka bestämmelser i skollagen som är tillämpliga för SiS skolverksamhet, t.ex. bestämmelsen om att huvudmannen ska utse en skolchef som ska biträda huvudmannen.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i Skolinspektionens granskning Skola inom statlig tvångsvård analysera och föreslå åtgärder för att stärka likvärdigheten, säkerställa undervisningstiden, ytterligare höja utbildningens kvalitet och skapa kontinuitet i elevernas skolgång,
- analysera och föreslå åtgärder för att säkerställa en definition av giltig och ogiltig frånvaro anpassad till denna skolverksamhet, införa frånvarorapportering och öka skolnärvaron,
- analysera behovet av tydligare bestämmelser när det gäller den statliga barn- och ungdomsvårdens skolverksamhet och vid behov föreslå förändringar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska beakta Utredningen om varaktigt förbättrad trygghet och studiero i skolan (U 2023:06), som ska lämna förslag om ett nationellt frånvaroregister.

Uppdraget att förbättra vård- och boendemiljön inom den statliga barn- och ungdomsvården

Uppdraget som den statliga barn- och ungdomsvården har är komplext och kräver att en rad olika komponenter fungerar för att var och en av de barn och ungdomar som placeras ska få den vård och behandling han eller hon har behov av och rätt till i en trygg och säker miljö.

En av de komponenter som måste fungera är de lokaler i vilka de särskilda ungdomshemmen bedrivs. För att den vård som uppdraget kräver ska kunna bedrivas måste lokalbeståndet vara ändamålsenligt och anpassat till de behov som verksamheten förutsätter. Det nuvarande lokalbeståndet är slitet och håller i stora delar en låg standard. Brister i byggnaderna ökar risken för avvikelser och skadegörelse, och den låga standarden minskar trivseln på avdelningarna. Kritik avseende säkerheten och trivseln i lokalerna har riktats mot SiS av både Statskontoret och JO.

Statskontoret påpekade i rapporten Myndighetsanalys av Statens institutionsstyrelse (2020:7) att myndighetens lokalförsörjningsplan behöver vara långsiktig och utgå från en grundlig analys av alla frågor och faktorer som kan skapa förutsättningar för en god verksamhet. Det behöver finnas tillräckligt med platser för att kunna ta emot de barn och unga som är i behov av vård vid SiS särskilda ungdomshem. Även om SiS har påbörjat ett utvecklingsarbete vad gäller lokalbeståndet anser regeringen att en bredare översyn är nödvändig.

När det gäller lokalernas utformning behöver hänsyn tas både till vård- och behandlingsperspektivet och till de placerade barnens och ungdomarnas välbefinnande. Barnens trygghet och säkerhet måste garanteras samtidigt som lokalerna även måste fungera ur ett arbetsmiljöperspektiv. Lokalbeståndet behöver vara ändamålsenligt för att den statliga barn- och ungdomsvården ska kunna bedriva en anpassad vård och behandling utifrån det enskilda barnets eller den enskilda ungdomens behov, samtidigt som det behöver finnas exempelvis skalskydd för att hindra att barn och unga avviker från hemmet.

För att kunna garantera alla barn och unga som har behov av den statliga barn- och ungdomsvården den trygghet som de har rätt till får platsbrist inte förekomma. Den statliga barn- och ungdomsvården ska kunna genomföras effektivt och ändamålsenligt, med en platskapacitet som ska kunna anpassas till förändringar i behoven av platser, utan att vara alltför kostnadsdrivande.

Utredaren ska därför

- kartlägga vilka behov lokalbeståndet behöver täcka för att den statliga barn- och ungdomsvården ska kunna genomföras ändamålsenligt och effektivt samtidigt som barns och ungas behov av god vård och en trygg och säker placering säkerställs,
- analysera vilka förändringar som behöver göras av nuvarande lokalbestånd och vid behov lämna förslag på hur ett ändamålsenligt lokalbestånd kan uppnås, och
- föreslå hur lokalbeståndet bör vara organiserat och anpassat för att platsbrist inte ska förekomma.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska i uppdragets alla delar beakta, analysera och ta vara på barns och ungas erfarenheter. Utredaren ska vidare beakta att barns och ungas förutsättningar och behov varierar, t.ex. utifrån kön och ålder, förekomst av funktionsnedsättning, medicinsk diagnos eller liknande som kräver särskilda överväganden för att det ska vara möjligt att säkerställa kvaliteten och differentiera vården.

Förslag på författningsändringar ska, när så är påkallat, föregås av en integritetsanalys samt en analys av hur förslagen förhåller sig till regelverken om offentlighet och sekretess. Utredaren ska säkerställa att de analyser och förslag som lämnas är förenliga med grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen, Europakonventionen, barnkonventionen och Sveriges övriga internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Utredaren ska även redovisa vilka konsekvenser förslagen har för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Förslag från utredaren som påverkar den kommunala självstyrelsen ska särskilt redovisas, såväl konsekvenserna som de särskilda avvägningar som lett fram till förslaget. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. Vidare ska utredaren redogöra för de ekonomiska konsekvenserna om inget arbete görs på området. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska utredaren föreslå en finansiering.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Det är av särskild vikt att utredaren inhämtar barns och ungas egna erfarenheter och åsikter och beaktar deras synpunkter i arbetet med de förslag som lämnas. Barn och unga har rätt att vara delaktiga och komma till tals i frågor som rör dem och deras åsikter ska tillmätas betydelse. Barn och unga som är eller har varit placerade i barn- och ungdomsvården besitter kompetens om samhällets skydd och stöd, vilket är angeläget att utredaren tar del av och använder i sitt arbete.

Utredaren ska även inhämta synpunkter från och ha dialog med kommuner, regioner, berörda myndigheter, däribland SiS, barn- och ungdoms-

organisationer och andra organisationer med relevans för uppdraget. Utredaren ska göra internationella jämförelser när det är relevant för uppdraget.

Utredaren ska löpande hålla Regeringskansliet (Socialdepartementet) informerat om hur arbetet med uppdraget fortskrider. Utredaren ska vid genomförandet av uppdraget beakta annat pågående eller nyligen avslutat utredningsarbete av relevans för uppdraget, särskilt Befogenhetsutredningen (S2022:C). Utredaren ska vidare hålla sig informerad om och beakta arbete som är relevant för utredningen och som pågår på berörda myndigheter.

Uppdraget ska redovisas senast den 25 april 2025.

(Socialdepartementet)