

Myndighetsanalys av Statens institutionsstyrelse



STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2020-03-17
ERT DATUM
2019-04-18

DIARIENR
2019/77
ER BETECKNING
S2019/01921/FST
(delvis)

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

**Uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av Statens
institutionsstyrelse**

Regeringen gav den 18 april 2019 Statskontoret i uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av Statens institutionsstyrelse i enlighet med den modell för myndighetsanalyser som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (Fi2007/8016/OFA/SF).

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Myndighetsanalys av Statens institutionsstyrelse* (2020:7).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Jessica Bylund, utredare Madeleine Ehlin och utredare Helena Norman, föredragande, var närvarande vid den slutgiltiga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Helena Norman

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Slutsatser och förslag	11
1.1 SiS fullgör viktiga delar av uppdraget men behöver stärka likvärdigheten	11
1.2 Blandade resultat under vistelsen vid SiS	11
1.3 Upplevelse av att ha fått hjälp och ökad motivation vid utskrivning	12
1.4 Det saknas kunskap om effekter efter vårdens avslut	13
1.5 SiS verksamhet utvecklas åt rätt håll men det finns fortsatta utvecklingsbehov	13
1.6 SiS behöver stärka den interna styrkedjan och uppföljningen	14
1.7 SiS bör utveckla styrningens genomslag för att öka kvaliteten och likvärdigheten i vården	16
1.8 SiS behöver dra mer nytta av den information som framkommer i uppföljningen	19
1.9 Kompetensförsörjning, säkerhet och etik är viktiga faktorer i SiS fortsatta utvecklingsarbete	21
1.10 SiS samverkan med andra aktörer behöver utvecklas	22
2 Uppdrag och genomförande	25
2.1 Statskontorets uppdrag	25
2.2 Så har vi genomfört uppdraget	25
2.3 Projektgrupp och kvalitetssäkring	27
2.4 Rapportens disposition	27
3 Statens institutionsstyrelses uppdrag, verksamhet och resultat	29
3.1 Sammanfattande iakttagelser	29
3.2 SiS ska bedriva individuellt anpassad tvångsvård	30
3.3 Många lagkrav men begränsad övrig styrning	31
3.4 Regeringen har styrt mot stärkt rättssäkerhet och samverkan	34
3.5 Statens institutionsstyrelses verksamhet	35
3.6 Andra aktörer har betydelse för SiS verksamhet	39
3.7 Svårt uppdrag med blandade resultat och svårbedömda effekter	40
4 Övergripande om styrning, planering och uppföljning	47
4.1 Sammanfattande iakttagelser	47
4.2 SiS vision och verksamhetsidé följer myndighetens mål, krav och uppgifter	48

4.3	De strategiska målen speglar SiS uppdrag relativt väl, men missar några viktiga områden	49
4.4	Verksamhetsplaneringen fungerar överlag väl, men vissa av SiS huvudutmaningar prioriteras inte	50
4.5	Det finns en grund för uppföljning och utvecklingsarbete, men utvecklingsbehov kvarstår	54
5	Styrning och samordning för en god och likvärdig vård	63
5.1	Sammanfattande iakttagelser	63
5.2	Skillnader i resultat och genomförande av verksamheten	64
5.3	Styrningens genomslag behöver stärkas	70
5.4	Bristande samordning mellan olika delar av SiS	75
6	Arbetet med individuell och kunskapsbaserad vård och behandling	81
6.1	Sammanfattande iakttagelser	81
6.2	SiS behöver stärka förmågan att vårda alla målgrupper	82
6.3	Svårt att förena differentiering med omedelbar platsanvisning	86
6.4	Individanpassning sker genom behandlingsplaner, men det saknas kunskap om vårdens innehåll	89
6.5	En god vård kräver att medarbetare har rätt kompetens	93
7	Samverkan med kommuner och regioner till stöd för en sammanhållen vårdkedja	101
7.1	Sammanfattande iakttagelser	101
7.2	Utmaning att åstadkomma en sammanhållen vårdkedja	101
7.3	Betydande variationer i samarbetet med socialtjänsten	104
7.4	Ungdomars och klienters behov av hälso- och sjukvård tillgodoses inte	106
7.5	Samarbetet kring ungdomarnas skolgång har utvecklats	109
8	Myndighetens arbete för en trygg och säker vård- och arbetsmiljö	113
8.1	Sammanfattande iakttagelser	113
8.2	Merparten av ungdomarna och klienterna är trygga, men det har förekommit missförhållanden	113
8.3	Hot och våld utgör ett betydande arbetsmiljöproblem	118
8.4	SiS arbetar med att se över styrning och stöd på säkerhetsområdet	120
8.5	SiS bedriver ett etikarbete, men institutioner är olika aktiva	123
8.6	Behov av en strategisk och långsiktig lokalförsörjningsplan	124
	Referenser	125

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	129
2	Metodbilaga	133

Följande bilaga finns att ladda ned på www.statskontoret.se

3	Analys av SiS rättsliga styrkedja	
---	-----------------------------------	--

Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av regeringen genomfört en myndighetsanalys av Statens institutionsstyrelse (SiS). Uppdraget har varit att analysera hur SiS fullgör sitt uppdrag samt hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens möjligheter att fullgöra uppdraget. Vi har bland annat analyserat SiS styrning, uppföljning och organisering samt myndighetens samverkan med andra aktörer.

Sammantaget bedömer Statskontoret att SiS fullgör viktiga delar av sitt uppdrag att bedriva individuellt anpassad tvångsvård. Exempelvis lyckas myndigheten oftast erbjuda plats snabbt och de flesta ungdomar och klienter upplever att de får hjälp med sina problem samt att vistelsen är trygg. Samtidigt pekar mycket i vår utredning mot att vården inte är likvärdig. Det finns variationer i hur institutionerna bedriver verksamheten och SiS har svårt att erbjuda vård som är anpassad efter alla de målgrupper som kommer till myndigheten.

Statskontorets analys visar att SiS verksamhet i flera avseenden har utvecklats i positiv riktning. Det gäller exempelvis etikarbetet och arbetet för ökad målgruppsanpassning. Även myndighetens interna processer har utvecklats positivt, som arbetet med att planera verksamheten. Samtidigt finns det områden med fortsatta utvecklingsbehov.

Statskontoret bedömer att SiS bör utveckla sina strategiska mål så att de omfattar alla aspekter av kärnuppdraget. SiS bör också utveckla uppföljningen av vårdens innehåll och kvalitet samt uppföljningen av sin samverkan för att bättre kunna styra verksamheten mot dess utvecklingsbehov och kunna redovisa hur myndigheten fullgör sitt uppdrag. Statskontoret anser därutöver att SiS bör dra mer nytta av den information som framkommer i uppföljningen genom att till exempel analysera orsaker till skillnaderna mellan institutionerna och dra lärdomar utifrån goda exempel.

För att öka kvaliteten, rättssäkerheten och likvärdigheten i vården bedömer Statskontoret att SiS behöver öka styrningens genomslag. Statskontoret lämnar bland annat förslag om hur SiS kan förbättra sitt arbete med styrdokument, förvaltningskulturen, förutsättningarna för ett kunskapsbaserat arbetssätt samt samordningen inom myndigheten.

Statskontoret lämnar även förslag som rör delvis externa förutsättningar för att SiS ska kunna fullgöra sitt uppdrag, exempelvis en välfungerande kompetensförsörjning samt samverkan med andra aktörer. SiS behöver särskilt förbättra sin samverkan med regionerna för att säkerställa att ungdomarna och klienterna erbjuds tillräcklig hälso- och sjukvård samt med socialtjänsten för att förbättra förutsättningarna för en god eftervård.

1 Slutsatser och förslag

I detta kapitel redovisar vi Statskontorets slutsatser och förslag utifrån den analys av myndigheten som vi har gjort. Vi redogör för våra slutsatser om hur Statens institutionsstyrelse (SiS) fullgör sitt uppdrag. Vi lyfter också fram de utvecklingsbehov som vi anser är viktigast att myndigheten hanterar framöver. Vi lämnar förslag till SiS i avsnitt 1.6-1.10 nedan.

1.1 SiS fullgör viktiga delar av uppdraget men behöver stärka likvärdigheten

SiS har ett svårt uppdrag. Myndigheten ska åstadkomma förändring hos individer där andra aktörers insatser inte har varit tillräckliga. Vi har analyserat hur SiS fullgör sitt uppdrag genom att undersöka:

- myndighetens resultat under tiden som ungdomarna och klienterna vistas vid SiS
- ungdomarnas och klienternas upplevelse av att ha fått hjälp och ökad motivation vid utskrivning
- vilka effekter som vistelsen vid SiS har gett när ungdomarna och klienterna har lämnat myndigheten.

Sammantaget bedömer Statskontoret att SiS fullgör viktiga delar av sitt uppdrag att bedriva individuellt anpassad tvångsvård av ungdomar och vuxna missbrukare. Exempelvis lyckas myndigheten oftast erbjuda plats snabbt och de flesta ungdomar och klienter upplever att de får hjälp med sina problem. Samtidigt finns viktiga delar av uppdraget som SiS behöver arbeta vidare med. Exempelvis visar Statskontorets utredning att det är en bit kvar innan vården är likvärdig och att det har förekommit missförhållanden vid institutionerna. Det finns dessutom centrala delar av uppdraget som vi inte kan bedöma hur SiS fullgör, eftersom myndigheten inte följer upp dessa aspekter av verksamheten. Det gäller vårdens innehåll och kvalitet samt hur det går för klienterna efter vistelsen vid SiS.

1.2 Blandade resultat under vistelsen vid SiS

SiS kan visa flera positiva resultat under ungdomarnas och klienternas vistelse vid myndigheten.

- SiS lyckas oftast erbjuda plats snabbt, vid behov inom ett dygn.
- SiS erbjuder en i stora delar trygg och säker vistelse med god grundläggande omvårdnad.
- De allra flesta ungdomar och klienter är nöjda med vistelsen vid SiS, och även socialtjänsten är oftast nöjd med placeringarna.

Det finns andra resultat under vistelsen som inte är lika positiva.

- Individer som placeras på olika institutioner riskerar att inte få likvärdig vård. Det finns stora skillnader mellan de olika institutionerna och även mellan den vård som erbjuds pojkar respektive flickor.
- Det har förekommit missförhållanden vid myndighetens institutioner där medarbetare har behandlat de som har vistats vid SiS illa.
- SiS har svårt att erbjuda vård som är anpassad efter alla de målgrupper som kommer till myndigheten. SiS har till exempel svårt att hantera svår psykiatrisk problematik (oftare hos flickor och kvinnor), samsjuklighet, neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, grov kriminalitet och gängkriminalitet.
- Alla som kommer till SiS får inte en placering som är lämplig för dem. I stället händer det att målgrupper blandas på avdelningarna på ett sätt som försämrar förutsättningarna för att individerna ska utvecklas positivt.

1.2.1 Målkonflikt mellan snabb placering och målgruppsanpassad placering

Det finns en inbyggd målkonflikt i SiS uppdrag mellan att placera varje individ på en lämplig plats utifrån individens behov och att samtidigt erbjuda plats snabbt. SiS hanterar denna målkonflikt genom att i första hand erbjuda plats snabbt. Vid platsbrist frångår myndigheten sina riktlinjer om att ta hänsyn till de placerades behov av specialiserad vård.

Men SiS arbetar med att utveckla målgruppsanpassningen, vilket Statskontoret anser är positivt. Arbetet med projektet SiS 2020 visar att SiS kan öka andelen unga och klienter som får en lämplig placering genom att bland annat göra systematiska målgruppsbedömningar. Vår utredning visar att det också finns utrymme för SiS att effektivisera hanteringen av lediga platser på institutionerna genom att förbättra rutinerna för information om lediga platser.

Statskontoret vill framhålla att SiS inte på egen hand fullt ut kan lösa denna målkonflikt eftersom den följer av SiS uppdrag och resurser, vilka regeringen och riksdagen ytterst ansvarar för. SiS beslutar inte heller om vem som ska vistas vid myndigheten och hur länge, eftersom myndigheten inte kan neka placering och inte har utskrivningsrätt.

1.3 Upplevelse av att ha fått hjälp och ökad motivation vid utskrivning

En indikation på att vården har gett förutsättningar för förändring är att ungdomarna och klienterna har fått hjälp med sina problem och fått ökad motivation. Statskontorets utredning visar att SiS har lyckats relativt väl med det, åtminstone utifrån hur ungdomarna och klienterna själva uppfattar detta.

- Ungdomarna och att klienterna upplever i relativt hög utsträckning att de har fått hjälp med sina problem. Samtidigt är det mindre än hälften av SiS medarbetare vid

institutionerna som bedömer att ungdomarna och klienterna får tillräckligt med vård och behandling.

- Under 2019 var det 40 procent av klienterna som under vistelsen vid SiS blev motiverade att pröva vård i annan form. 73 procent av klienterna uppger själva att de har fått ökad motivation till alkohol- eller drogfrihet.

1.4 Det saknas kunskap om effekter efter vårdens avslut

Statskontorets utredning visar att myndigheten inte följer upp sin verksamhet efter avslutad vård, trots att det finns lagkrav på det. Det innebär att det inte är möjligt att bedöma vilka långsiktiga effekter som vården och behandlingen vid SiS ger. Vår enkätundersökning visar att det är mindre än hälften av medarbetarna och cheferna vid institutionerna som bedömer att vistelsen vid SiS förbättrar ungdomarnas och klienternas förutsättningar för ett socialt fungerande liv, utan till exempel missbruk och kriminalitet.

För att vården vid SiS ska få långsiktiga effekter är myndigheten i hög grad beroende av andra aktörers insatser under och efter vistelsen vid SiS, exempelvis insatser från socialtjänsten och hälso- och sjukvården. SiS är därför beroende av en väl fungerande samverkan med dessa aktörer för att nå goda resultat efter avslutad vård.

1.5 SiS verksamhet utvecklas åt rätt håll men det finns fortsatta utvecklingsbehov

Statskontoret bedömer att SiS verksamhet i flera avseenden har utvecklats i positiv riktning. SiS har utvecklat verksamhetsplaneringen och prövar sätt att öka differentieringen av vården. Myndigheten arbetar med att utveckla sitt säkerhetsarbete och arbetar också med bemötandefrågor inom ramen för sitt etikarbete. Vi vill också framhålla potentialen i det engagemang och vilja till utveckling som finns på alla nivåer inom organisationen.

Samtidigt finns det flera utvecklingsbehov kvar i myndighetens styrning, uppföljning och samverkan som försvårar för SiS att fullgöra uppdraget.

Flera av utvecklingsbehoven gäller rättssäkerheten och likvärdigheten i SiS verksamhet. Det är särskilt viktigt att SiS ökar genomslaget av centrala styrdokument för att säkerställa att de lagar som styr SiS verksamhet tillämpas lika och förutsebart för alla ungdomar och klienter.

1.6 SiS behöver stärka den interna styrkedjan och uppföljningen

Statskontoret föreslår

- SiS bör se över de strategiska målen så att de reflekterar hela SiS uppdrag och även inkluderar områdena samverkan, jämlikhet och rättssäkerhet.
- SiS bör i högre grad följa upp vårdens innehåll och kvalitet samt samverkan med socialtjänsten.
- SiS bör säkerställa att de uppfyller lagkravet på uppföljning av verksamheten vid institutionerna efter avslutad vård.
- SiS bör se till att uppföljningarna baseras på underlag av god kvalitet och till exempel se över om socialtjänstenkäten kan hanteras centralt vid myndigheten.

För att kunna styra en myndighet i avsedd riktning är det viktigt med en styrkedja där myndighetens strategiska styrning, verksamhetsplanering och uppföljning omfattar hela kärnuppdraget och de utmaningar som myndigheten står inför. Statskontoret anser att det finns möjligheter till vissa förbättringar i myndighetens interna styrkedja.

1.6.1 SiS behöver i högre grad rikta de strategiska målen mot utmaningar i kärnuppdraget

Statskontoret bedömer att SiS har fångat in myndighetens uppdrag på ett bra sätt i sin övergripande vision och verksamhetsidé. Men när SiS operationaliserar visionen och verksamhetsidén i sina strategiska mål för perioden 2019–2021 missar myndigheten några viktiga aspekter av uppdraget. Det gäller samverkan, jämlikhet och rättssäkerhet. Samtidigt finns det andra strategiska mål som Statskontoret bedömer snarare utgör *medel* för att uppnå de övriga strategiska målen.

Utifrån de strategiska målen tar SiS fram årliga verksamhetsmål för de områden som de särskilt vill prioritera. De områden som inte finns med i de strategiska målen har därför inga verksamhetsmål, vilket innebär att myndigheten inte heller genomför aktiviteter kring dessa områden inom ramen för verksamhetsplaneringen. Vår utredning visar att SiS har utvecklingsbehov inom både samverkan, jämlikhet och rättssäkerhet. Dessa områden är också centrala delar av uppdraget och därför bedömer Statskontoret att dessa områden bör finnas med i de strategiska målen.

I övrigt är verksamhetsmålen för 2019 inriktade just mot områden som myndigheten har utmaningar inom. Det gäller till exempel att förebygga och hantera hot- och våldssituationer och att möta behov hos ungdomar och klienter med funktionsnedsättningar.

1.6.2 SiS behöver utveckla vad de följer upp för att kunna visa att myndigheten fullgör sitt uppdrag

SiS behöver utveckla sin verksamhetsuppföljning för att bättre kunna visa hur myndigheten fullgör sitt uppdrag att bedriva individuellt anpassad tvångsvård av god kvalitet. SiS följer upp olika aspekter av vårdens innehåll på individnivå. Men på myndighetsnivå finns för lite uppföljning inom flera väsentliga delar av myndighetens uppdrag,

framför allt när det gäller olika aspekter av vårdens innehåll och kvalitet. Det är exempelvis inte möjligt att få en samlad bild av hur individanpassad, kunskapsbaserad och verkningsfull vården vid SiS är. Den uppföljning som finns på myndighetsnivå fångar framför allt upp hur ungdomar och klienter själva har upplevt vistelsen.

En förutsättning för en meningsfull uppföljning av vårdens innehåll och kvalitet är att det finns en samsyn inom myndigheten om vad som kännetecknar kvalitet i verksamheten. Statskontoret bedömer att denna samsyn saknas i dagsläget. Statskontoret ser positivt på att SiS nu arbetar med att ta fram en sådan definition och att de avser att vidareutveckla uppföljningen utifrån denna samsyn.

SiS följer inte upp verksamheten vid institutionerna efter avslutad vård, trots att det finns lagkrav på det. Myndighetens enkät till socialtjänsten när vården avslutas fyller i dag inte den funktionen. SiS har påbörjat ett arbete med att se över och revidera både form och innehåll i socialtjänstenkäten, vilket Statskontoret anser är positivt.

För att inte uppföljningen ska bli alltför betungande behöver SiS också se över vad som inte är nödvändigt att fortsätta följa upp. Det kan till exempel vara sådant som inte behövs för att beskriva hur myndigheten fullgör sitt uppdrag, för att utveckla verksamheten, för att uppfylla lagkraven eller för viktig journalföring på individnivå. Den information som samlas in är omfattande och därför är det viktigt att renodla vad som följs upp för att säkerställa kvaliteten i uppföljningen.

1.6.3 SiS behöver se till att uppföljningarna baseras på underlag av god kvalitet

För att SiS ska kunna dra tillförlitliga slutsatser utifrån uppföljningen och kunna göra jämförelser mellan institutioner krävs att underlagen håller hög kvalitet. Statskontorets analys visar att flera underlag har bristande kvalitet och behöver förbättras.

SiS socialtjänstenkät har så låg svarsfrekvens att uppgifterna måste tolkas med försiktighet när de läggs samman på myndighetsnivå. Statskontoret anser att SiS bör se över möjligheten att hantera socialtjänstenkäten centralt vid myndigheten för att öka svarsfrekvensen.

Även myndighetens sammanställning och analys av klagomål, synpunkter och avvikelser måste tolkas med försiktighet eftersom det finns stora variationer i hur benägna institutionerna är att rapportera detta. Statskontoret anser därför att SiS behöver se över hur de kan öka benägenheten att dokumentera klagomål, synpunkter och avvikelser, särskilt vid de institutioner som i dag dokumenterar i liten utsträckning.

1.7 SiS bör utveckla styrningens genomslag för att öka kvaliteten och likvärdigheten i vården

Statskontoret föreslår

- SiS bör utforma sina interna styrdokument på ett sätt som minimerar behovet av lokala anpassningar. SiS bör även samla in och verifiera att de lokala styrdokument som behöver finnas ligger i linje med den centrala styrningen.
- SiS behöver tydliggöra hur myndigheten tar fram, beslutar och förvaltar styrdokument samt vem som har ansvar för vad.
- SiS bör ta reda på vad institutionscheferna behöver för ytterligare stöd, styrning och prioriteringar för att kunna bedriva verksamheten effektivt och enhetligt.
- SiS bör tydligare styra vilka kunskapsbaserade behandlingsmetoder som institutionerna ska använda och följa upp i vilken utsträckning de används. SiS bör också säkerställa att institutionerna har förutsättningar att kunna tillämpa metoderna.
- SiS behöver öka medarbetarnas kunskap om rollen som statsanställd och vidta åtgärder för att öka legitimiteten för den centrala styrningen.
- SiS bör stärka samordningen inom myndigheten genom att inrätta en förstärkt samordningsfunktion vid huvudkontoret. Om det efter en tid inte visar sig vara tillräckligt bör SiS överväga en mer omfattande organisationsförändring.

Statskontorets utredning visar att SiS behöver få mer genomslag för sin centrala styrning för att öka rättssäkerheten, kvaliteten och enhetligheten i arbetet med ungdomarna och klienterna. Myndighetens verksamhet är i hög grad styrd av lagar. Det är nödvändigt att alla medarbetare följer centrala styrdokument för att lagstiftningen ska tillämpas lika och förutsebart för alla ungdomar och klienter som placeras på SiS.

1.7.1 SiS behöver utveckla sitt arbete med styrdokument

Statskontorets utredning visar att en del institutioner ser behov av att ta fram kortversioner och förenklingar av centrala styrdokument, såsom riktlinjer, för att medarbetarna ska kunna använda dem. Det innebär en risk att lagstiftningen tillämpas felaktigt. SiS följer inte heller upp på central nivå vilka lokala styrdokument som finns.

Statskontoret bedömer att SiS i första hand bör minimera behovet av lokala styrdokument genom att i stället utveckla de centrala styrdokumenten. Exempelvis ska det inte krävas att styrdokument förkortas för att de ska bli användbara. SiS behöver i högre grad utforma styrdokumenten, exempelvis riktlinjer, så att de är anpassade till de som ska använda dem. I de fall lokala anpassningar ändå behövs bör huvudkontoret samla in dessa och säkerställa att de innebär en korrekt tillämpning av de lagar som gäller.

SiS behöver också tydliggöra hur myndigheten tar fram, beslutar och förvaltar styrdokument samt vem som har ansvar för vad. I dagsläget är detta otydligt. Det

skapar en oklar rättslig styrkedja, vilket minskar förutsebarheten i hur lagar tillämpas i myndighetens verksamhet och därmed också rättssäkerheten i verksamheten. Dessutom behöver SiS förbättra sitt intranät så att det blir lättare att hitta aktuella styrdokument för de som ska använda dem.

1.7.2 Institutionerna behöver mer stöd och styrning och tydligare prioriteringar

Statskontorets utredning visar att institutionscheferna efterfrågar mer styrning och stöd för att kunna bedriva verksamheten vid institutionerna på ett effektivt och enhetligt sätt. Men vi har i vår utredning inte lyckats identifiera i detalj vad det är för ytterligare stöd och styrning som institutionscheferna behöver. Därför anser vi att SiS bör ta reda på vilka behov av stöd som finns och om det finns fler frågor som kan hanteras centralt på SiS.

Vår utredning visar ändå några exempel på behov av ytterligare stöd och styrning. Institutionschefer framhåller att de saknar stöd samt ekonomiska och organisatoriska förutsättningar när det gäller att införa nya eller reviderade riktlinjer. De önskar även mer normering i praktiska frågor, exempelvis kring vilka lås som ska användas på institutionen. Chefer och medarbetare vid institutionerna efterfrågar även tydligare prioriteringar och upplever att de i dag själva får prioritera bland målen och kraven på verksamheten.

1.7.3 SiS behöver skapa bättre förutsättningar för ett kunskapsbaserat arbetssätt

Ett sätt att öka kvaliteten och enhetligheten i vården är att stärka det kunskapsbaserade arbetssättet i vården och behandlingen. SiS har centralt endast beslutat om två kunskapsbaserade behandlingsprogram som institutionerna ska arbeta med. Däremot finns stödmaterial på intranätet för fler metoder. Det saknas information om i vilken omfattning SiS arbetar med dessa metoder, eftersom myndigheten endast i begränsad utsträckning följer upp det.

Statskontoret bedömer att SiS tydligare bör styra vilka kunskapsbaserade behandlingsmetoder som institutionerna ska använda och följa upp användningen av dem. SiS bör också säkerställa att institutionerna har förutsättningar för att kunna tillämpa metoderna, exempelvis genom en lämplig ansvarsfördelning och organisering av behandlingsverksamheten. I dagsläget organiserar institutionerna sin behandlingsverksamhet på olika sätt. Vår utredning indikerar att vissa sätt fungerar bättre än andra (se vidare i avsnitt 5.2.3).

1.7.4 SiS behöver öka medarbetarnas kunskap om rollen som statsanställd och öka legitimiteten för den centrala styrningen

Vår analys visar att det finns uttryck för brister i förvaltningskulturen inom SiS, till exempel när det gäller förhållningssätt hos medarbetare som riskerar att minska styrningens genomslag. Vår utredning visar exempelvis att huvudkontoret saknar legitimitet i vissa delar av verksamheten. Det skapar ett vi-och-dom-tänkande som minskar medarbetarnas benägenhet att arbeta enligt styrdokument från huvudkontoret.

Andra uttryck för en kultur som minskar styrningens genomslag är att det finns medarbetare som inte förstår syftet med all dokumentation samt att det finns skillnader i benägenheten att dokumentera klagomål, synpunkter och avvikelser vid de olika institutionerna. Det har även förekommit missförhållanden och att medarbetare har missbrukat sin maktposition i relation till ungdomar och klienter.

För att få genomslag för den centrala styrningen behöver SiS motverka förhållningssätt som riskerar att leda till avsteg från regelverken. Det är också viktigt för att stärka rättssäkerheten i verksamheten. Statskontoret anser därför att SiS behöver öka medarbetarnas kunskap om de krav som följer av rollen som statsanställd.

SiS behöver också stärka medarbetarnas upplevelse av att arbeta vid *en* gemensam myndighet. Flera av våra förslag främjar just en gemensam syn på myndighetens uppdrag, till exempel förslagen om att göra fler analyser på myndighetsnivå och att stärka styrningen av institutionerna.

1.7.5 Samordningen inom myndigheten behöver förbättras och SiS bör överväga olika organisatoriska åtgärder

Statskontorets utredning visar att SiS behöver förbättra samordningen inom huvudkontoret samt mellan huvudkontoret och verksamhetskontoren. Bland annat behöver SiS förtydliga vilket ansvar som verksamhetskontoren ska ha för att den centrala styrningen ska få genomslag på institutionerna samt i vilken utsträckning strategiskt arbete ska ske på verksamhetskontoren. I dag förekommer visst dubbelarbete, att information inte hamnar på rätt ställe i myndigheten samt att institutioner inte får tydliga svar på vad som gäller i olika frågor. Förbättrad samordning är därmed en central del för att förbättra stödet till institutionerna. Vi anser att förbättrad samordning i förlängningen kan minska obefogade skillnader mellan de olika verksamhetsområdena och institutionerna.

Statskontoret bedömer att SiS behöver vidta åtgärder för att förbättra samordningen. Vår utredning visar att det finns flera möjliga vägar att gå. Statskontoret bedömer att SiS i första hand bör införa en förstärkt samordningsfunktion på huvudkontoret som arbetar nära generaldirektören och ledningsgruppen. Det skulle ge SiS bättre förutsättningar att samordna avdelningarna på huvudkontoret, styra verksamhetsområdena bättre samt skapa en starkare länk mellan huvudkontoret och verksamhetskontoren och tydliggöra rollfördelningen.

Om det efter en tid visar sig att en sådan åtgärd inte är tillräcklig för att förbättra samordningen kan SiS vid ett senare tillfälle överväga mer ingripande organisatoriska åtgärder. En sådan åtgärd är att SiS avskaffar verksamhetskontoren som organisatorisk enhet och flyttar verksamhetskontorens funktioner till huvudkontoret. Om SiS bedömer att det är nödvändigt att genomföra en sådan omorganisation behöver myndigheten noga analysera konsekvenserna, inte minst för att säkerställa att stödet till institutionerna och viktig kompetens inte går förlorad.

Statskontoret bedömer att SiS också behöver vidta åtgärder för att skapa mer enhetlighet inom ungdomsvården. Nu finns det skillnader mellan ungdomsvårdens två

verksamhetsområden, både när det gäller deras syn på resultat och förhållningssätt till huvudkontorets styrning. I bästa fall kan skillnaderna motverkas genom tydligare styrning av verksamhetskontoren och mer erfarenhetsutbyte mellan dem. Om det inte hjälper bör SiS överväga att omorganisera ungdomsvården till ett verksamhetsområde för att skapa mer enhetlighet.

Statskontoret vill framhålla att det finns för- och nackdelar med alla sätt att organisera en verksamhet. En omorganisation tar ofta mycket energi och resurser internt, vilket riskerar att drabba verksamheten. Det är oklart hur stora vinster en större omorganisation skulle leda till. Vi bedömer därför att det är mer effektivt att SiS i nuläget fokuserar på att ta hand om de utvecklingsarbeten som har påbörjats och de förslag som Statskontoret lämnar.

1.8 SiS behöver dra mer nytta av den information som framkommer i uppföljningen

Statskontoret föreslår

- SiS bör ta ett samlat grepp utifrån den uppföljning som finns och bland annat närmare analysera orsaker till de stora skillnaderna mellan institutionerna. Ansvar för sådan samlad analys bör förtydligas i arbets- och delegationsordningen.
- SiS bör använda variationerna mellan institutioner och verksamhetsområden till att dra lärdomar utifrån goda exempel i syfte att öka vårdens kvalitet och likvärdighet.
- SiS bör prioritera i utvecklingsarbetet och kommunicera tydligare vilka utvecklingsprojekt som pågår.

SiS har en omfattande uppföljning av verksamheten som de kan analysera och utveckla verksamheten utifrån. Statskontoret bedömer att SiS kan dra mer nytta av den information som framkommer i uppföljningen än vad de gör i dag.

1.8.1 Behov av mer samlad analys utifrån uppföljningen

Statskontoret anser att det är viktigt att SiS i högre utsträckning använder den information som framkommer i de olika uppföljningarna för att samlat analysera verksamheten för att kunna utveckla den. Enligt SiS arbetsordning finns det inte någon som har ansvar för den typen av samlade, myndighetsgemensamma analyser.

SiS har ett uppföljningssystem som gör det möjligt att jämföra institutionerna och verksamhetsområdena med varandra. SiS bör i högre grad använda den informationen i arbetet med att öka vårdens kvalitet och likvärdighet. Statskontoret bedömer att det finns goda möjligheter att utveckla verksamheten genom att dra lärdomar av de institutioner och verksamhetsområden som har lyckats bra inom ett visst område. SiS bör närmare analysera vad skillnaderna mellan institutionerna beror på och dra nytta av goda exempel och framgångsfaktorer för att öka kvalitet och likvärdighet i verksamheten.

Ungdomsvården kan också dra lärdom av missbruksvårdens drogforebyggande arbete. Vid varje institution inom missbruksvården finns i dag en eller ett par drogforebyggare som ansvarar för att samordna det drogforebyggande arbetet, utbilda medarbetare och säkerställa att all drogforekomst rapporteras.

SiS behöver fortsätta att analysera hur de kan komma till rätta med de skillnader som finns mellan hur pojkar och flickor uppfattar vården. Myndighetens könsuppdelade uppföljning utgör ett bra underlag för det.

1.8.2 SiS behöver hitta effektiva åtgärder för att hantera missförhållanden som uppdagas i myndigheten

Ett allvarligt problem för SiS är att myndigheten flera gånger har misslyckats med att komma tillrätta med allvarliga problem som har uppmärksammats på institutioner.

SiS har rutiner för att fånga upp missförhållanden i sin uppföljning av klagomål, synpunkter och avvikelser samt i egenkontrollen. Vår utredning visar också att en relativt stor andel av medarbetarna vid institutionerna upplever att de kan lyfta fram och diskutera problem som uppstår i arbetet med sina chefer.

Det är däremot färre medarbetare som uppfattar att den egna institutionen agerar tillräckligt snabbt och kraftfullt utifrån information om brister. Statskontoret bedömer därför att SiS behöver fortsätta att utveckla effektiva åtgärder för att hantera missförhållanden på institutionerna snart efter att de har uppmärksammats. SiS bör använda den uppföljning och analys som finns för att bli mer proaktiva i alla delar av organisationen för att inte behöva reagera utifrån vad utomstående aktörer uppmärksammar.

1.8.3 Forsknings- och utvecklingsarbetet vid SiS kan utvecklas

SiS har mycket utvecklingsarbete på gång, men endast en fjärdedel av cheferna vid institutionerna uppfattar att utvecklingsarbetet effektivt löser de problem som finns vid myndigheten. SiS har inte heller någon samlad information om vilka utvecklingsarbeten som pågår. Statskontoret anser att myndigheten behöver säkerställa att den riktar utvecklingsarbetet mot de mest väsentliga utvecklingsområdena och att de tydligare behöver kommunicera vilka utvecklingsprojektet som pågår.

SiS ser över möjligheten att i högre grad bedriva uppdragsforskning, för att kunna rikta forskningsverksamheten mot de utmaningar som myndigheten står inför. Statskontoret ser positivt på detta eftersom vår utredning visar att medarbetare inte tycker att den forskning som bedrivs i dag är direkt användbar för SiS.

1.9 Kompetensförsörjning, säkerhet och etik är viktiga faktorer i SiS fortsatta utvecklingsarbete

Statskontoret föreslår

- SiS bör ta fram en samlad kompetensförsörjningsplan som bör samordnas med en plan för lokalförsörjning.

Väl fungerande kompetensförsörjning, säkerhetsarbete och etikarbete är viktiga förutsättningar för att SiS ska kunna fullgöra sitt uppdrag.

1.9.1 SiS bör ta fram en samlad och långsiktig kompetensförsörjningsplan

En av SiS utmaningar är att rekrytera medarbetare med rätt kompetens. Det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Men trots det har SiS inte tagit fram någon samlad kompetensförsörjningsplan. Statskontoret anser att myndigheten bör ta fram en sådan plan för att förbättra förutsättningarna för att kunna bedriva ett långsiktigt strukturerat arbete med kompetensförsörjning. Det innefattar såväl rekrytering som att behålla och kompetensutveckla medarbetare.

Myndighetens lokalisering och arbetsmiljö har stor betydelse för förutsättningarna att kunna rekrytera och behålla medarbetare med rätt kompetens. Därför behöver SiS samordna arbetet med kompetensförsörjningsplanen med myndighetens arbete med lokalförsörjning och arbetsmiljöarbete. Det finns betydande arbetsmiljöproblem vid myndigheten, som i hög grad handlar om risken att bli utsatt för hot och våld.

1.9.2 Det är angeläget att SiS prioriterar att utveckla säkerhets- och etikarbetet

Det förekommer hot och våld samt droger vid myndighetens institutioner, vilket visar att det är angeläget att SiS prioriterar att utveckla styrningen och organiseringen av sitt säkerhetsarbete.

En myndighet som arbetar med tvångsvård behöver arbeta systematiskt med etik och bemötande, eftersom klienter och ungdomar befinner sig i en beroendeställning gentemot myndighetens medarbetare. Statskontorets utredning visar att SiS bedriver ett sådant arbete. Samtidigt finns det variationer i hur aktivt institutionerna arbetar med dessa frågor, vilket visar att SiS behöver fortsätta detta arbete.

1.10 SiS samverkan med andra aktörer behöver utvecklas

Statskontoret föreslår

- SiS bör utveckla sin samverkan med regionerna för att säkerställa att de ungdomar och klienter som vistas vid SiS erbjuds den hälso- och sjukvård som de behöver.
- SiS bör utveckla bättre stöd och strukturer för samverkan.
- SiS bör vidareutveckla sin samverkan med socialtjänsten i hemkommunerna inför vårdens avslut.

För att uppnå goda resultat är SiS beroende av att samverka med andra aktörer, bland annat socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Annars kan de inte erbjuda sina ungdomar och klienter den vård som de behöver och inte heller skapa kontinuitet i vårdkedjan. Men Statskontorets utredning visar att det finns brister i kontinuiteten i vårdkedjan.

1.10.1 Samverkan med regionerna behöver förbättras för att ungdomarna och klienterna ska få vård som de behöver

De största problemen gäller SiS samverkan med regionernas psykiatriska hälso- och sjukvård. Många av de som tvångsvårdas vid SiS har psykiatrisk problematik och behöver psykiatrisk vård under vistelsen för att kunna tillgodogöra sig annan vård och behandling vid myndigheten. Men vår utredning visar att ungdomarna och klienterna har begränsad tillgång till regionernas psykiatriska hälso- och sjukvård under tiden vid SiS. Myndighetens medarbetare beskriver att det i vissa fall beror på felaktiga antaganden om vilken typ av vård SiS själva erbjuder och att informationsinsatser i vissa fall förbättrar situationen.

Det saknas i dag strukturer eller stöd inom SiS för hur institutionerna och verksamhetskontoren ska samverka med regionernas hälso- och sjukvård. Statskontoret bedömer att SiS kan ta viktiga steg mot ett bättre samarbete och en bättre vård för ungdomarna och klienterna genom att främja dialog, att öka kunskap om varandras verksamheter och att sluta lokala överenskommelser med gemensamt beslutade rutiner. Exempelvis kan SiS ta fram stöd och mallar för hur överenskommelser kan utformas och använda goda exempel från institutioner och vårdinrättningar som har lyckats väl i sitt samarbete.

1.10.2 Samverkan med socialtjänst och skolor i hemkommunerna behöver stärkas

För att SiS insatser för ungdomarna och klienterna ska ge långsiktig effekt är det avgörande att vården efter placeringen vid SiS fungerar väl. Utebliven behandling efter institutionsvården är ett stort hinder för att resultaten från vården ska bestå.

SiS kan i viss utsträckning förbättra förutsättningarna för en god eftervård genom att samverka med kommunerna under den tid som ungdomarna och klienterna vistas vid

SiS. SiS har utformat rutiner för samarbetet med socialtjänsten för att skapa en sammanhållen vårdkedja för ungdomarna och klienterna. Men vår utredning visar att samverkan med socialtjänsten fungerar olika bra i olika fall. En framgångsfaktor verkar vara att SiS tidigt under placeringen får socialtjänsten att börja planera för vården efteråt. Statskontoret bedömer att SiS behöver vidareutveckla denna samverkan med socialtjänsten. Ungdomar som får vara kvar på institutionen i väntan på att socialtjänsten ska hitta en ny placering riskerar dessutom att tappa motivation och därmed bli mindre mottagliga för den fortsatta vården efter vistelsen vid SiS.

Vår utredning visar att samverkan med kommuner när det gäller ungdomarnas skolgång framför allt behöver utvecklas i samband med att ungdomarna skrivs in vid SiS. SiS behöver då få bättre information om ungdomarnas tidigare skolgång.

2 Uppdrag och genomförande

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att genomföra en myndighetsanalys av SiS. I detta kapitel beskriver vi kortfattat regeringsuppdraget och hur vi har genomfört det. I bilaga 1 redovisas regeringsuppdraget i sin helhet och i bilaga 2 redovisas metod och genomförande mer utförligt.

2.1 Statskontorets uppdrag

Statskontoret fick i april 2019 i uppdrag av regeringen att genomföra en myndighetsanalys av SiS. Enligt uppdraget ska Statskontoret analysera

- hur SiS fullgör sitt uppdrag
- hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag, med fokus på faktorer som är särskilt viktiga för ett effektivt och rättssäkert genomförande av verksamheten
- verksamhetens organisation och ledningens styrning och uppföljning av verksamheten
- samverkan med andra aktörer som är relevanta för myndighetens förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag.

Analysen ska utgå från befintlig lagstiftning och oförändrad ansvarsfördelning mellan staten, kommunerna och regionerna. Syftet med uppdraget är att identifiera vad SiS behöver utveckla och föreslå åtgärder som förstärker och utvecklar myndighetens förmåga att fullgöra sitt uppdrag. Förslagen ska vara statsbudgetärt neutrala. Det ingår inte i uppdraget att analysera myndighetens finansieringsmodell.

Som motiv till utredningen anger regeringen att verksamheten vid SiS har genomgått stora förändringar som ger anledning att undersöka om nuvarande organisering och styrning svarar mot verksamhetens behov. Regeringen framhåller också att det är viktigt att SiS uppfyller de höga krav som ställs i frågor om tvångsbefogenheter, rättssäkerhet och de placerades rättigheter, eftersom de har särskilda befogenheter för att genomföra vård under tvång. Både Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och Justitieombudsmannen (JO) har tidigare visat att SiS brister i dessa delar, trots att både regeringen och SiS har vidtagit åtgärder som har att göra med dessa frågor.

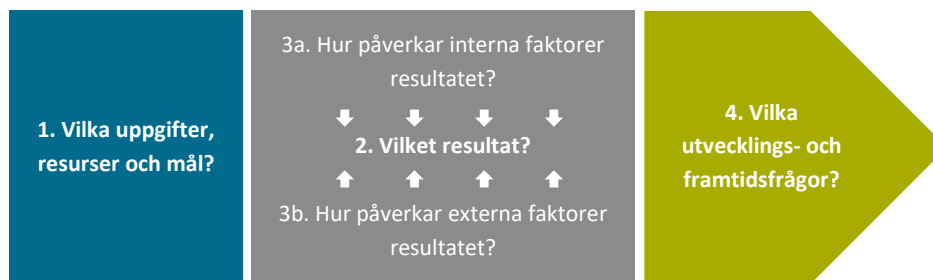
2.2 Så har vi genomfört uppdraget

Vi har i enlighet med regeringens uppdrag använt oss av Statskontorets modell för myndighetsanalyser när vi har genomfört uppdraget. Vårt underlag utgörs av intervjuer, enkätundersökning och dokumentgenomgångar.

2.2.1 Statskontorets modell för myndighetsanalyser

Statskontorets modell för myndighetsanalyser är uppbyggd av fyra analysmoment med tillhörande frågor. Det innebär att vi har gått igenom myndighetens förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar på en övergripande nivå. Statskontorets myndighetsanalyser innebär också att vi analyserar flera aspekter som rör myndigheternas styrning.

Figur 1. Modell för myndighetsanalyser.



Våra slutsatser och rekommendationer ska fånga in de viktigaste utvecklingsområdena vid myndigheten, utan att i detalj redogöra för verksamheten inom specifika områden.

2.2.2 Avgränsningar och tolkning av uppdraget

Vi har belyst de delar som ingår i Statskontorets modell för myndighetsanalys. I myndighetsanalysen av SiS har vi lagt särskild vikt vid de faktorer som regeringen lyfter fram i uppdraget, det vill säga styrning, organisering, uppföljning och samverkan. Av uppdraget framgår också att vi ska analysera hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag. Det innebär att vi utöver de ovan nämnda faktorerna även har analyserat frågor om kompetensförsörjning, arbetsmiljö och förvaltningskultur.

Regeringen framhåller i uppdraget om myndighetsanalysen av SiS särskilt att vi inte ska analysera myndighetens finansieringsmodell. Det innebär att vi enbart övergripande redogör för myndighetens finansiering, kostnadsutveckling och ekonomiska styrning.

Vi har endast gjort en översiktlig analys av myndighetens skolverksamhet eftersom Skolinspektionen nyligen har inspekterat och kartlagt den. SiS har därefter bland annat utvecklat en strukturerad modell för skolverksamheten på särskilda ungdomshem som nu har införts i den ordinarie verksamheten. I våra inledande intervjuer har SiS skolverksamhet också lyfts fram som en relativt väl fungerande del av myndigheten.

2.2.3 Vi har genomfört dokumentstudier, intervjuer och en enkätundersökning

För att besvara regeringens uppdragsfrågor har vi analyserat styrande dokument, rapporter och uppföljningar. Vi har fått tillgång till SiS intranät och system för styrning och uppföljning. Vi har intervjuat personer vid alla avdelningar vid SiS huvudkontor och företrädare för fackförbunden vid SiS. Vi har också intervjuat verksamhets-

direktörerna och andra tjänstepersoner vid de tre verksamhetsområdena samt genomfört intervjuer vid sex institutioner, två i varje verksamhetsområde. Vi har eftersträvat en bredd i urvalet av institutioner. Därför har vi i urvalet tagit hänsyn till faktorer som institutionernas geografiska placering, storlek samt om institutionen är inriktad mot akut verksamhet, utredningsverksamhet eller behandlingsverksamhet. Vi har även tagit hänsyn till institutionernas inriktning mot kön, ålder och övriga målgruppsaspekter samt inkluderat institutioner med platser för sluten ungdomsvård.

På de utvalda institutionerna (Råby, Nereby, Johannisberg, Rebecka, Runnagården och Östfora) har vi genomfört en intervju med institutionschefen, en gruppintervju med avdelningsföreståndarna på institutionen och en gruppintervju med behandlingsassistenter från de olika avdelningarna.

Vi har också intervjuat personer vid Sveriges kommuner och regioner (SKR), IVO, Socialstyrelsen och ytterligare personer som är verksamma inom hälso- och sjukvården. Dessutom har vi tagit del av erfarenheter från Riksförbundet Attention, Autism- och Aspergerförbundet och Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare.

Vi har också genomfört en enkätundersökning riktad till samtliga institutionschefer, samtliga avdelningsföreståndare, samtliga behandlingssekreterare och 1 500 behandlingsassistenter. Svarsfrekvensen var 91 procent (31 av 34) bland institutionscheferna, 69 procent (99 av 143) bland avdelningsföreståndarna, 55 procent (72 av 131) bland behandlingssekreterarna och 31 procent (468 av 1 500) av behandlingsassistenterna (se metodbilagan för mer utförlig information).

2.3 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Uppdraget har genomförts av Madeleine Ehlin, Henrik Elmefur (projektledare till och med januari 2020), Helena Norman (projektledare från och med februari 2020) och Sandra Bozic (praktikant). En intern referensgrupp har bidragit med synpunkter på genomförandet av uppdraget samt på rapportens innehåll och analys. Delar av ett utkast till rapporten har faktagranskats av Statens institutionsstyrelse och Regeringskansliet.

Vi har anlitat Elisabet Eneroth, juris doktor i socialrätt och välfärdsrätt vid Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, för att göra en analys av myndighetens rättsliga styrning med fokus på rättssäkerhetsfrågor. Denna juridiska analys finns i sin helhet att ladda ner på www.statskontoret.se.

2.4 Rapportens disposition

I kapitel 1 redovisar vi våra slutsatser och rekommendationer. I kapitel 3 redovisar vi regeringens styrning av myndigheten samt myndighetens uppdrag och verksamhet. Där redovisar vi också resultaten av SiS verksamhet, både kortsiktiga resultat och mer långsiktiga effekter. I kapitel 4 beskriver vi myndighetens strategiska styrning, verksamhetsplanering, uppföljning och utvecklingsarbete. I de efterföljande kapitlen beskriver vi styrningen och resultaten inom de särskilda områden som vi har identifierat som väsentliga att analysera utifrån myndighetens uppdrag och regeringens uppdragsfrågor till Statskontoret.

Det innebär att vi i:

- kapitel 5 belyser SiS styrning och samordning för en god och likvärdig vård samt skillnader i genomförande och resultat mellan institutionerna
- kapitel 6 redovisar vår analys av myndighetens arbete med att bedriva individ- och kunskapsbaserad vård
- kapitel 7 redovisar vår analys av myndighetens samverkan med andra aktörer för att åstadkomma en sammanhållen vårdkedja
- kapitel 8 redovisar vår analys av myndighetens arbete för en trygg och säker arbets- och vårdmiljö.

3 Statens institutionsstyrelses uppdrag, verksamhet och resultat

I detta kapitel redovisar vi översiktligt SiS uppdrag, verksamhet och resultat. Först beskriver vi hur regeringen styr myndigheten genom instruktion, mål och återrapporteringskrav i regleringsbrev, särskilda regeringsuppdrag och finansiering. Vi redogör också för den lagstiftning som styr SiS och de lagändringar som har genomförts under den senaste tiden och som påverkar myndighetens förutsättningar. Därefter beskriver vi översiktligt myndighetens verksamhet och andra aktörers betydelse för SiS verksamhet. Sist i kapitlet redovisar vi de övergripande resultaten av verksamheten, både kort-siktiga resultat och mer långsiktiga effekter. Vi återkommer till de olika resultaten mer i detalj i senare kapitel.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- SiS har ett svårt och komplicerat uppdrag. Myndigheten ska åstadkomma förändring för individer med svår social problematik. I många fall har andra samhällsaktörer tidigare i vårdkedjan inte lyckats med att åstadkomma någon sådan förändring. SiS är beroende av andra aktörer i vårdkedjan för att fullgöra uppdraget, framför allt kommunernas socialtjänst och regionernas hälso- och sjukvård.
- Regeringens styrning lämnar stort utrymme för myndigheten att själv utforma sin verksamhet. Samtidigt är SiS verksamhet i vissa delar styrd av precisa lagkrav. Regeringen har under de senaste åren föreslagit lagändringar för att stärka rätts-säkerheten för ungdomarna och klienterna på SiS institutioner samt för att höja SiS anslag med anledning av att efterfrågan på platser har ökat.
- Resultaten av SiS verksamhet under ungdomarnas och klienternas vistelse vid SiS är positiva på flera sätt. SiS lyckas oftast erbjuda ungdomarna och klienterna plats och vid behov omedelbart. Vården är också överlag trygg och säker, och ungdomar och klienter och även socialtjänsten är dessutom ofta nöjda med SiS. Däremot visar vår utredning att det är en bit kvar innan vården vid SiS är likvärdig mellan de olika institutionerna samt mellan pojkar och flickor. Dessutom finns det brister i hur vårdkedjan fungerar för ungdomarna och klienterna.
- Ett steg på väg mot att vården vid SiS ska få effekt är att den vid utskrivningen har lett till attityder och motivation som förbättrar förutsättningarna för förändring. Vår utredning visar att de flesta ungdomar och klienter upplever att de fått hjälp med sina problem. Inom missbruksvården upplever de flesta att de har fått en ökad motivation till alkohol- eller drogfrihet och det är 40 procent av klienterna som blir motiverade att avsluta vistelsen vid SiS med vård i annan form.

- Det är svårt att bedöma effekterna av SiS verksamhet, det vill säga om vistelsen på SiS institutioner åstadkommer positiva förändringar för ungdomarna och klienterna eller inte. SiS genomför i dag ingen uppföljning av hur det går för ungdomarna och klienterna efter vistelsen, trots att lagen kräver det. De långsiktiga effekterna beror dessutom i hög grad på hur vården och behandlingen fungerar efter vistelsen vid SiS. Mindre än hälften av alla chefer och medarbetare vid institutionerna som har besvarat vår enkät bedömer att vistelsen vid SiS resulterar i att ungdomarna och klienterna förbättrar sina förutsättningar för ett socialt fungerande liv, utan till exempel missbruk och kriminalitet.

3.2 SiS ska bedriva individuellt anpassad tvångsvård

SiS har i uppgift att bedriva individuellt anpassad tvångsvård och behandling av ungdomar med allvarliga psykosociala problem och vuxna med missbruksproblem. Denna vård sker med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall. SiS ansvarar också för att genomföra sluten ungdomsvård för ungdomar som har blivit dömda för allvarliga brott enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. SiS kan även erbjuda vård som är frivillig enligt socialtjänstlagen (2001:453).

3.2.1 Ungdomar och vuxna missbrukare kan placeras vid SiS efter ansökan från socialtjänsten eller efter en dom

SiS bestämmer inte vilka klienter och ungdomar som placeras på myndigheten. SiS har inte heller möjlighet att säga nej till att en ungdom eller klient placeras på myndigheten.

Ungdomar som begår allvarliga brott när de är i åldern 15–17 år kan bli dömda till sluten ungdomsvård i stället för fängelse. Det är ett tidsbestämt straff som ungdomarna avtjänar på speciella platser på SiS särskilda ungdomshem, enligt lagen om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU).

Unga kan också få tvångsvård på särskilda ungdomshem enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) om förvaltningsrätten beslutar det efter ansökan från socialnämnden. Förvaltningsrätten kan då besluta om tvångsvård om det finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet. Förvaltningsrätten kan också besluta om tvångsvård om den unge behöver stå under särskilt noggrann tillsyn för att hen utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende.

Förvaltningsrätten kan besluta om tvångsvård av missbrukare enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Det gäller om någon behöver vård för att komma ifrån sitt missbruk av alkohol, narkotika eller flyktiga läsningsmedel och detta vårdbehov inte kan tillgodoses på något annat sätt och hen till följd av missbruket utsätter sin fysiska eller psykiska hälsa för allvarlig fara, riskerar att förstöra sitt liv eller allvarligt

skada sig själv eller någon närstående. Vården varar då i högst sex månader och ska så snart som möjligt övergå till vård i annan form.

Socialnämndens ansvar för att planera och följa upp ungdomarnas och klienternas vård upphör inte under tiden de vistas hos SiS.

3.2.2 Vården bedrivs vid särskilda ungdomshem och LVM-hem

SiS bedriver vården vid särskilda ungdomshem och LVM-hem. Enligt förordningen (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse ansvarar SiS för:

- planering, ledning och drift av de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen
- anvisning av platser till hemmen
- ekonomisk styrning, resultatuppföljning och kontroll
- metodutveckling, forskning, uppföljning av vårdresultat och utvecklingsarbete.

SiS ska också bedriva skolverksamhet enligt skollagen (2010:800) och viss hälso- och sjukvård inom ramen för elevhälsan.

Av instruktionen framgår att verksamheten ska utgå från flickors och pojkars samt kvinnors och mäns villkor och behov. SiS ska utgå från ett brukarperspektiv samt inför beslut eller andra åtgärder som kan röra barn bedöma konsekvenserna för barn och då ta särskild hänsyn till barns bästa. SiS ska samverka med andra myndigheter och övriga aktörer för att brukarna ska få en sammanhållen vård.

I 14 kap. 2 § socialtjänstlagen finns ett generellt krav på kvalitet i SiS verksamhet: ”Var och en som fullgör uppgifter inom socialtjänsten eller vid Statens institutionsstyrelse ska medverka till att den verksamhet som bedrivs och de insatser som genomförs är av god kvalitet.”

3.3 Många lagkrav men begränsad övrig styrning

Regeringens styrning genom instruktion och regleringsbrev lämnar ett stort utrymme för SiS att själv utforma sin verksamhet. Kärnverksamheten styrs i hög grad av uppgifter och krav som framgår av lagstiftningen.

3.3.1 Regeringens styrning lämnar betydande utrymme för myndigheten att själv utforma sin verksamhet

Regeringens styrning genom instruktion och regleringsbrev ger stort utrymme för SiS att själv utforma sin verksamhet. I instruktionen anger regeringen mycket övergripande vilka uppgifter och ansvar som SiS har (se avsnitt 3.2.2).

Även regleringsbreven till SiS lämnar utrymme för SiS att utforma sin verksamhet. De innehåller vissa återrapporteringskrav och uppdrag med fokus på olika frågor. I de senaste årens regleringsbrev har regeringen bland annat ställt återkommande krav på återrapportering av hur SiS använder särskilda befogenheter, av vilka åtgärder som myndigheten vidtar för att minska sjukfrånvaron och hur SiS arbetar med barnets

rättigheter. SiS har även haft uppdrag om exempelvis jämställdhetsintegrering, sexuell och reproduktiv hälsa samt att förebygga våldsbejakande extremism.¹

I regleringsbrevet för 2020 ger regeringen ett antal nya återrapporteringskrav, bland annat att SiS ska redovisa hur myndigheten arbetar med att bygga ut kapacitet och kvalitet i verksamheten, vilka åtgärder som de har vidtagit för att säkra kompetensförsörjningen samt hur de säkerställer att de kan utföra transporter i de fall när de inte får begära handräckning av Kriminalvården och Polismyndigheten.

3.3.2 De övergripande målen rör social delaktighet och anpassning i samhället

SiS verksamhet ska bidra till att uppfylla de övergripande målen för politiken för sociala tjänster. Målen för individ- och familjeomsorgen är att stärka förmågan och möjligheten till social delaktighet för människor i ekonomiskt och socialt utsatta situationer och att stärka skyddet för utsatta barn.²

Av LSU framgår att målet med SiS slutna ungdomsvård är att den dömde efter vården ska vara bättre förberedd för ett liv i frihet och bättre anpassad i samhället.

3.3.3 Precisa krav på myndigheten i vissa delar

I de lagar som styr SiS verksamhet finns några mer precisa krav på hur myndigheten ska sköta vissa av sina uppgifter.

- SiS ska i akuta situationer kunna erbjuda plats omedelbart.³
- SiS ska underrätta socialtjänsten när det finns anledning att skriva ut någon från hemmen. Detsamma gäller om SiS beslutar att en ungdom tillfälligt ska vistas vid ett annat särskilt ungdomshem.⁴
- SiS uppföljning av verksamheten vid LVU-hemmen och LVM-hemmen ska omfatta både tiden under och efter avslutad vård.⁵

Många krav på den slutna ungdomsvården

Den slutna ungdomsvården omfattas av många krav. Av LSU och förordningen (1998:641) om verkställighet av sluten ungdomsvård framgår att SiS ska:

- se till att intagning sker så snart som möjligt efter det att domen får verkställas
- fastställa dagen för verkställighetens slut så snart domen har börjat verkställas

¹ Se regleringsbrev för budgetåren 2016–2020 avseende Statens institutionsstyrelse.

² Prop. 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020. Utgiftsområde 9. Hälsovård, sjukvård och socialomsorg.*

³ 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och 3 kap. 10 § socialtjänstförordning (2001:937).

⁴ 3 kap. 16 och 16 a § socialtjänstförordning (2001:937).

⁵ 14 a § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga samt 30 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

- direkt underrätta den dömden om vad vården kommer att innebära för den dömden
- samråda med socialnämnden inför att SiS planerar och genomför vården och även med vårdnadshavare och den dömden själv om SiS bedömer att det är möjligt och lämpligt
- upprätta en individuellt utformad verkställighetsplan
- utforma verkställigheten av sluten ungdomsvård så att de skadliga följderna av frihetsberövandet motverkas
- ge nödvändig vård och behandling samt konkreta åtgärder under den senare delen av verkställigheten för att förbereda den unge för ett liv i frihet.

I förordningen om verkställighet av sluten ungdomsvård preciseras kraven på verkställighetsplanen. Där framgår att planen ska grundas på en utredning om den dömdes behov av stöd och kontroll samt ta hänsyn till verkställighetens längd och den dömdes motivation till förändring. Planen ska också inriktas mot åtgärder som främjar att den dömden anpassar sig i samhället samt förbereda för tillvaron utanför det särskilda ungdomshemmet. Planen ska gälla både under vistelsen vid och utslussningen ur SiS-hemmet. SiS ska enligt förordningen också fortlöpande följa upp verkställighetsplanen och vid behov ändra planen.

Särskilda befogenheter och anmälningsskyldighet

SiS har möjlighet att använda sig av särskilda befogenheter såsom avskiljning, vård i enskildhet, rumsvsitation och att kräva att den som får vård lämnar vissa prover för kontroll, till exempel blod-, urin- eller salivprov. Det finns krav på samt begränsningar i hur de olika befogenheterna får användas. Vissa får exempelvis endast användas under begränsad tid och vissa endast när SiS misstänker att den unge eller klienten är påverkad av eller innehar narkotika, alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel, eller om det är nödvändigt för att genomföra vården och upprätthålla ordningen vid hemmet. Användandet kräver även att besluten motiveras och kommuniceras på särskilda vis. SiS får endast använda sig av de särskilda befogenheterna om de står i rimlig proportion till syftet med åtgärden.⁶

SiS har också anmälningsskyldighet. Det innebär att den som uppmärksammar eller får kännedom om ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande som rör den som får eller kan komma i fråga för insatser inom verksamheten genast ska meddela ledningen för SiS. Ett allvarligt missförhållande ska SiS ledning snarast anmäla till IVO.⁷

⁶ 15–20 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, 30–36 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall och 15–18 § lagen om verkställighet av sluten ungdomsvård.

⁷ 14 kap. 3 och 7 § socialtjänstlagen (2001:453).

3.4 Regeringen har styrt mot stärkt rättssäkerhet och samverkan

Statskontorets genomgång visar att riksdagen har genomfört flera lagändringar efter förslag från regeringen för att stärka rättssäkerheten för ungdomarna och klienterna. Statskontorets genomgång visar också att regeringen har genomfört åtgärder för att främja samverkan. Efterfrågan på platser har ökat och därför har regeringen föreslagit höjningar av SiS anslag.

3.4.1 Lagändringar för stärkt rättssäkerhet

SiS bildades 1993 för att centralisera ungdomshemmen och tvångsvården genom att staten tar huvudmannaskap för dem. Regeringen och riksdagen bedömde då att förstatligandet skulle förbättra förutsättningarna för ökad enhetlighet och för att kunna differentiera vården utifrån de olika behov som ungdomarna och klienterna kan ha. Regeringen har under senare tid föreslagit flera lagändringar som efter beslut av riksdagen har införts för att öka rättssäkerheten, delaktigheten, tryggheten och säkerheten på de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen.

Den 1 oktober 2018 trädde ett antal ändringar i LVU, LSU och LVM i kraft. Lagändringarna rörde framför allt rättssäkerhetsfrågor vid användning av särskilda befogenheter. Exempelvis har ungdomarnas rätt att överklaga användandet av särskilda befogenheter till förvaltningsdomstol utökats till att gälla fler särskilda befogenheter. Den längsta tiden för avskiljning i ungdomsvården har ändrats från 24 timmar till 4 timmar och ungdomar ska erbjudas uppföljande samtal av SiS efter att myndigheten har använt vissa av de särskilda befogenheterna.⁸

3.4.2 Pilotverksamhet för att främja samverkan

Regeringen har också genomfört åtgärder för att främja samverkan. Socialstyrelsen fick i september 2019 ett regeringsuppdrag att under perioden fram till 2025 samordna ett pilotprojekt med en integrerad vårdform för barn och unga som vårdas enligt LVU och som behöver psykiatrisk vård (se vidare avsnitt 7.4.4). Syftet med regeringsuppdraget är att förbättra vården för vissa unga som vårdas med stöd av LVU, och som även har stora behov av psykiatrisk vård.⁹

3.4.3 Höjt anslag med anledning av en ökad efterfrågan på platser

SiS verksamhet finansieras av avgiftsintäkter från kommuner och av ett ramanslag i statsbudgeten. Ungdomsvården enligt LVU och missbruksvården finansieras till 31 procent med statliga anslag och till 69 procent med avgiftsintäkter från kommuner. Den

⁸ Se prop. 2017/18:169. *Stärkt rättssäkerhet vid genomförande av särskilda befogenheter på särskilda ungdomshem och LVM-hem.*

⁹ Regeringsbeslut 2019-09-19. *Uppdrag om utvecklingsarbete avseende viss verksamhet vid Statens institutionsstyrelse.*

slutna ungdomsvården enligt LSU finansieras helt med statliga anslag. Myndighetens totala intäkter 2019 uppgick till 3 012 miljoner kronor.¹⁰

SiS anslag för 2020 är 1 157 miljoner kronor. Mot bakgrund av ökad efterfrågan på platser på SiS institutioner föreslog regeringen under 2017 att myndighetens anslag skulle höjas med 110 miljoner kronor 2018 och 150 miljoner kronor 2019 och 2020. Ökningen motiveras av att SiS behöver öka antalet platser. I budgetpropositionen för 2020 föreslog regeringen att detta tillfälliga tillskott även ska tillföras under 2022 för att SiS ska kunna fullfölja arbetet med att bygga ut sin kapacitet.¹¹ Därutöver aviserade regeringen i januari 2020 ett extra tillskott till SiS på 250 miljoner kronor för innevarande år (2020) för att kunna sänka avgifterna till kommunerna vid placering och behandling av ungdomar med psykosociala problem, däribland kriminalitet.¹²

SiS har haft andra ökade kostnader, utöver de för att bygga ut kapaciteten. Mellan 2018 och 2019 ökade SiS kostnader med 156 miljoner kronor, varav 112 miljoner är ökade personalkostnader och 37 miljoner är ökade kostnader för lokaler. SiS förklarar de högre personalkostnaderna med hög personalomsättning i vissa yrkeskategorier, ett nytt avtal för OB-ersättning, förstärkt bemanning på huvudkontoret, höga sjuktal samt lönerrevision. De ökade kostnaderna för lokaler gäller framför allt av lokalhyror, men även kostnader för att anpassa lokaler.¹³

SiS hade under både 2018 och 2019 ett anslagsöverskott på cirka 60 miljoner kronor till följd av förseningar i byggprojekt och att kapacitetsutökningen har påbörjats senare än planerat. SiS anger att kostnaderna för kapacitetsökningen i stället kommer att tillkomma under 2020–2021.¹⁴

Intäkterna från vårdavgifter från kommunerna för ungdomsvården har ökat de senaste åren på grund av avgiftshöjning för att finansiera tidigare underskott i verksamheten. Även avgifterna för missbruksvården har höjts, men där har inte intäkterna från vårdavgifter ökat mellan 2018 och 2019 eftersom antalet fakturerade vårddygn har minskat jämfört med föregående år.¹⁵

3.5 Statens institutionsstyrelses verksamhet

Antalet platser och anställda har under perioden 2014–2018 ökat vid myndigheten. Myndigheten har en organisation med ett huvudkontor och tre verksamhetsområden

¹⁰ Statens institutionsstyrelse. (2020). *Årsredovisning 2019*.

¹¹ Prop. 2017/18:1. *Budgetproposition för 2018. Utgiftsområden 9. Hälsovård, sjukvård och socialomsorg*; prop. 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020. Utgiftsområde 9. Hälsovård, sjukvård och socialomsorg*.

¹² Finansdepartementet. Pressmeddelande. (2020-01-20). Stora tillskott till välfärd och trygghet redan i år. (Hämtad 2020-01-22). <http://www.regeringen.se>.

¹³ Statens institutionsstyrelse. (2020). *Årsredovisning 2019*.

¹⁴ Statens institutionsstyrelse. (2019). *Årsredovisning 2018*; Statens institutionsstyrelse. (2020). *Årsredovisning 2019*.

¹⁵ Statens institutionsstyrelse. (2020). *Årsredovisning 2019*.

med tillhörande verksamhetskontor: ungdomsvård norr, ungdomsvård söder och missbruksvård. Myndighetens 34 institutioner har delvis olika inriktningar när det gäller kön, ålder och problematik.

3.5.1 Antalet platser och anställda har ökat

Inför varje nytt kalenderår bedömer SiS efterfrågan på myndighetens tjänster och beslutar om antalet platser för verksamheten. Antalet platser vid SiS har ökat under hela den period som vi har undersökt, vilket gäller för samtliga delar (tabell 1).

Tabell 1. Antal beslutade platser vid SiS 2014–2019.

	2019	2018	2017	2016	2015	2014
Ungdomsvård enligt LVU	663	659	701	649	599	591
Varav platser avsatta för flickor	193	204	204	193	185	192
Varav platser avsatta för pojkar	457	435	464	423	381	416
Ungdomsvård enligt LSU	68	58	56	56	56	56
Missbruksvård	391	388	383	383	349	345
Varav platser avsatta för kvinnor	124	114	110	110	109	109
Varav platser avsatta för män	267	264	263	263	230	226

Källa: SiS årsredovisning 2018 och 2019.

Även antalet anställda och årsarbetskrafter har ökat under samma period. Medelantalet månadsanställda vid SiS var 3 607 personer under 2019, vilket motsvarar 3 091 årsarbetskrafter. Medelantalet timavlönade anställda var 1 201 personer, vilket motsvarar cirka 529 årsarbetskrafter. Totalt sett var medelantalet anställda under 2019 4 808 personer och antalet årsarbetskrafter var 3 620. Under 2014 var medelantalet anställda 3 606 personer och antalet årsarbetskrafter var 3 274. Den övervägande delen av SiS medarbetare arbetar vid institutioner i det klientnära arbetet. Behandlingsassistenter är den största personalgruppen och utgör drygt 60 procent av alla anställda. Av dessa är cirka 40 procent kvinnor och 60 procent män.¹⁶

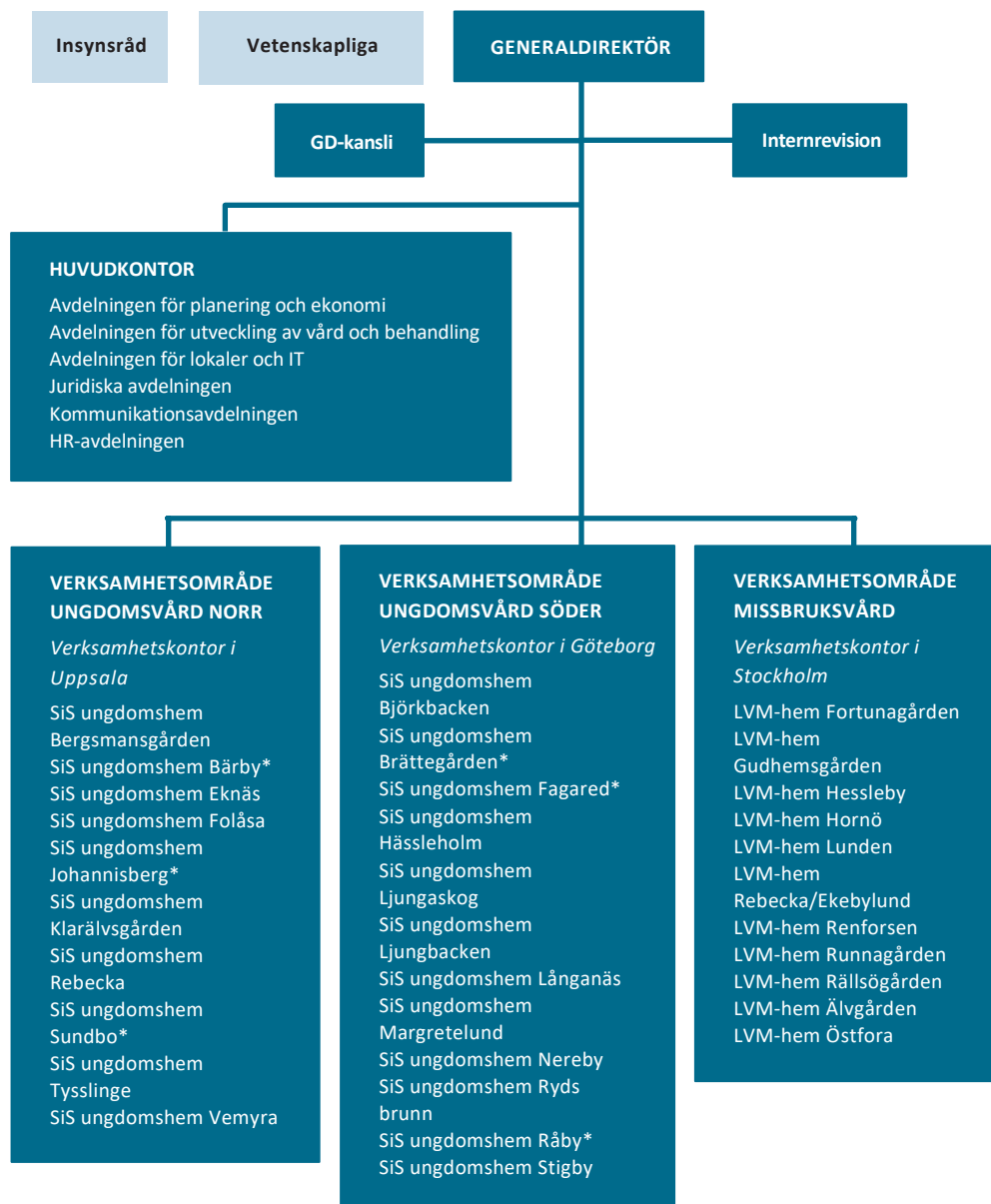
3.5.2 SiS organisation

SiS leds av en generaldirektör. Generaldirektören har till stöd en central ledningsgrupp som är ett rådgivande organ och en funktion för information, samordning, planering och ledning. Myndigheten har ett kansli för generaldirektören och en avdelning för internrevision. Vid myndigheten finns också ett insynsråd, ett vetenskapligt råd och ett brukarråd.

SiS är organiserad i ett huvudkontor och tre verksamhetsområden med tillhörande verksamhetskontor (figur 2).

¹⁶ Statens institutionsstyrelse. (2019). *Årsredovisning 2018*; Statens institutionsstyrelse. (2020). *Årsredovisning 2019*.

Figur 2. SiS organisation.



* Ungdomshemmet har särskilda platser avsatta för sluten ungdomsvård.

Huvudkontorets roll och organisation

SiS huvudkontor ligger i Stockholm. Huvudkontoret ansvarar för övergripande frågor, samordning och normering. Det ska också stödja verksamhetsdirektörerna som är chefer för verksamhetsområdena. Vid huvudkontoret finns avdelningar för planering och ekonomi, lokaler och it, juridik, kommunikation och HR samt för utveckling av vård och behandling.

Verksamhetsområdenas roll och organisation

Myndigheten är indelad i tre verksamhetsområden: ungdomsvård norr, ungdomsvård söder och missbruksvård. Varje verksamhetsområde styrs av en verksamhetsdirektör som är direkt underställd generaldirektören. Verksamhetsdirektörerna är chef för institutionscheferna inom respektive område. Verksamhetsdirektörerna har ett kansli som kallas verksamhetskontor. Det ansvarar för planering och uppföljning av verksamheten och för att ge stöd till institutionerna.

Verksamhetskontoret leds av en enhetschef som är underställd verksamhetsdirektören. Inom verksamhetsområdet finns en ledningsgrupp som ansvarar för information, samordning, planering, ledning och uppföljning av verksamheten. I gruppen ingår verksamhetsdirektören, institutionscheferna i verksamhetsområdet och andra tjänstemän som verksamhetsdirektören bestämmer.

SiS består av 34 institutioner, 11 till 12 institutioner per verksamhetsområde.¹⁷ Varje institution leds av en institutionschef och under institutionschefen finns också ett antal avdelningsföreståndare. Det är vid institutionerna som vården och behandlingen av ungdomarna och klienterna sker. Institutionerna ansvarar dessutom för skolverksamhet och viss hälso- och sjukvård.

3.5.3 Institutionerna har olika inriktningar

Det finns både öppna och låsbara platser vid myndighetens institutioner. Institutionerna tar emot olika målgrupper och erbjuder olika avdelningar och behandlingsinsatser. Institutionerna och avdelningarna har olika inriktning utifrån ungdomarnas och klienternas kön och problematik samt utifrån ålder och skolpliktighet inom ungdomsvården.

Ungdomsvården vid de särskilda ungdomshemmen bedrivs i tre olika tjänster.

- Akuttjänsten – avbryter kriminalitet, missbruk och annat socialt nedbrytande beteende.
- Utredningstjänsten – bedömer behovet av behandlingsinsatser.
- Behandlingstjänsten – stärker ungdomarnas förutsättningar för ett socialt fungerande liv.¹⁸

SiS organiserar i regel dessa tjänster i olika avdelningar. Vissa institutioner erbjuder en eller två av tjänsterna men många erbjuder samtliga.

Inom missbruksvården organiseras institutionerna primärt i öppna och låsta avdelningar men det brukar även finnas en särskild intagningsavdelning som ger initial omvårdnad.

¹⁷ Institutionen Lövsta är i nuläget stängd och syns därför inte i organisationskartan i 3.5.2.

¹⁸ Statens institutionsstyrelse. (2020). *Årsredovisning 2019*.

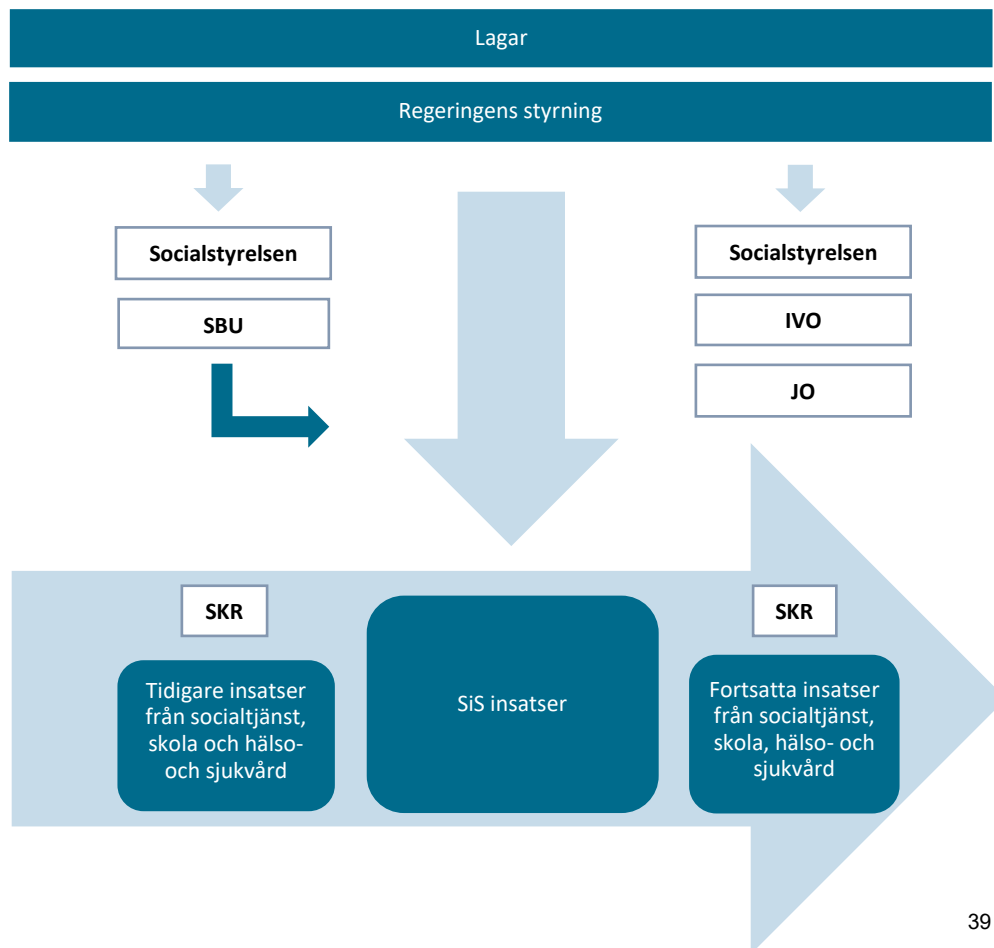
3.6 Andra aktörer har betydelse för SiS verksamhet

För att nå målet att ungdomarna och klienterna ska få ett mer socialt fungerande liv utan till exempel missbruk och kriminalitet är SiS beroende av andra aktörer i vårdkedjan.

Socialtjänsten gör i regel insatser för ungdomarna och klienterna både före och efter att de vistas vid SiS. Hälso- och sjukvården, bland annat psykiatri, gör också ofta insatser för dessa individer både före och efter vistelsen vid SiS. För ungdomarna har även skolan en viktig roll. För att skolgången ska fungera bra krävs en bra överlämning både inför vistelsen vid SiS och sedan inför att vården ska avslutas och den unge ska tillbaka till skolan i sin hemkommun. SiS är också beroende av att de får den hjälp de behöver med transporter av Kriminalvårdens transporttjänst.

SiS är dessutom en del av en styrkedja och även beroende av andra myndigheters arbete för att nå framgång. SiS verksamhet påverkas av hur regeringen väljer att styra myndigheten och av de lagar som reglerar myndigheten. SiS påverkas också av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd inom området. Myndigheten är också beroende av det kunskapsstöd om behandlingsmetoder som finns tillgängligt från bland annat Socialstyrelsen och Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) samt från forskning. SiS påverkas också av IVO som utövar tillsyn över SiS och JO som gör inspektioner vid myndigheten. SKR har också en roll när det gäller samverkansfrågor.

Figur 3. Illustration över hur SiS verksamhet är en del av en styrkedja och vårdkedja.



3.7 Svårt uppdrag med blandade resultat och svårbedömda effekter

SiS har ett komplicerat uppdrag. Myndigheten ska bedriva tvångsvård av ungdomar och klienter, ofta som en konsekvens av att mindre ingripande tidigare åtgärder inte har varit tillräckliga. Många av de som vårdas vid SiS har haft problem under lång tid och har fått flera tidigare insatser för att komma till rätta med problemen.

Vi har undersökt hur SiS fullgör sitt uppdrag under tiden som ungdomar och klienter vistas vid SiS, vilka resultat som myndigheten uppnår när det gäller ungdomarnas och klienternas upplevelse av att ha fått hjälp och ökad motivation samt vilka långsiktiga effekter som vistelsen vid SiS ger. Flera av de som vi har intervjuat vid SiS bedömer att tiden på SiS ger resultat, men att eftervården är avgörande för om effekterna av vården blir långsiktiga. I metodbilagan redovisar vi våra utgångspunkter för bedömningen av resultat.

3.7.1 SiS erbjuder plats snabbt och ungdomarna och klienterna är nöjda med vistelsen, men vården är inte i alla delar likvärdig

Vår utredning visar att resultaten i SiS verksamhet innehåller både positiva och negativa inslag. SiS lyckas oftast erbjuda snabb plats och vården är överlag trygg och säker. Ungdomar och klienter och även socialtjänsten är dessutom ofta nöjda med SiS. Däremot visar vår utredning att det är en bit kvar innan vården vid SiS är likvärdig, exempelvis mellan de olika institutionerna samt mellan pojkar och flickor. Dessutom finns brister i hur vårdkedjan fungerar för ungdomarna och klienterna.

SiS erbjuder plats, i akuta situationer oftast inom ett dygn

SiS lyckas oftast erbjuda ungdomarna och klienterna plats inom en vecka efter socialtjänstens begäran. De flesta som behöver akut placering får plats omedelbart, det vill säga inom ett dygn. Men under vissa perioder blir det platsbrist för en viss målgrupp. Under 2018 hade SiS svårt att erbjuda plats till pojkar inom ungdomsvården. Då kunde endast 23 procent av pojkarna erbjudas plats omedelbart, jämfört med 2019 då 68 procent av pojkarna kunde erbjudas plats omedelbart (se vidare i kapitel 6).¹⁹

Vården är överlag trygg och säker, även om det förekommer missförhållanden

Merparten av ungdomarna och klienterna känner sig trygga under sin vistelse på SiS. Under 2019 var det 93 procent av klienterna och 87 procent av ungdomarna som i utskrivningsintervjuerna uppgav att de har känt sig trygga på sin avdelning. Vår enkätundersökning visar också att de flesta chefer och medarbetare vid SiS institutioner anser att miljön för ungdomarna och klienterna är trygg och säker (76 procent). Samtidigt visar myndighetens rapportering att det förekommer missförhållanden inom SiS (se vidare i kapitel 8).

¹⁹ Uppgifter från SiS intranät, uppföljning av nyckeltal, hämtades 2020-03-04.

Det finns begränsad information om hur individanpassad och kunskapsbaserad vården är

Insatser ska anpassas till individernas behov och förutsättningar, bland annat genom att vården differentieras efter exempelvis vårdbehov samt att individuella behandlingsplaner upprättas. Men det finns endast begränsad kunskap om hur individanpassad vården är, eftersom uppföljningen av vårdens innehåll och kvalitet är begränsad (se vidare i kapitel 6).

SiS har ambitionen att vården och behandlingen ska vara kunskapsbaserad, det vill säga att SiS använder kunskapsbaserade behandlingsmetoder som har stöd i forskning och väl beprövade på en relevant målgrupp. Myndigheten har ett antal kunskapsbaserade metoder med manualer som beskriver hur medarbetarna vid institutionerna kan arbeta med metoderna. Men det finns begränsad kunskap om hur kunskapsbaserad vården i praktiken är (se vidare i kapitel 6).

Vården vid SiS är inte i alla delar likvärdig

Vården och behandlingen inom SiS är inte i alla delar likvärdig. Vår utredning indikerar att flickor får en i vissa delar sämre vård än pojkar (se vidare i kapitel 6). Vår utredning visar också att det finns stora skillnader i genomförande och resultat mellan de olika institutionerna (se vidare i kapitel 5). Vår utredning visar också att SiS har svårt att ge vård som är anpassad till alla de målgrupper som kommer till SiS, exempelvis individer med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar eller svår psykiatrisk problematik.

Ungdomarna, klienterna och socialtjänsten är i huvudsak nöjda med SiS

Statskontorets genomgång av SiS uppföljning utifrån myndighetens utskrivningsintervjuer visar att merparten av ungdomarna och klienterna är nöjda med vistelsen vid SiS.

Enligt nyckeltal utifrån myndighetens socialtjänstenkäter under 2018 och 2019 är även kommunernas socialtjänster överlag nöjda med SiS. Men enligt SiS ska resultat från denna enkät tolkas med försiktighet på grund av den låga svarsfrekvensen. Socialtjänsten verkar vara något mer nöjda med ungdomsvården än med missbruksvården, till exempel när det gäller hur nöjda de är med den placering som SiS erbjuder och utredningsavdelningarnas rekommendationer för fortsatta insatser.²⁰

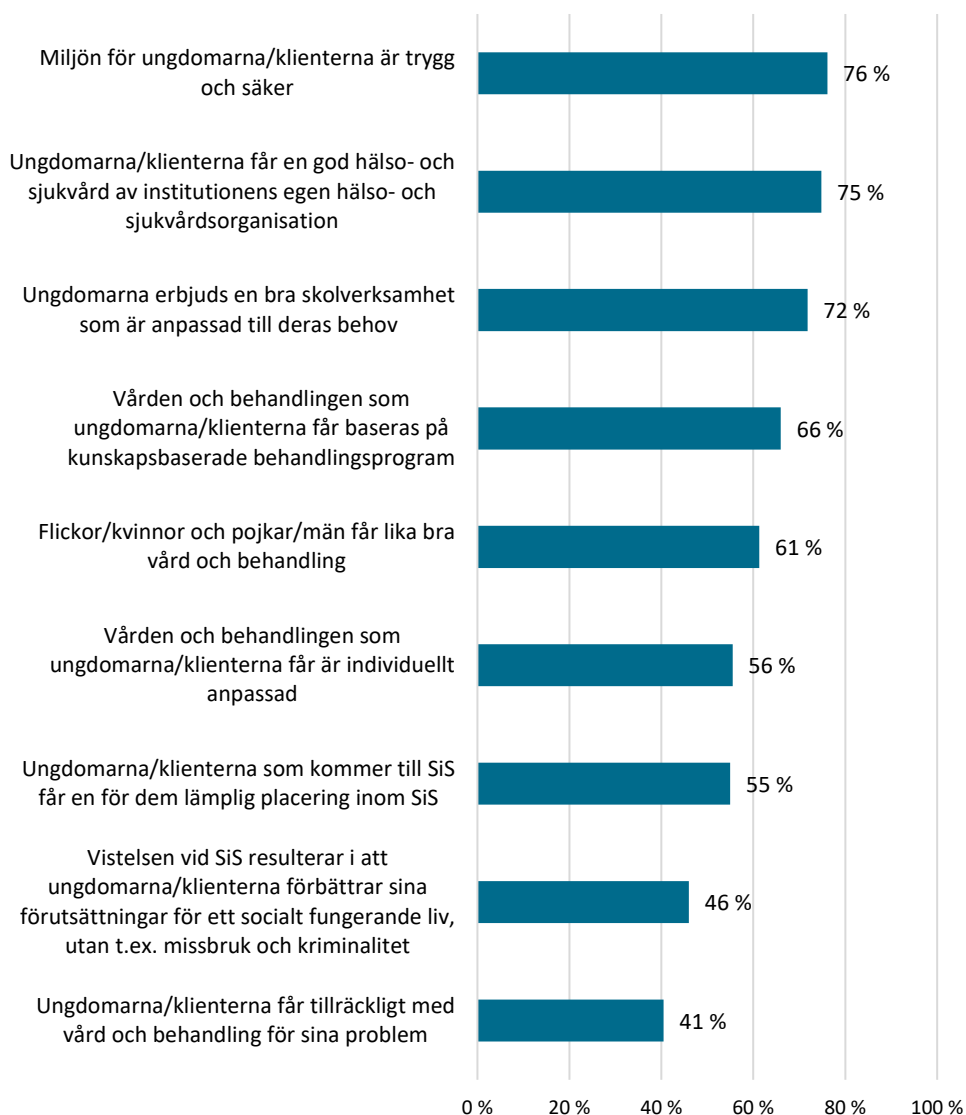
SiS medarbetare upplever att de erbjuder trygg och säker miljö, men att de inte ger tillräckligt med vård och behandling

Vår enkätundersökning till SiS institutioner visar att chefer och medarbetare inom myndigheten är olika nöjda med olika aspekter av vårdens innehåll och resultat. En relativt hög andel uppfattar att miljön för ungdomarna och klienterna är trygg och säker samt att SiS har en bra hälso- och sjukvård samt skolverksamhet. Däremot upplever en

²⁰ Statens institutionsstyrelse. (2019). *Årsredovisning 2018*; Statens institutionsstyrelse. (2020). *Årsredovisning 2019*.

lägre andel att de ger ungdomarna och klienterna tillräckligt med vård och behandling för sina problem (figur 4).

Figur 4. I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om vårdens innehåll och resultat för ungdomarna/klienterna på den institution där du arbetar? (andel som instämmer helt eller i hög grad).



Men det skiljer sig åt mellan hur behandlingsassistenter och institutionschefer svarar på enkätfrågorna om vårdens innehåll och resultat. Överlag är institutionscheferna mer positivt inställda än behandlingsassistenterna.

Vårdkedjan för ungdomarna och klienterna är inte tillräckligt sammanhållen

SiS ska sköta sin del av vårdkedjan men också bidra till att skapa sammanhållna vårdkedjor med andra aktörer. Våra intervjuer och vår enkätundersökning visar att SiS tillsammans med kommuner och regioner inte alltid har lyckats skapa sammanhållna

vårdkedjor för ungdomarna och klienterna. Framför allt kan länken till eftervården förbättras. Vår enkätundersökning visar att endast 16 procent av institutionscheferna anser att ungdomarna och klienterna får kontinuitet i vården genom att det finns en sammanhållen vårdkedja mellan SiS och andra relevanta aktörer. Andelen är något högre i övriga grupper, men fortfarande låg. Vi återkommer med iakttagelser om samverkan i kapitel 7.

3.7.2 Positiva attityder och motivation vid utskrivning

Ett steg på väg mot att vården vid SiS ska få effekt är att den har lett till attityder och motivation vid utskrivning som förbättrar förutsättningarna för förändring. SiS följer upp följande aspekter i sammanhanget:

- Andel av ungdomarna och klienterna som uppfattar att de fått hjälp med sina problem
- Andel av klienterna inom missbruksvården som upplever att de fått ökad motivation till alkohol- eller drogfrihet
- Andel av klienterna inom missbruksvården som avslutar sin vistelse vid SiS med vård i annan form enligt 27 § LVM.

Uppföljningen för 2018 och 2019 visar på relativt positiva resultat.

Merparten av ungdomarna och klienterna upplever att de fått hjälp med sina problem

SiS uppföljning visar att 67 procent av ungdomarna upplever att de har fått hjälp med de problem som de verkligen har velat få hjälp med. I den senaste sammanställningen av SiS utskrivningsintervjuer framgår det mer specificerat att majoriteten av de som har behövt hjälp med områden som fysisk och psykisk hälsa, skola och brottslighet i hög grad upplever att de har fått det.²¹ Klienterna inom missbruksvården upplever också i hög utsträckning att de har fått hjälp med det de som de har behövt få hjälp med. Av de klienter som har fått stöd och hjälp mot sin användning av alkohol, narkotika och läkemedel uppger omkring 85 procent att stödet och hjälpen också har lett till bättre eller mycket bättre förbättringar när det gäller användningen av detta.²²

Nästan hälften av klienterna blir motiverade att pröva vård i annan form

Missbruksvården har ett specifikt uppdrag att motivera klienterna till fortsatt frivillig vård.²³ Ett mått på hur väl SiS lyckas motivera klienterna är andelen klienter som avslutar sin vård på SiS med att pröva vård i annan form enligt 27 § LVM. Under 2019 var det 40 procent av klienterna som avslutade sin tid på SiS med vård enligt 27 §

²¹ Statens institutionsstyrelse. (2019). *Ungdomar utskrivna från SiS särskilda ungdomshem 2018 – En sammanställning av ADAD utskrivningsintervju.*

²² Statens institutionsstyrelse. (2019). *Personer utskrivna från SiS LVM-hem 2018 – En sammanställning av DOK utskrivningsintervju.*

²³ 3§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

LVM. När klienterna själva får uttala sig i utskrivningsintervjuerna för 2019 uppger 73 procent att de har fått en ökad motivation till alkohol- eller drogfrihet.²⁴

3.7.3 Oklara effekter av vården vid SiS

Statskontorets utredning visar att myndigheten inte följer upp vad som har hänt med ungdomarna och klienterna efter vistelsen. Det gör att det inte går att bedöma vilka effekter som vården och behandlingen vid SiS ger.

I Statskontorets enkätundersökning har vi ställt en fråga till chefer och medarbetare vid institutionerna om hur de ser på vårdens effekt. Svaren visar att mindre än hälften av alla som har besvarat enkäten bedömer att vistelsen vid SiS resulterar i att ungdomarna och klienterna förbättrar sina förutsättningar för ett socialt fungerande liv, utan till exempel missbruk och kriminalitet.

I dagsläget saknas uppföljning av vad som hänt efter vården

SiS ska enligt LVU och LVM följa upp verksamheten vid LVU-hemmen och LVM-hemmen och uppföljningen ska omfatta både tiden under och efter avslutad vård.²⁵ Av lagtexten framgår också att socialnämnden ska lämna de uppgifter om enskilda som Statens institutionsstyrelse behöver för att fullgöra sin uppföljningsskyldighet.

Men Statskontorets utredning visar att myndigheten inte följer upp hur det har gått för ungdomarna och klienterna *efter* avslutad vård hos SiS. Den senaste uppföljningen av detta på myndighetsnivå genomfördes som en pilotundersökning 2017. Uppföljningen av pilotundersökningen visade att det var svårt att samla in aktuella och tillförlitliga uppgifter, bland annat för att svarsfrekvensen från kommunerna var låg. I uppföljningen framhöll SiS också att det behöver utredas vilka förutsättningar som finns för att göra datainsamlingen mer effektiv genom att samla in socialtjänstdata elektroniskt.²⁶ SiS arbetar med att revidera den enkät som socialtjänsten får besvara i samband med utskrivning av en ungdom eller klient. Enligt myndigheten kommer det att då att finnas frågor om hur det går för ungdomen eller klienten.

SiS har stödmaterial som institutionerna kan använda för att följa upp hur det gått, 12 månader efter det att en ungdom har lämnat institutionen och 6 månader efter att en klient har lämnat institutionen. Men institutionerna genomför mycket sällan den typen av uppföljning. Endast 2 av de 31 institutionschefer som har besvarat vår enkät anger att de följer upp hur det har gått för ungdomen eller klienten en tid efter vistelsen vid SiS.

Enligt myndigheten finns flera förklaringar till varför institutionerna inte genomför någon sådan uppföljning. En förklaring är att det är mycket svårt att genomföra dessa

²⁴ Statens institutionsstyrelse. (2020). *Årsredovisning 2019*.

²⁵ 14 a § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga samt 30 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

²⁶ Statens institutionsstyrelse. (2017). *Tre månader efter avslutad ungdomsvård – en pilotstudie med uppgifter från socialtjänsten*; Statens institutionsstyrelse. (2017). *Tre månader efter avslutad missbruksvård, en pilotstudie med uppgifter från socialtjänsten*.

intervjuer med ungdomar och klienter eftersom de ofta är svåra att få tag på och inte alltid vill delta. Institutionerna saknar också resurser och organisatoriska förutsättningar för att genomföra dessa intervjuer.

Mindre än hälften av SiS medarbetare bedömer att vistelsen på institutionen skapar förutsättningar för förändring

I vår enkätundersökning har vi försökt att fånga upp hur medarbetare vid SiS bedömer förutsättningarna för att vistelsen på institutionerna ska ge långsiktiga effekter.

Statskontoret kan konstatera att endast 46 procent av de chefer och medarbetare som har besvarat enkäten helt eller i hög grad instämmer i påståendet att vistelsen vid SiS resulterar i att ungdomarna och klienterna förbättrar sina förutsättningar för ett socialt fungerande liv, utan till exempel missbruk och kriminalitet.

Men det skiljer mycket mellan yrkesgrupperna i hur de bedömer detta. Institutionscheferna har en betydligt högre tilltro till att vistelsen förbättrar ungdomarnas och klienternas förutsättningar än vad övriga yrkesgrupper har. Bland institutionscheferna instämmer 73 procent helt eller i hög grad i att ungdomarna eller klienterna förbättrar sina förutsättningar för ett socialt fungerande liv genom vistelsen på SiS.²⁷ Bland behandlingsassistenterna är det endast 40 procent som instämmer i det påståendet.

²⁷ När vi i fortsättningen skriver ”instämmer” eller ”anser” om något utifrån enkätundersökningen baseras det på andelen som svarat att de instämmer helt eller i hög grad i ett påstående.

4 Övergripande om styrning, planering och uppföljning

För att SiS ska kunna fullgöra sitt uppdrag behöver den interna styrningen av verksamheten fungera väl. I detta kapitel beskriver vi myndighetens övergripande styrning, verksamhetsplanering och uppföljning. Styrningen inom vissa särskilda avgränsade områden redovisar vi i stället i efterföljande kapitel.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- SiS vision och verksamhetsidé följer myndighetens uppdrag, mål och krav.
- SiS 3-åriga strategiska mål följer myndighetens vision och verksamhetsidé, men några viktiga områden lyfts inte fram tydligt i målformuleringarna utan finns endast i den förklarande texten intill. Samtidigt finns andra strategiska mål som snarare utgör medel för att uppnå de övriga strategiska målen.
- Verksamhetsmålen preciserar de strategiska målen och är ett sätt för myndigheten att prioritera de viktigaste utvecklingsbehoven under det kommande året. Under 2019 har både processerna för och innehållet i verksamhetsplaneringen utvecklats i positiv riktning. Verksamhetsmålen för 2019 är inriktade mot flera områden som myndigheten har utmaningar inom, till exempel att förebygga och hantera hot- och våldssituationer samt att möta behov hos ungdomar och klienter med funktionsnedsättningar.
- Samtidigt finns några viktiga utmaningar som verksamhetsmålen inte adresserar. Samverkan, jämlikhet och rättssäkerhet är exempel på områden som inte lyfts fram tydligt i de strategiska målen och inte heller fångas upp i verksamhetsmålen. Samtidigt är både samverkan, jämlikhet och rättssäkerhet områden som vår utredning visar att det finns utmaningar inom och som det därmed finns anledning att prioritera.
- SiS verksamhetsuppföljning täcker många relevanta områden. SiS följer bland annat upp olika aspekter av ungdomarnas och klienternas upplevelse av vistelsen samt indikationer på brister i verksamheten. Men uppföljningen kan utvecklas när det gäller resultat efter avslutad vård, innehållet och kvaliteten i vården och hur samverkan med andra aktörer fungerar.
- Formerna för myndighetens uppföljning fungerar överlag väl. Däremot kan SiS förbättra hanteringen av sammanställning och analys av klagomål, synpunkter och avvikelser samt uppföljningen genom socialtjänstenkäten. SiS har påbörjat ett arbete med att se över och revidera form och innehåll av socialtjänstenkäten.
- SiS behöver bättre it- och systemstöd för att effektivisera uppföljningen. Det är många inom myndigheten som inte tycker att systemstöden är användarvänliga. De framhåller problem med dokumentationssystem och med kompletterande

system som behöver samordnas. Myndigheten utvecklar verksamhetsstödet KAJ som de menar kommer att förbättra förutsättningarna för uppföljning.

- SiS uppföljning gör det möjligt att göra fördjupade analyser och jämförelser mellan institutioner, verksamhetsområden samt kön. Detta skulle SiS kunna utnyttja och omsätta i åtgärder i högre utsträckning, för att ytterligare höja kvaliteten och öka likvärdigheten i vården och behandlingen.
- Myndigheten bedriver flera relevanta utvecklingsprojekt. Men vår enkätundersökning visar att cheferna vid institutionerna uppfattar att utvecklingsarbetet inte räcker för att lösa de problem som finns vid myndigheten. Det saknas dessutom en samlad beskrivning av det pågående arbetet. Det riskerar att begränsa legitimiteten för och resultaten av utvecklingsarbetet.
- Myndighetens forskningsmedel finansierar forskning med olika fokus, bland annat viss metodutveckling. Vid myndigheten pågår diskussioner om att använda delar av forskningsmedlen till uppdragsforskning för att i högre grad finansiera forskning med tydlig verksamhetsnytta.

4.2 SiS vision och verksamhetsidé följer myndighetens mål, krav och uppgifter

Statens institutionsstyrelse har till uppgift att bedriva individuellt anpassad tvångsvård. Det finns inte några mål för vad SiS ska uppnå med verksamheten i regeringens regleringsbrev, och målen för utgiftsområdet hälsovård, sjukvård och social omsorg samt för individ- och familjeomsorgen är mycket övergripande. Det har inneburit att SiS självständigt har utformat sina mål för verksamheten. I figur 5 illustrerar vi hur SiS har strukturerat målkedjan.

Figur 5. SiS målkedja.



Källa: Statskontorets omarbetning av figurer från SiS.

SiS har utformat en vision och verksamhetsidé utifrån målen och kraven på myndighetens verksamhet (se kapitel 3). SiS vision är *plats för förändring*. Visionen ska

fungera som en ledstjärna för verksamheten och hur myndigheten ska organisera sig på lång sikt. SiS verksamhetsidé syftar till att beskriva ramverket för arbetet: vad myndigheten gör, för vem och varför. Verksamhetsidéen lyder:

”Vi bedriver individuellt anpassad tvångsvård och verkställer slutna ungdomsvård. I samverkan med socialtjänsten ger vi ungdomar och klienter med allvarliga och omfattande psykosociala problem bättre förutsättningar för ett socialt fungerande liv utan missbruk och kriminalitet. Vården och behandlingen är jämlik och fri från diskriminering och utförs med god etik och hög kvalitet. Vårt arbete präglas av hög tillgänglighet och rättssäkerhet.”²⁸

SiS vision och verksamhetsidé knyter tydligt an till myndighetens uppdrag, mål och krav. SiS vision tar sikte på de yttersta effekterna som myndigheten ska uppnå med sin verksamhet – att stärka förmågan och möjligheten till social delaktighet och att de som vistas vid institutionerna ska få goda förutsättningar att förändras.

4.3 De strategiska målen speglar SiS uppdrag relativt väl, men missar några viktiga områden

SiS har konkretiserat visionen och verksamhetsidéen i strategiska mål för en treårsperiod. Statskontorets analys visar att SiS strategiska mål fångar upp de flesta centrala aspekter utifrån SiS uppdrag, vision och verksamhetsidéen när vi inkluderar texterna som förklarar de strategiska målen. Men flera helt centrala områden utifrån verksamhetsidéen och SiS uppdrag finns endast i den förklarande texten.

Tre av de fem strategiska målen för 2019–2021 följer SiS uppdrag och verksamhetsidé på ett tydligt sätt. Det är följande tre mål:

- Vi är rätt dimensionerade och utformade för vår verksamhet
- Vi ger individuellt anpassad vård som leder till förändring
- Vi har en trygg och säker vård- och arbetsmiljö.

SiS har därtill följande två strategiska mål som mer handlar om förutsättningar och medel för att uppnå de tre strategiska målen ovan:

- Vi är en attraktiv arbetsgivare
- Vårt systematiska kvalitetsarbete förbättrar vår verksamhet.

Om de strategiska målen ska syfta till att fånga SiS kärnuppdrag och precisera vision och verksamhetsidé behöver dessa medel inte nödvändigtvis vara egna strategiska mål. De skulle i stället kunna omformuleras till verksamhetsmål för att uppnå de övriga strategiska målen, framför allt målet om en trygg och säker vård- och arbetsmiljö.

De centrala områdena i SiS uppdrag, vision och verksamhetsidé som inte finns med i själva målformuleringarna utan endast i den tillhörande texten är samverkan, jämlikhet

²⁸ Statens institutionsstyrelse. (2019). *Verksamhetsplan 2019*.

och rättssäkerhet. Eftersom de inte finns med i själva målformuleringen finns det en risk för att de inte förs vidare och preciseras i verksamhetsmålen. Vi ser också att detta inträffar.

4.4 Verksamhetsplaneringen fungerar överlag väl, men vissa av SiS huvudutmaningar prioriteras inte

Vår utredning visar att verksamhetsplaneringen inriktas mot viktiga aspekter av SiS verksamhet och att aktiviteter planeras utifrån dessa. Analysen visar samtidigt att det finns utvecklingsbehov inom flera av de områden som inte har prioriterats i verksamhetsplaneringen, till exempel samverkan med externa aktörer, jämlik vård och rättssäkerhet.

4.4.1 Verksamhetsmålen fångar flera viktiga aspekter, men missar några av SiS större utmaningar

De strategiska målen konkretiseras genom de ettåriga verksamhetsmålen. I processen med att ta fram verksamhetsmål utgår myndigheten också från ett inriktningsbeslut för verksamhetsplanering där SiS ledning redogör för sina ställningstaganden om vad myndigheten ska kraftsamla kring under året.²⁹

Tabell 2. SiS strategiska mål för 2019–2021 med tillhörande verksamhetsmål för 2019 och 2020.

Strategiskt mål 2019–2021	Verksamhetsmål 2019	Verksamhetsmål 2020
Vi är rätt dimensionerade och utformade för vår verksamhet. <i>Vi anvisar en lämplig plats för alla de ungdomar och klienter som har behov av att vistas på ett särskilt ungdomshem eller LVM-hem. I akuta situationer anvisar vi plats omedelbart, även när efterfrågan är som störst. Lokaler, resurser och teknik är anpassade till myndighetens verksamhet.</i>	• Vi anvisar plats omedelbart för ungdomar och klienter som behöver placeras akut.	• Vi kan bättre möta efterfrågan genom ett flexibelt utnyttjande av våra platser. • Vi har förbättrat förmågan att stödja och styra verksamheten.
Vi ger individuellt anpassad vård som leder till förändring. <i>Den individuellt anpassade tvångsvården och behandlingen ger de ungdomar och klienter som vårdas hos oss bättre förutsättningar för ett socialt fungerande liv utan missbruk och kriminalitet.</i>	• Ungdomar och klienter har en behandlingsplan inom rätt tid. • Våra metoder i behandlingen är kunskapsbaserade. • Vi har ett högt deltagande i skolundervisningen.	• Vi kan möta behov hos ungdomar och klienter med funktionsnedsättningar. • Vi bedriver en skolverksamhet som är likvärdig den inom skolväsendet. • Vi höjer kvaliteten i planering, genomförande och uppföljning av behandlingsplaner.

²⁹ Statens institutionsstyrelse. (2019). *Inriktningsbeslut för verksamhetsplanering 2020*.

Vi har en trygg och säker vård- och arbetsmiljö.

Det systematiska arbetsmiljöarbetet och insatserna med att förebygga hot- och våldssituationer ger en trygg och hållbar arbetsmiljö och förutsättningar för en säker vård. Behovet av tvångs- åtgärder begränsas och ungdomarna och klienterna har en god upplevelse av vården.

- Vi har en god förmåga att förhindra självmords- försök.

- Våra institutioner är drogfria.

- Alla nyanställda får en normerad introduktion.

- Alla medarbetare i ungdoms- och klientnära verksamheter.

kan förebygga och hantera hot- och våldssituationer.

- Sjuktalet har minskat.

- Vi bemöter alla med respekt, omtanke och tydlighet.

- Vi har etablerat en samordnad organisation för säkerhets- arbetet.

- Vi har utvecklat vårt systema- tiska arbetsmiljöarbete.

- Alla medarbetare i ungdoms- och klientnära verksamheter kan förebygga och hantera hot- och våldssituationer.

Vi är en attraktiv arbetsgivare.

Vi arbetar strategiskt med rekrytering, utbildning samt individuell utveckling. Genom tydlighet och delaktighet är vi en jämlik och inkluderande arbetsplats som främjar ett öppet arbetsklimat och engagemang hos medarbetarna.

- Vi rekryterar och behåller medarbetare med rätt kompetens.

- Vårt arbetsklimat uppmuntrar och engagerar medarbetarna

- Vi rekryterar och behåller medarbetare med rätt kompetens.

Vårt systematiska kvalitets- arbete förbättrar vår verksamhet.

Vi utvecklar löpande verksamhetens kvalitet. Vi följer de regelverk som finns för vår verksamhet samt har en god intern styrning och kontroll.

- Vi har utvecklat vårt ledningssystem.

- Vi har utvecklat vårt lednings- system.

- Vi har ökat kunskapen om ett rättighetsbaserat arbetssätt och kan tillgodose ungdomars och klienters rättigheter.

- Vi bidrar till en hållbar miljö.

Källa: SiS strategiska plan för 2019–2021, SiS verksamhetsplan för 2019 samt SiS planeringsdirektiv för 2019 och 2020.

Statskontorets analys visar att de strategiska målen preciseras och bryts ner på ett bra sätt i verksamhetsmålen för 2020. Det finns några strategiska mål som inte preciseras i verksamhetsmål, till exempel hur behovet av tvångsåtgärder ska begränsas och vad det innebär att erbjuda lämplig plats. Men båda dessa områden styr SiS delvis på andra sätt. I myndighetens riktlinjer framgår hur de särskilda befogenheterna ska användas och till viss del vad som är en lämplig placering.

Områdena samverkan, jämlik vård och rättssäkerhet är exempel på områden från verksamhetsidén som inte lyfts upp i själva målformuleringen i de strategiska målen utan endast i den tillhörande texten. De fångas inte heller upp i verksamhetsmålen. Ett mål handlar visserligen om att samverkan med socialtjänsten ska underlätta för SiS att nyttja platser och att öka genomströmningen, men det verksamhetsmålet innehåller ingenting om samverkan för att förbättra innehållet i vården eller stärka vårdkedjan och eftervården.

Verksamhetsmålen är ett verktyg för myndigheten att prioritera. De har en styrande effekt eftersom alla institutioner tar fram och genomför aktiviteter utifrån verksamhetsmålen. Det är därför viktigt att dessa mål täcker de utmaningar som myndigheten står inför. SiS kan inte prioritera allt utan behöver fokusera på de viktigaste utvecklingsbehoven i sin verksamhetsplanering. Men Statskontorets utredning visar att det finns utvecklingsbehov inom flera av de områden som inte har prioriterats i verksamhetsplaneringen, till exempel samverkan med externa aktörer, jämlik vård och rätts-säkerhet.

De verksamhetsmål som rör de strategiska målen om att vara en attraktiv arbetsgivare och förbättra det systematiska kvalitetsarbetet är inte lika tydliga preciseringar av sina strategiska mål. Som vi beskriver i avsnittet ovan skulle några av dem kunna utgöra verksamhetsmål för att uppnå det strategiska målet om ett trygg och säker vård- och arbetsmiljö.

4.4.2 Verksamhetsmålen påverkar vilka aktiviteter som planeras

Med utgångspunkt i beslutet om verksamhetsmål och budget tar planeringsdirektören vid huvudkontoret fram ett planeringsdirektiv till verksamhetsdirektörerna. Detta direktiv ligger till grund för de planeringsanvisningar som de tre verksamhetsdirektörerna tar fram till institutionerna och för de budgetanvisningar som planeringsenheten tar fram till huvudkontoret och verksamhetskontoren.³⁰

Institutionerna har i uppgift att tillsammans med verksamhetskontoren ta fram aktiviteter som syftar till att nå verksamhetsmålen. Institutionerna får då i samråd med verksamhetsdirektören välja ett antal aktiviteter som de ska genomföra för att uppfylla verksamhetsmålen.

Vår översiktliga analys av de aktiviteter som planerades för 2019 visar att det finns aktiviteter för att nå varje verksamhetsmål, men att SiS endast genomför ett begränsat antal aktiviteter inom de områden som saknar verksamhetsmål. Detta förstärker vikten av att SiS prioriterar att formulera verksamhetsmål för de områden där myndigheten har störst utmaningar. Åtgärder inom de områdena som saknar verksamhetsmål kan genomföras vid institutionerna ändå, men avsaknaden av mål medför en risk att institutionerna fokuserar mindre på dessa områden.

4.4.3 De flesta institutionschefer uppger att de arbetar i enlighet med verksamhetsplaneringens mål och aktiviteter

Chefer och medarbetare vid institutionerna har olika syn på i vilken utsträckning de arbetar utifrån verksamhetsplaneringens mål och aktiviteter, men de flesta uppger att de gör det. Enligt vår enkätundersökning anger 87 procent av institutionscheferna att de helt eller i hög grad arbetar i enlighet med verksamhetsplaneringens mål och aktiviteter. Andelen är något lägre bland avdelningsföreståndarna (83 procent), och ännu lägre

³⁰ Statens institutionsstyrelse. (2019). *Planeringsdirektiv för 2020*.

andel bland behandlingsassisterna (72 procent) och behandlingssekreterarna (58 procent).

I vår enkätundersökning instämmer 78 procent av behandlingsassistenterna i att de känner till de mål och aktiviteter i verksamhetsplaneringen som deras egen institution ska arbeta med.

4.4.4 Institutionerna tilldelas medel utifrån en fördelningsmodell

De ekonomiska ramarna för verksamhetskontoren och huvudkontoret utgår från beslutade satsningar inom myndigheten samt schabloner för olika omkostnader. De ekonomiska förutsättningarna och kostnadsramarna för verksamhetsområdena utgår från de vårdplatser som institutionerna ska planera för inom respektive verksamhetsområde. Utifrån typ av tjänst får varje verksamhetsområde resurser som ska täcka vårdkostnaden per planerad plats och overheadkostnaden per plats på institutionen inom respektive verksamhetsområde.³¹

I ESV:s värdering av hur väl myndigheter följer de ekonomiadministrativa bestämmelserna får SiS det högsta värdet.³² Vissa medarbetare och chefer som vi har intervjuat på SiS framhåller samtidigt att SiS behöver utveckla den ekonomiska styrningen vidare. De anser att fördelningsmodellen inte tar tillräcklig hänsyn till faktorer som att olika målgrupper kräver olika resurser eller att vissa kostnader är desamma oavsett antalet platser på institutionen.

4.4.5 Utvecklingsarbete pågår för en bättre verksamhetsplanering

Myndigheten arbetar med att utveckla verksamhetsplaneringen och att gå från aktivitetsstyrning till mål- och resultatstyrning. Vår analys visar att verksamhetsmålen har utvecklats under 2019 mot att fokusera tydligare på vad SiS ska uppnå med verksamheten. Verksamhetsmålen har också fått ett tydligare fokus på genomförande, kvalitet och innehåll i vården och skolverksamheten. Exempelvis var ett av verksamhetsmålen för 2019 att ungdomarna och klienterna ska få en behandlingsplan i rätt tid. Inför 2020 har det målet bytts mot att höja kvaliteten i planering, genomförande och uppföljning av behandlingsplaner. Verksamhetsmålen fokuserar också mer på arbetsmiljö, kultur och säkerhet. SiS har också satt upp ett nytt mål om att möta behov hos ungdomar och klienter med funktionsnedsättning.

Myndigheten arbetar med att koordinera årshjulen för huvudkontoret, verksamhetskontoret och institutionerna. De genomför också åtgärder för att utveckla SiS ledningssystem och för att få SiS kvalitetsmål och verksamhetsmål att hänga ihop. Exempelvis pågår arbete med att integrera skolans systematiska kvalitetsarbete i SiS planerings- och uppföljningssystem SiSPlus. De planerar också att genomföra liknande arbete inom andra områden. Under 2019 genomfördes också förändringar i arbetet med riskanalysen.

³¹ Statens institutionsstyrelse. (2019). *Planeringsdirektiv för 2020*.

³² Ekonomistyrningsverket. (2019). *EA-värdering för 2018 – resultat och analys*.

4.5 Det finns en grund för uppföljning och utvecklingsarbete, men utvecklingsbehov kvarstår

Myndigheten har utformat en i huvudsak fungerande struktur för uppföljning. Samtidigt behöver de utveckla systemstödet samt rapportering och dokumentation för att åstadkomma en effektiv och mer rättvisande uppföljning. Vid myndigheten pågår utvecklingsarbete av ett nytt verksamhetsstöd (KAJ) vilket kan förbättra förutsättningarna i båda dessa delar.

Vår utredning visar att myndigheten inte löpande följer upp hur det har gått för ungdomarna och klienterna efter vistelsen vid SiS och att svarsfrekvensen för socialtjänstenkäten är så låg att resultaten på myndighetsnivå ska användas med försiktighet. SiS arbetar med att åtgärda detta. Medarbetare vid SiS efterfrågar att myndighetens uppföljning i högre utsträckning ska analyseras och användas för att utveckla myndighetens verksamhet.

4.5.1 Verksamhetsuppföljning sker genom dialog, nyckeltal och egenkontroller

Myndigheten har utformat ett i stora delar fungerande system och former för uppföljning och det har också förbättrats under de senaste åren. SiS följer upp verksamheten i tre spår:

- Egenkontroll
- Tertialuppföljningar
- Sammanställning och analys.

I egenkontrollerna följer institutionerna varje månad upp ungdomarnas och klienternas upplevelse av trygghet, rättigheter, delaktighet och bemötande. Det finns också två öppna frågor där institutionerna anger om det finns tecken på att ungdomarna och klienterna inte har känt sig trygga. Verksamhetsdirektörerna sammanfattar och redovisar sedan för SiS centrala ledningsgrupp vad som har framkommit i verksamhetsområdets egenkontroller och vilka brister och förbättringsområden som de har identifierat.

Tertialuppföljningar genomförs tre gånger per år. Åtminstone någon gång per år genomförs de i form av dialogmöten. De sker först mellan institutionerna och verksamhetsdirektören, sedan mellan generaldirektören och verksamhetsområden eller huvudkontorets avdelningar.

SiS använder ett antal nyckeltal som underlag till både egenkontrollen och tertialuppföljningen. Nyckeltalen kommer från dokumentationssystemet KIA (som ska bytas ut mot KAJ) samt SiS utskrivningsintervjuer och socialtjänstenkäter. För alla nyckeltal i tertialuppföljningen och egenkontrollen går det att jämföra de tre verksamhetsområdena med varandra, institutionerna med varandra samt ungdomsvård med missbruksvård.

4.5.2 Möjligt att förbättra innehållet i vad som följs upp

SiS har en omfattande uppföljning av verksamheten, bland annat när det gäller ungdomarnas och klienternas uppfattningar av olika aspekter av vistelsen vid SiS samt indikationer på brister.

Vår utredning visar samtidigt att det finns begränsad myndighetsgemensam uppföljning av innehållet och kvaliteten i vården och behandlingen, vilket vi återkommer till i senare kapitel, framför allt i avsnitt 6.4.3. Uppföljningen kan också utvecklas när det gäller tiden efter avslutad vård, vilket vi beskriver i avsnitt 3.7.3. Ett annat område där uppföljningen kan utvecklas är samverkan, vilket vi återkommer till i avsnitt 7.3.4.

I vår enkätundersökning instämmer 45 procent av institutionscheferna och avdelningsföreståndarna i att verksamhetsuppföljningen innebär att det går att bedöma resultat på ett bra sätt.

4.5.3 Systemet för sammanställning och analys av avvikelser, klagomål och synpunkter kan förbättras

Arbetet med sammanställning och analys syftar till att ge en samlad bild av tecken på brister i verksamheten som behöver åtgärdas för att säkerställa att verksamheten håller god kvalitet. Som underlag för sammanställningen rapporterar varje institution de brister som de har identifierat i processerna som har att göra med lex Sarah, avvikelse hälso- och sjukvård, klagomål, synpunkter och tillsyn. Institutionerna gör en halvårs- respektive helårsanalys av trender och mönster som framgår av sammanställningen. Om de identifierar brister ska institutionerna också ta fram en handlingsplan. Verksamhetskontoren gör sedan en samlad analys för sina respektive verksamhetsområden och sammanställer resultaten i en årsrapport som delas med utvalda representanter på huvudkontoret.

En viktig del i underlaget för myndighetens sammanställning och analys gäller synpunkter, vilka i hög grad kommer från myndighetens ungdoms- och klientråd. Vid råden får ungdomarna och klienterna möjlighet att lyfta fram synpunkter och diskutera förhållandena vid institutionen. Råden träffas minst var sjätte vecka, och deras möten leds av i första hand institutionschefen eller biträdande institutionschefen. De synpunkter som lämnas gäller högt som lågt. Exempelvis kommer många synpunkter på mat och andra praktiska saker. Intervjupersoner har lyft fram att det är viktigt att fånga in alla typer av synpunkter för att försäkra sig om att inte missa något väsentligt.

SiS uppger att det som framkommer i deras sammanställning och analys av klagomål, synpunkter och avvikelser bör tolkas med försiktighet. Det beror på att den baseras på ett bristfälligt underlag. Det finns stora skillnader i rapporteringsbenägenhet mellan institutionerna och klagomål, synpunkter och avvikelser dokumenteras i flera olika

system.³³ Våra intervjuer visar att institutionerna är olika noga med att dokumentera lex Sarah och att det behövs bättre systemstöd för sammanställning och analys. Alla institutioners klagomål, synpunkter och avvikelser sammanställs i ett Exceldokument. Personer som vi har intervjuat vid huvudkontoret lyfter också fram att det material som kommer till huvudkontoret är mycket omfattande och har varierande dignitet. De uppfattar därför att det är svårt att ta hand om informationen på ett bra sätt.

4.5.4 Problem med låg svarsfrekvens i socialtjänstenkäten

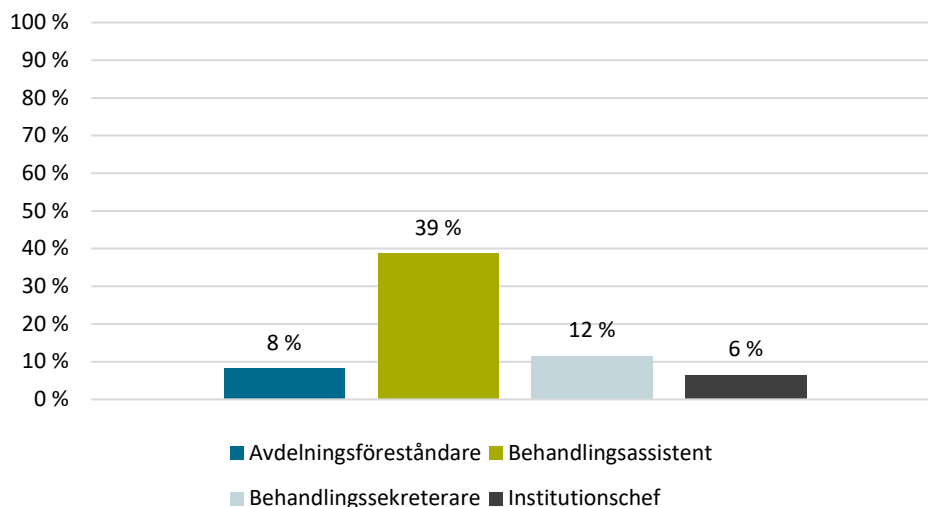
Resultaten av SiS enkät till socialtjänsten efter en ungdoms eller klients vistelse vid SiS används för uppföljning på individnivå. Institutionerna använder sig till exempel av denna möjlighet när socialtjänsten har varit missnöjd med placeringen för att följa upp orsakerna till detta. Enkäten innehåller intressant information som skulle kunna ge ett bra underlag för att utveckla av verksamheten på myndighetsnivå. SiS använder också vissa av resultaten på aggregerad nivå i årsredovisningen. Men SiS framhåller att svarsfrekvensen i dag är så låg att resultaten bör tolkas med försiktighet när de används för att dra slutsatser på myndighetsnivå. Det beror på att socialtjänstenkäten hanteras och administreras i dagsläget av institutionerna och inte av huvudkontoret. Institutionerna har olika rutiner och sköter denna uppgift olika bra. Enligt våra intervjuer förekommer det exempelvis att institutioner inte ens skickar enkäten till socialtjänsterna. Vid SiS pågår nu ett arbete med att förbättra uppföljningsfrågor och öka svarsfrekvensen i socialtjänstenkäten.

4.5.5 SiS arbetar med att förbättra it-stödet

Vår utredning visar att det finns betydande brister i myndighetens it-stöd. Av vår enkätundersökning framgår att mindre än var tionde institutionschef, avdelningsföreståndare och behandlingssekreterare helt eller i hög grad anser att systemstöden är användarvänliga. Behandlingsassistenterna är inte lika missnöjda, bland dem anser mer än var tredje att systemstöden är användarvänliga (figur 6).

³³ Statens institutionsstyrelse. (2019). *Analysrapport av indikationer på brister i verksamhetens kvalitet inom SiS ungdomsvård 2018*; Statens institutionsstyrelse. (2019). *Sammanställning och analys för verksamhetsområdet LVM år 2018*.

Figur 6. Systemstöden (IT) är användarvänliga (andel som instämmer helt eller i hög grad).



I vår enkät fick de som inte alls eller i låg grad instämmer i att systemstöden är användarvänliga beskriva vad som inte fungerar väl. Det absolut vanligaste svaret var att dokumentationssystem inte fungerar eller att de är dåligt utformade. Svaren visar även att det finns problem med flera kompletterande system som måste samordnas. Exempelvis riskerar detta att orsaka fel eller dubbelarbete i verksamheten. Som vi beskriver ovan finns till exempel brister i systemstödet för sammanställning och analys.

Vid myndigheten utvecklas det nya verksamhetsstödet KAJ (Klient Administrativt Journalsystem), som ska ersätta de nuvarande systemen KIA, KIA DOK, elektronisk platsansökan samt flera manuella arbetsrutiner. Det nya it-systemet ska göra det effektivare att anvisa plats och att sköta administrationen som hör till klienterna, underlätta kvalitetssäkring av behandlingsplanering, beslut, journalföring och uppföljning av verksamheten samt stödja fakturering.³⁴ Många av de som vi har intervjuat bedömer att KAJ kommer att skapa bättre förutsättningar för uppföljning än nuvarande system.

4.5.6 Medarbetare upplever att kraven på dokumentation är omfattande

Medarbetare vid institutionerna behöver dokumentera vissa aspekter av verksamheten för att uppföljningen ska fungera och ge en rättvisande bild av verksamheten samt för att uppfylla vissa lagkrav.

Många av de behandlingsassistenter som vi har intervjuat upplever att kraven på dokumentation är höga. Flera av dem anser att tiden för dokumentation ofta tar tid från arbetet med ungdomarna eller klienterna och från arbetet att skapa goda relationer med

³⁴ Statens institutionsstyrelse. (2018). *Projekt: Införandet av KAJ (Klient Administrativt Journalsystem)*.

dem. Flera har svårt att se nyttan med all dokumentation och betonar att SiS skulle behöva motivera tydligare varför kraven på dokumentation är så höga, så att dokumentationen inte uppfattas som onödig.

Exempel på dokumentation som vissa uppfattar som krånglig eller onödig är riskbedömningarna inför bilresa, delgivning av beslut samt dokumentation av muntliga godkännanden vid telefonsamtal (som måste upprepas varje gång samma person ringer).

En grupp avdelningsföreståndare anser att de inte hinner att dokumentera allt de ska. De behöver då själva prioritera vad de ska dokumentera. Men lokala prioriteringar mellan olika krav innebär att hanteringen inte blir enhetlig.

Vissa uttrycker att de skulle behöva mer stöd och rutiner för dokumentation. En institution påpekar exempelvis att det inte finns några riktlinjer för hur länge riskanalyser ska sparas och vad de ska användas till.

4.5.7 Delat ansvar för analys, och SiS tar inte ett tillräckligt helhetsgrepp utifrån de underlag som finns

SiS har totalt sett ett omfattande underlag utifrån de olika uppföljningar som genomförs i olika delar av organisationen. Därmed kan myndigheten också använda underlagen för att samlat analysera verksamheten och för att utveckla den vidare.

Ansvar för analys av de olika underlagen är spritt på olika delar av organisationen. Enligt arbets- och delegationsordningen finns det inte någon som har ansvar att göra en samlad analys av de olika underlagen. Huvudkontoret, verksamhetskontoren och institutionerna har alla ett visst ansvar för att analysera SiS resultat enligt arbets- och delegationsordningen (tabell 3). Verksamhetskontoren och institutionerna ska främst sammanställa och analysera klagomål, synpunkter, lex Sarah- och lex Maria-anmälningar samt beslut från IVO som gäller dessa ärenden och klagomålsärenden. De sammanställer sin analys av detta i en årsrapport, en för missbruksvården och en för ungdomsvården. Huvudkontoret ska sedan sammanställa och analysera dessa ärenden samt tillsynsbeslut från IVO och JO:s Opcat-enhet. FoU-enheten ska göra vetenskaplig analys av vård- och behandlingsresultat och beskriver att de gör myndighetsövergripande analyser av viss behandlingsverksamhet. Generaldirektörens kansli gör utredningar på uppdrag av generaldirektören och planeringsenheten ska analysera verksamhetsstatistik, vilket främst sker utifrån tertialuppföljningen.

Tabell 3. Ansvarsfördelning av analyser och utvärderingar av resultat enligt arbets- och delegationsordningen.

Ansvarig del av SiS enligt arbets- och delegationsordningen	Uppgift
Generaldirektörens kansli	- Utredningar på uppdrag av generaldirektören - Övergripande sammanställning och analys av tillsynsbeslut från IVO och JO:s Opcat-enhet, inkl. beslut från IVO i klagomålsärenden samt i ärenden enligt lex Sarah, i samråd med verksamhetsområdena och med berörda funktioner vid huvudkontoret - Sammanställning och analys av rapporter enligt lex Sarah
Forsknings- och utvecklingsenheten	Vetenskaplig utvärdering av vården och behandlingen vid institutionerna samt vetenskaplig analys av vård- och behandlingsresultat
Vård- och behandlingsenheten	Sammanställning och analys av avvikelserapporter och anmälningar (lex Maria) enligt PSL
Planeringsenheten	Framtagande samt analys och rapportering av verksamhetsstatistik, inklusive årlig statistik
Verksamhetskontoren	Sammanställning och analys av - klagomål och synpunkter inom verksamhetsområdet, inklusive beslut från IVO i klagomålsärenden - verksamhetskontorets beslut i ärenden rörande lex Sarah och avvikelser, lex Maria, inklusive beslut från IVO i sådana ärenden
Institutionerna	Sammanställning och analys av - klagomål och synpunkter som rör institutionen; - rapporter enligt lex Sarah och lex Maria som rör institutionen

I våra intervjuer vid både huvudkontoret och verksamhetskontoret lyfter intervjuerna fram att de saknar en helhetsbild i myndigheten. De efterfrågar en mer samlad analys utifrån de uppföljningar som genomförs.

Vid myndigheten pågår arbete med att stärka förutsättningarna för mer samlade analyser genom att stärka generaldirektörens kansli. Kansliet ska få särskilt ansvar att göra fördjupade uppföljningar och utvärderingar av verksamhetens resultat samt föreslå myndighetsövergripande förbättringsåtgärder.³⁵

³⁵ Statens institutionsstyrelse (2019). *Svar på internrevisionens granskning av SiS styrdokument*.

4.5.8 Myndigheten bedriver flera relevanta utvecklingsprojekt, men utvecklingsarbetet uppfattas totalt sett inte vara tillräckligt

Statskontorets utredning visar att myndigheten bedriver flera relevanta utvecklingsprojekt. Samtidigt bedömer vi att utvecklingsarbetet inte är tillräckligt samordnat och kommunicerat. Merparten av de som har besvarat vår enkätundersökning anser inte att utvecklingsarbetet vid myndigheten tydligt möter de utvecklingsbehov som myndigheten har eller att arbetet effektivt löser identifierade problem.

Det bedrivs flera relevanta utvecklingsprojekt

Ett genomgående tema i våra intervjuer är att det finns en vilja till förändring och förbättring inom myndigheten. Det pågår också flera utvecklingsarbeten med goda intentioner och inriktning mot relevanta problem. Några exempel är:

- SiS 2020, för bättre målgruppsanpassning av verksamheten
- KAJ, ett verksamhetsstöd som ska förbättra dokumentationen och uppföljningen
- Utveckling av SiS ledningssystem och systemstödet SiSPlus för att förbättra styrning och uppföljning.

Det pågår även andra viktiga projekt och utvecklingsarbeten på SiS, exempelvis arbete som gäller myndighetens säkerhetsorganisation (se vidare avsnitt 8.4.1).

Myndigheten har ingen samlad kommunicerad redovisning av utvecklingsarbetet

Våra intervjuer visar att myndigheten inte redovisar och kommunicerar pågående utvecklingsarbeten vid myndigheten på ett samlat sätt. SiS redovisar till exempel inte det på sitt intranät. De redovisar inte heller vem som har ansvar för respektive projekt. Dessa redovisningar behövs som grund för vilka prioriteringar som kan behöva göras och för att bedöma vilken samverkan som krävs.

Möjligheterna att genomföra ett effektivt utvecklingsarbete försämras också av att det brister i samordningen av vissa avdelningar, vilket vi återkommer till i kapitel 5.

Delar av utvecklingsarbetet sker genom utvecklings- och utbildningsprojekt

SiS organiserar delar av sitt utvecklingsarbete så att institutioner, verksamhetskontoren eller huvudkontoret kan ansöka om medel för utvecklings- och utbildningsprojekt. Forsknings- och utvecklingsenheten ansvarar för att fördela medel i samråd med verksamhetsdirektörerna. Projekten gäller bland annat att införa nya metoder, ny uppföljning eller ny utvärdering. De kan också handla om att driva försöksverksamhet med nya former för arbetet eller ny organisering.

Statskontorets genomgång visar att de prioriterade områdena för utvecklings- och utbildningsprojekt för 2020 reflekterar de utmaningar som lyfts fram i intervjuer med personer i olika delar av verksamheten. Ett exempel är att SiS prioriterar projekt som bidrar till att ta fram arbetssätt för ungdomar och klienter med psykisk ohälsa och att flickors och kvinnors ohälsa prioriteras särskilt.³⁶

³⁶ Statens institutionsstyrelse. (2019). *Inriktningsbeslut för verksamhetsplanering 2020*.

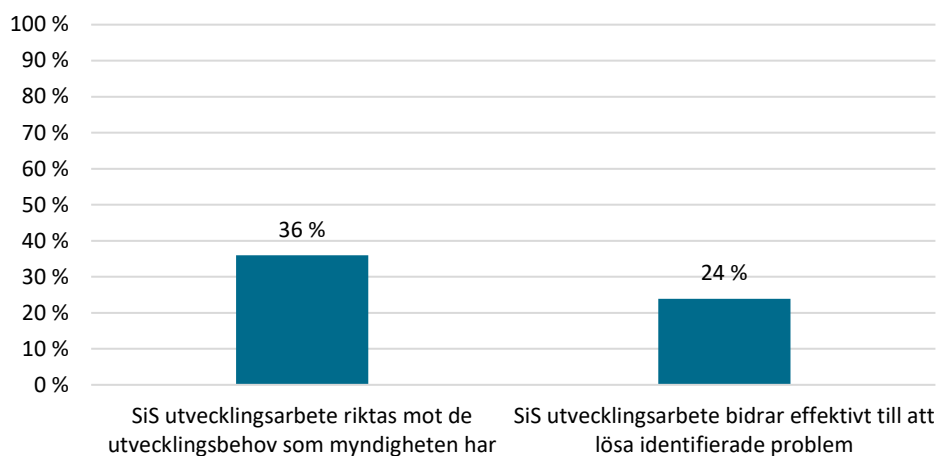
Det har varit vanligt att huvudkontoret och verksamhetskontoren får medel för utvecklings- och utbildningsprojekt. Vår övergripande analys visar att dessa projekt ofta gäller verksamhet som faller inom ramen för den sökande enhetens ordinarie ansvarsområden. Exempelvis fick FoU-enheten projektmedel för 2019 för att genomföra utbildningar i behandlingsprogram, något som kan rymmas i enhetens uppdrag att genomföra nationella utbildningar inom vård och behandling.³⁷

Det finns personer bland de som vi har intervjuat som kritiserar upplägget med utvecklings- och utbildningsprojekt. Kritiken går ut på att upplägget riskerar att leda till att enskilda institutioner med intresse och engagemang ansöker om medel och därmed arbetar med sådant som samtliga institutioner behöver utveckla. Det bidrar då till omotiverade skillnader och kan försämma likvärdigheten inom myndigheten.

Utvecklingsarbetet uppfattas inte tillräckligt för att lösa problem

Vår enkätundersökning visar att det finns utrymme att förbättra utvecklingsarbetet vid myndigheten. Av institutionscheferna och avdelningsföreståndarna är det 36 procent som bedömer att SiS utvecklingsarbete riktas mot de utvecklingsbehov som myndigheten har. 24 procent av institutionscheferna och avdelningsföreståndarna bedömer att SiS utvecklingsarbete effektivt bidrar till att lösa identifierade problem (figur 7).

Figur 7. I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om utvecklingsarbetet vid myndigheten? (andel institutionschefer och avdelningsföreståndare som instämmer helt eller i hög grad).



4.5.9 SiS finansierar forskning och strävar efter att öka nyttan för verksamheten

SiS har en instruktionsenlig uppgift att svara för metodutveckling, forskning, uppföljning av vårdresultat samt utvecklingsarbete. Myndigheten avsätter cirka sju

³⁷ Statens institutionsstyrelse. (2018). *Beslut om bidrag till utbildnings- och utvecklingsprojekt för år 2019*; Statens institutionsstyrelse. (2019). *Arbets- och delegationsordning för Statens institutionsstyrelse (SiS)*.

miljoner kronor varje år till forskning. Forskare söker medlen och myndighetens vetenskapliga råd bistår i arbetet med att bedöma ansökningarna.

SiS forskningsprogram beskriver myndighetens prioriterade forskningsområden. Under 2020 satsar SiS på forskning som rör den egna verksamheten, medarbetare och ungdoms- och klientgrupper. SiS prioriterar även forskning om vårdens insatser och utfall, förändringsprocesser, etik och förhållningssätt, organisations- och samverkansfrågor samt rättstillämpning.³⁸

Vår genomgång av de forskningsprojekt som har fått medel under de senaste tio åren visar att projekten har haft varierande inriktning. De rör exempelvis fysisk miljö, situationer där våld uppstår, medarbetarnas kompetens, samverkan eller skolverksamheten. 12 av de 35 projekt som har fått medel under de senaste tio åren syftar till någon typ av utveckling eller utvärdering av metoder i verksamheten. Hälften av dessa är inriktade på behandlingsmetoder. Sex projekt fokuserar på utfallet av tvångsvård.

De som vi har intervjuat framhåller att det inte alltid är tydligt att SiS kan använda den forskning som finansieras. Vår genomgång visar att inget projekt som har fått medel mellan 2009 och 2018 fokuserar på att utveckla metoder för att behandla flickor med självskadebeteende eller ungdomar med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Det gäller alltså just de grupper som många inom myndigheten anser att de saknar verktyg för att kunna hantera.

Men SiS har begränsade möjligheter att påverka forskningens inriktning eftersom myndigheten endast kan bevilja medel till ansökningar som inkommer. Det pågår diskussioner vid SiS om att använda delar av forskningsmedlen till uppdragsforskning för att i högre grad finansiera forskning som besvarar frågor som myndigheten behöver få svar på. En mindre del av forskningsmedlen har även styrts om för att finansiera interna forskartjänster.

Det pågår ett arbete i samverkan mellan kommunikationsavdelningen och FoU-enheten för att utveckla spridningen av kunskapen från forskningen så att den återförs till verksamheten. SiS beskriver att rapportserien *Institutionsvård i fokus* är en viktig kanal för att sprida forskningsresultaten. Även årsredovisningen innehåller korta sammanfattningar av resultat från de forskningsrapporter som myndigheten har publicerat under året.³⁹

³⁸ Statens institutionsstyrelse. (2019). *Forskningsprogram*.

³⁹ Se t.ex. Statens institutionsstyrelse. (2019). *Årsredovisning 2018*; Statens institutionsstyrelse. (2018). *Årsredovisning 2017*; Statens institutionsstyrelse. (2017). *Årsredovisning 2016*.

5 Styrning och samordning för en god och likvärdig vård

I det här kapitlet beskriver vi bland annat myndighetens arbete med styrning och att samordna olika delar av myndigheten. Dessa områden är viktiga för att skapa enhetlighet i verksamheten. Vi inleder därför kapitlet med att beskriva skillnader i resultat och hur verksamheten bedrivs i olika delar av myndigheten.

5.1 Sammanfattande iakttagelser

- Det finns stora skillnader mellan institutioner i olika aspekter av verksamheten och deras resultat, bland annat i ungdomarnas och klienternas upplevda trygghet och i hur behandlingsverksamheten har organiserats.
- Det finns skillnader i upplevelsen av styrning och uppföljning samt i synen på kompetensförsörjning och arbetsmiljö bland SiS medarbetare. Medarbetare vid norra ungdomsvården är överlag mer kritiska till styrningen av myndigheten än medarbetare vid södra ungdomsvården och vid missbruksvården.
- I vår utredning framkommer inte någon egentlig kritik mot innehållet i SiS styrning. Däremot framhåller chefer och medarbetare inom SiS att myndigheten behöver utveckla arbetet med att implementera styrdokument och följa upp genomslaget av styrningen. För lite fokus på styrningens genomslag i myndigheten uppges vara en förklaring till att lokala skillnader uppstår.
- SiS saknar en tydlig ordning för hur myndighetens styrdokument beslutas, förvaltas och kommuniceras. Det medför risker ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Exempelvis kan inte huvudkontoret kontrollera att lokala styrdokument innebär en korrekt tillämpning av lagstiftningen eftersom de inte har en samlad bild av de lokala styrdokument som finns.
- Det finns uttryck för brister i förvaltningskulturen med exempel på förhållnings-sätt bland medarbetare som innebär risk för avsteg från formella regelverk. Det riskerar att minska styrningens genomslag. Vår utredning indikerar även att medarbetare ibland har bristfällig kunskap om rollen som statsanställd och de krav som sammanfattas i den statliga värdegrundens principer.
- Våra intervjuer vid huvudkontoret och verksamhetskontoren visar att samordningen inom SiS inte fungerar tillfredsställande vilket kan vara ytterligare en förklaring till skillnader i arbetssätt och resultat på den lokala nivån.

5.2 Skillnader i resultat och genomförande av verksamheten

Det finns skillnader mellan institutionerna i hur de utför sin verksamhet. Det finns också vissa skillnader mellan de tre verksamhetsområdena. Myndigheten har en tradition av självständiga institutioner, men många efterfrågar tydligare styrning och stöd.

5.2.1 Det finns stora skillnader i resultat mellan SiS institutioner

Vår analys av SiS nyckeltal för 2019 visar att det finns stora skillnader i resultat mellan institutionerna:

- Det finns institutioner där 95 procent av ungdomarna har känt sig trygga och andra institutioner där endast 61 procent har känt sig trygga.
- Det finns institutioner där 91 procent av klienterna har upplevt att bemötandet har varit bra eller mycket bra, och andra institutioner där motsvarande andel är endast 63 procent.
- Det finns institutioner där 84 procent av ungdomarna upplevde att de har fått hjälp med sina problem och andra där endast 25 procent upplevde detta.

Det skiljer dessutom upp till 25 (missbruksvården) och 36 (ungdomsvården) procentenheter mellan de institutioner som har högst respektive lägst andel ungdomar och klienter som under 2019 uppgav att de har fått information om sina rättigheter.

Inom missbruksvården följer SiS även upp andelen behandlingsplaner som har beslutats inom 10 dagar, antal kunskapsbaserade metoder som planeras per 365 vårddygn samt andelen klienter som avslutar sin vård i 27 §-hem (vård i annan form utanför SiS institutioner). Även inom dessa områden finns stora skillnader mellan institutioner (andelarna gäller för 2019):

- Det finns institutioner där 91 procent av klienterna inom missbruksvården fick en behandlingsplan inom 10 dagar, men också institutioner där endast 65 procent fick det.
- Det finns institutioner som har planerat för 20 aktiviteter per 365 vårddygn enligt SiS kunskapsbaserade metoder, och andra institutioner som har planerat för 2,2 sådana aktiviteter per 365 vårddygn.
- Det finns institutioner där andelen klienter som avslutade sin vård enligt 27 § var 57 procent, medan motsvarande andel på andra institutioner var 25 procent.

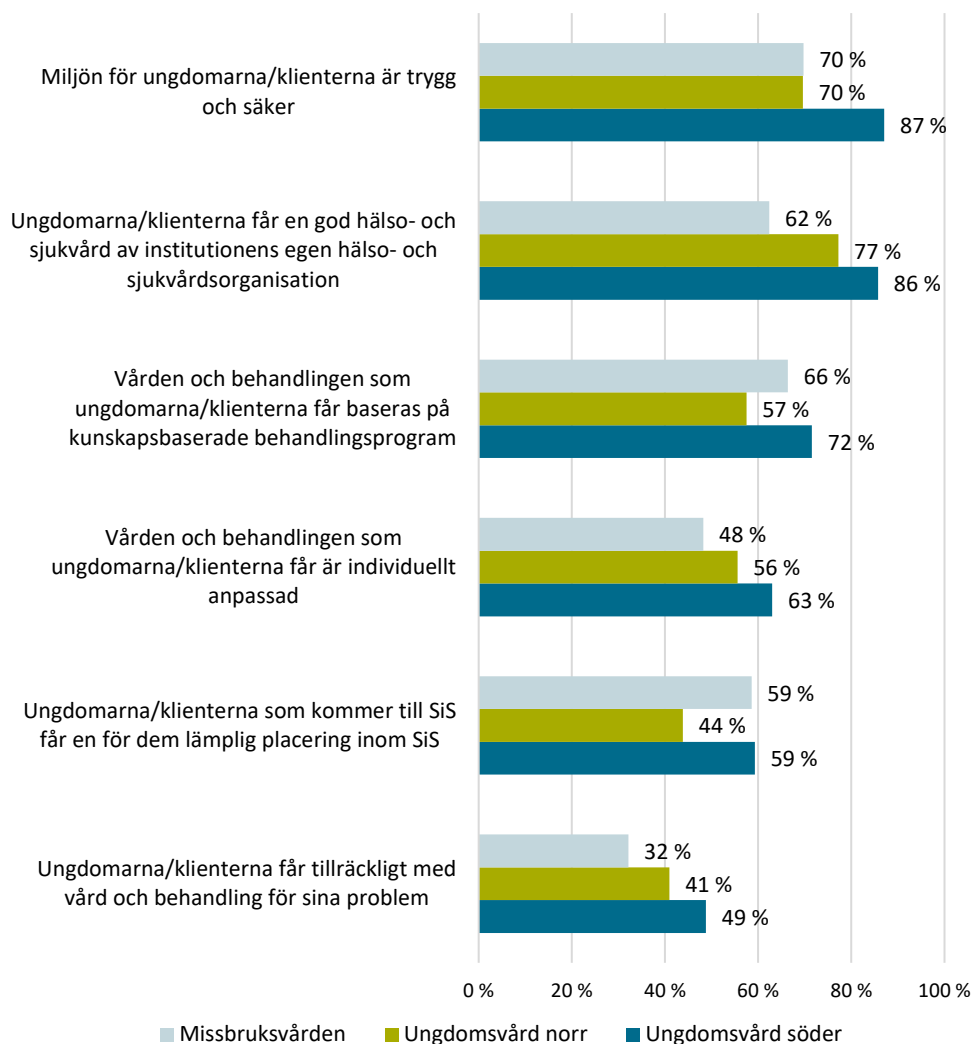
Det finns givetvis vissa befogade skillnader i resultat mellan SiS institutioner, vilket är en följd av att de är specialiserade för att vårda olika målgrupper och att de individer som placeras vid SiS har olika problembilder och behov.

5.2.2 Skillnader mellan verksamhetsområdena i synen på resultat

Det finns även skillnader i hur chefer och medarbetare inom de tre verksamhetsområdena ser på vårdens innehåll och resultat. Vår enkätundersökning visar att

medarbetare inom södra ungdomsvården har en något mer positiv bild av detta än de övriga. Det gäller exempelvis trygghet och säkerhet på institutionen (figur 8).

Figur 8. I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om vårdens innehåll och resultat för ungdomarna/klienterna på den institution där du arbetar? (andel som instämmer helt eller i hög grad).



5.2.3 SiS uppföljning och styrning samt institutionernas organisation kan till viss del förklara skillnaderna

Våra intervjuer med medarbetare på verksamhetskontoren förstärker bilden av att det finns skillnader mellan institutioner i arbetssätt och resultat. Intervjuerna ger en samstämmig bild av att institutionernas möjlighet att organisera kompetenser och funktioner på olika sätt skapar olika arbetssätt, vilket i sin tur ger olika resultat.

Det verkar som att stora institutioner som kan samla resurser för vård och behandling till en eller flera tjänster har bättre förutsättningar att bedriva behandlingsverksamhet än exempelvis institutioner där ansvaret för behandlingsverksamheten är fördelat på

alla behandlingsassistenter. Genom att ha en fristående resurs för vård och behandling finns det någon som har möjligheten samt mandatet att prioritera de frågorna. Flera av de som vi har intervjuat anser att det därför finns anledning att använda institutionernas organisering som ett styrmedel och för att skapa förutsättningar för likvärdig verksamhet. Vissa funktioner skulle exempelvis kunna vara obligatoriska att ha på alla institutioner.

De som vi har intervjuat ser även myndighetens uppföljning och styrning som en förklarande faktor till att olika resultat kan uppstå och finnas kvar över tid. Dels reflekterar inte uppföljningen vad som görs på institutionerna och utgör därmed inte ett tillräckligt bra underlag för verksamhetsutveckling (se vidare avsnitt 6.4.3). Dels efterfrågar de som vi har intervjuat mer analys och handlingskraft utifrån det underlag som redan finns i dag. De beskriver att information fastnar eller att det inte finns mottagare på huvudkontoret som kan ta om hand om information och utifrån den agera för att lösa gemensamma problem. När myndigheten inte tar ett gemensamt grepp om gemensamma problem behöver institutioner och verksamhetskontor utveckla egna lösningar. De som vi har intervjuat anser att det är en del av förklaringen till att det uppstår oönskade skillnader i verksamheterna.

Även SiS ekonomiska styrning påverkar institutionernas arbetssätt. Institutionerna tilldelas i regel medel utifrån en fördelningsmodell. Det betyder att institutionerna får olika medel utifrån bland annat personal och vilka avdelningar och hur många platser de har. Medarbetare som vi har intervjuat beskriver att upplägget kan leda till skillnader i resultat eftersom den exempelvis inte tar hänsyn till att olika målgrupper är olika resurskrävande.

I våra intervjuer beskrivs även att institutionernas olika möjligheter att rekrytera rätt kompetens är en viktig faktor för att förstå institutionernas förutsättningar att lyckas med olika delar av verksamheten. Problem med rekrytering kan exempelvis bero på geografiskt läge.

Vidare beskriver de som vi har intervjuat att institutionschefen är viktig för att etablera en bra kultur på institutionerna och för att premiera det som är viktigt i verksamheten. Olika ledarskap har därför också betydelse för institutionernas olika arbetssätt och resultat.

5.2.4 Institutionerna efterfrågar mer och tydligare styrning

Det finns en tradition inom SiS av att institutionerna är självständiga. Våra intervjuer visar också att institutionerna har ett stort handlingsutrymme och att rollen som institutionschef är relativt fri, även om den centrala styrningen och kraven upplevs ha ökat de senaste åren. Det stora handlingsutrymmet har medfört att det har uppstått stora skillnader i hur olika institutioner organiserar och genomför arbetet, vilket kan vara en bidragande orsak till de skillnader i resultat som vi har sett.

Institutionscheferna efterfrågar också mer styrning och stöd. I vår enkät instämmer endast 23 procent av institutionscheferna och 39 procent av avdelningsföreståndarna i att de totalt sett får tillräckligt med styrning och stöd för att kunna utföra arbetet på ett bra sätt. Flera institutionschefer som inte alls eller i låg grad instämmer i påståendet

beskriver i fritextsvaren att styrningen genom riktlinjer brister för att de saknar stöd samt ekonomiska och organisatoriska förutsättningar att implementera nya eller reviderade riktlinjer.

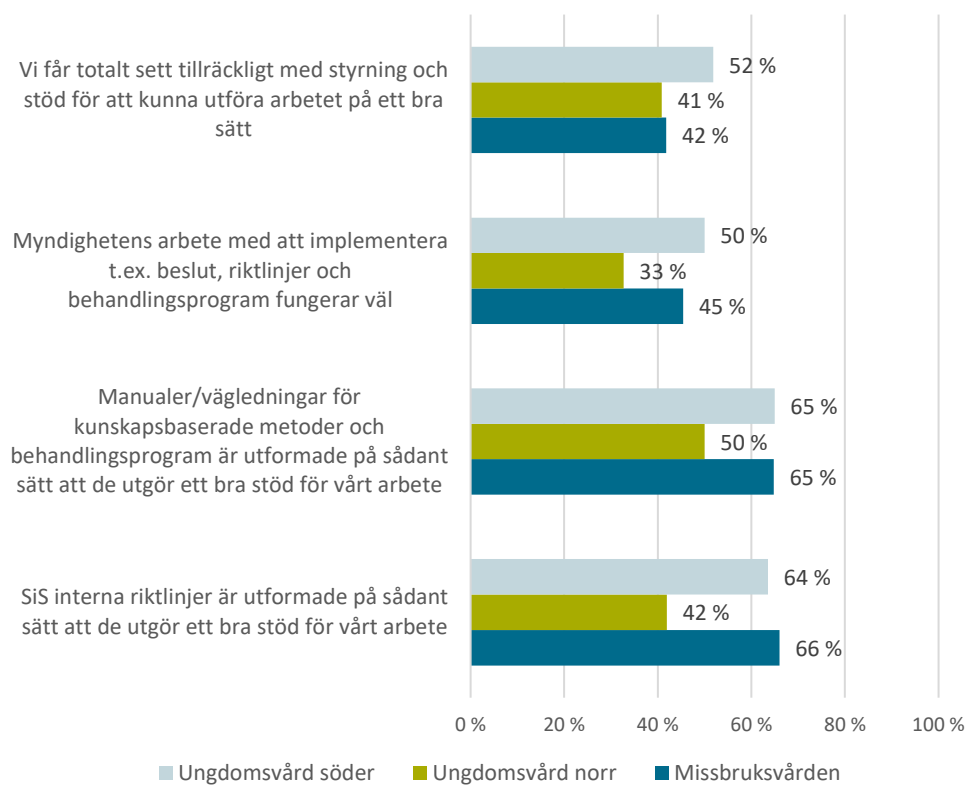
Av institutionscheferna uppger 48 procent i enkäten att de tycker att målen, uppdragen och kraven som riktas till institutionerna är tydliga. Bland avdelningsföreståndarna är det 60 procent som anser att målen, uppdragen och kraven som riktas till institutionerna är tydliga. De institutionschefer och avdelningsföreståndare som i enkäten svarar att de inte alls eller i låg grad uppfattar målen, uppdragen och kraven som tydliga har i enkäten fått följdfrågan på vilket sätt som styrningen är otydlig. De flesta anger då att det är otydligt vilka prioriteringar som ska göras eller att styrsignalerna är otydligt formulerade. Otydliga prioriteringar i den centrala styrningen innebär att institutionerna får göra prioriteringarna lokalt, vilket minskar enhetligheten.

I våra intervjuer är det också flera institutionschefer som lyfter fram att det krävs mer eller tydligare styrning för att få till en bättre likvärdighet mellan institutionerna. De menar att huvudkontoret kan normera mer, exempelvis när det gäller praktiska frågor som vilka lån som ska användas på institutionen. De önskar också att de inte skulle behöva ta fram lokala anpassningar av centrala riktlinjer i den utsträckning som de behöver i dag. Även våra intervjuer vid verksamhetskontoren bekräftar bilden av att institutionerna efterfrågar mer central styrning. Det gäller särskilt att åtgärda problem och prioritera bland de utvecklingsbehov som upptäcks i uppföljningen.

5.2.5 Skillnader i hur verksamhetsområdena upplever styrningen

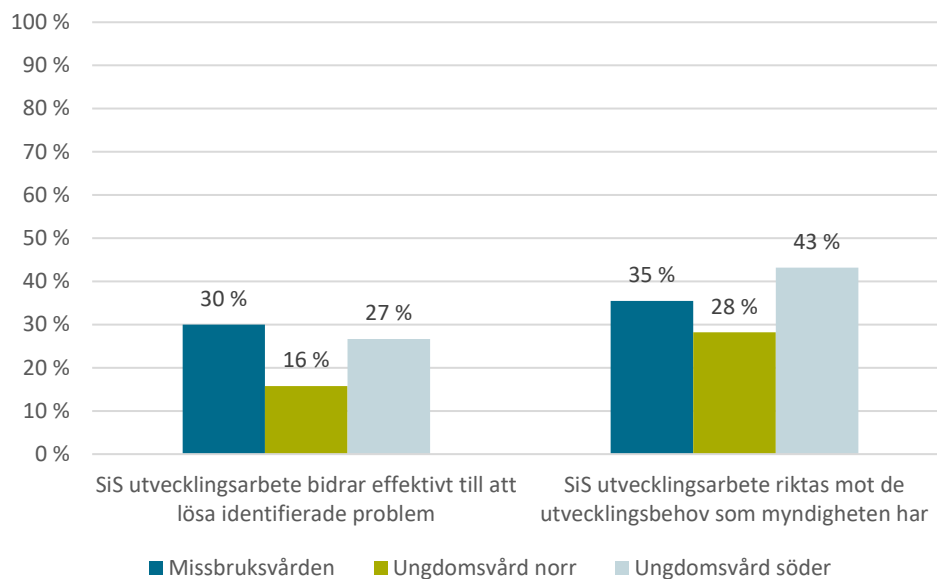
Vår enkät visar på flera skillnader mellan verksamhetsområdena i hur de ser på styrning och uppföljning inom myndigheten. Vår enkät visar att chefer och medarbetare inom norra ungdomsvården är mer kritiska till vissa delar av styrningen än framför allt södra ungdomsvården, men även missbruksvården. De är mest kritiska till SiS riktlinjer, vägledningarna för kunskapsbaserade metoder samt myndighetens arbete med att implementera riktlinjer och vägledningar i verksamheten. Chefer och medarbetare i norra ungdomsvården uppger också i lägre utsträckning än de andra verksamhetsområdena att de arbetar enligt kunskapsbaserade metoder och behandlingsprogram. Inom norra ungdomsvården och missbruksvården upplever de dessutom i lägre utsträckning än södra ungdomsvården att de totalt sett får tillräckligt med styrning och stöd (figur 9).

Figur 9. I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om styrningen och stödet vid myndigheten? (andel som instämmer helt eller i hög grad).



Institutionschefer och avdelningsföreståndare i norra ungdomsvården är dessutom mer kritiska till myndighetens utvecklingsarbete. De anser i lägre utsträckning att utvecklingsarbetet är inriktat mot utvecklingsbehoven på myndigheten och att det effektivt bidrar till att lösa identifierade problem (figur 10).

Figur 10. I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om utvecklingsarbetet vid myndigheten? (andel som instämmer helt eller i hög grad).

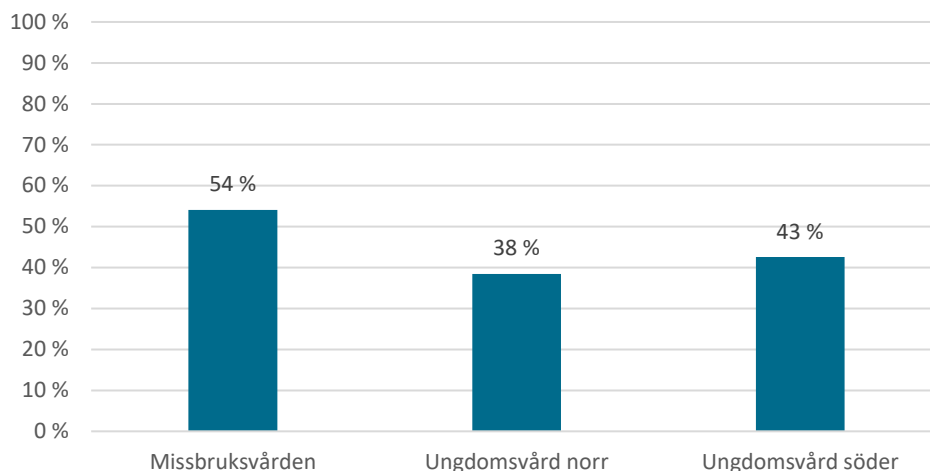


5.2.6 Uppföljningen av missbruksvården är mer utvecklad än för ungdomsvården, där mer uppföljning sker på institutionerna

Uppföljningen av missbruksvården är mer utvecklad än den är för ungdomsvården. SiS följer upp fler viktiga resultatindikatorer inom missbruksvården än ungdomsvården. Verksamhetskontoret för missbruksvården har också utvecklat egna uppföljningssystem som inte används inom ungdomsvården. Exempelvis har de utvecklat en applikation för att kunna följa upp centrala aspekter av verksamheten och resultat som de tidigare inte följde upp, till exempel antal planerade aktiviteter enligt SiS kunskapsbaserade metoder. De har också infört egenkontroll av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och metoder för att mäta förekomst av alkohol eller droger. Från och med 1 februari 2020 ska all drogförekomst rapporteras via en funktion på intranätet. Det innebär att även drogförekomst i ungdomsvården kommer att kunna följas.

I vår enkät ser vi också att institutionschefer och avdelningsföreståndare inom missbruksvården i högre utsträckning anser att verksamhetsuppföljningen från huvudkontoret eller från verksamhetskontoret innebär att det går att bedöma resultaten på ett bra sätt (figur 11).

Figur 11. Verksamhetsuppföljningen från huvudkontoret/verksamhetskontoret innebär att vi kan bedöma våra resultat på ett bra sätt (andel som instämmer helt eller i hög grad).



I vår enkätundersökning svarar 77 procent av institutionscheferna att de har initierat egen verksamhetsuppföljning som endast används vid den egna institutionen. Inom missbruksvården är det betydligt lägre andel av institutionscheferna som uppger att de har initierat en egen verksamhetsuppföljning än i ungdomsvården. Det skulle kunna förklaras av att de har en mer utvecklad uppföljning på verksamhetsområdesnivå än ungdomsvården.

5.3 Styrningens genomslag behöver stärkas

Statskontorets utredning visar att det finns brister i arbetet med att införa behandlingsprogram och riktlinjer i den praktiska verksamheten. Vår analys visar att det beror både på utformningen och kommunikeringen av de styrande dokumenten och även på kärnverksamhetens förutsättningar att implementera dem. SiS internrevision har också betonat att arbetet med implementering och förbättringsarbete bör stärkas och tydliggöras för att styrningen ska få avsedd effekt.⁴⁰

5.3.1 Institutionerna är kritiska till arbetet med implementering

Vår utredning visar att medarbetare på inom såväl huvudkontoret, verksamhetskontoren och institutionerna tycker att arbetet med att få genomslag för styrningen är bristfälligt och att det arbetet behöver samordnas bättre. Vissa uttrycker att ansvarsfördelningen för implementeringen är otydlig och att rollfördelningen behöver ses över, till exempel vilken roll verksamhetskontoren ska ha i implementeringen.

Institutionerna ansvarar för att implementera metoder, dokumentation och uppföljning av verksamheten enligt myndighetens direktiv. Vård- och behandlingsenheten ska ge stöd i implementering av styrdokument i vård- och behandlingsfrågor, hälso- och

⁴⁰ Statens institutionsstyrelse. (2019). *Granskning av SiS styrdokument*.

sjukvårdsfrågor och skolverksamhetsfrågor.⁴¹ Enligt arbets- och delegationsordningen har inte verksamhetskontoren något uttryckligt ansvar för implementering. Däremot har de ansvar för närliggande arbetsuppgifter som att:

- planera och genomföra övergripande förändringar i institutionerna
- stödja institutionerna i lednings- och verksamhetsfrågor
- i samråd med vård- och behandlingsenheten samordna och stödja institutionerna i frågor rörande vård och behandling, skola samt hälso- och sjukvård.

I vår enkätundersökning svarar endast 23 procent av institutionscheferna att myndighetens arbete med att implementera till exempel beslut, riktlinjer och behandlingsprogram fungerar väl. Det är något högre andel som anser detta bland övriga grupper, framför allt behandlingsassistenterna (50 procent).

I vår enkät framkommer också att mindre än hälften, cirka 45 procent, av institutionscheferna och avdelningsföreståndarna uppfattar att myndigheten följer upp och säkerställer att beslut, riktlinjer och behandlingsprogram genomförs så som det var tänkt. En synpunkt som framkommer i våra intervjuer är att det inte är någon som utkräver ansvar från den som inte följer reglerna. Även om det sker uppföljning i nyckeltal och egenkontroller så upplever medarbetare i olika delar av organisationen att problem konstateras utan att åtgärder initieras. Men det förekommer också att handlingsplaner upprättas för institutioner eller avdelningar utifrån signaler i egenkontrollen. SiS internrevision har också påtalat att SiS inte systematiskt följer upp att beslut genomförs och styrdokument följs och framhåller att det medför en hög risk att myndigheten inte upptäcker när delar av organisationen inte följer reglerna. Dessutom bedömer internrevisionen att det signalerar ett ointresse för frågan, vilket ytterligare kan försämra efterlevnaden.⁴²

5.3.2 Arbetet med att få genomslag för riktlinjerna kan utvecklas

Den kritik mot riktlinjerna som framkommer i våra intervjuer handlar främst om att riktlinjerna inte är tillräckligt anpassade till verksamheten och att de därför är svåra att tillämpa. Institutionerna upplever att de ibland behöver omarbeta och korta ner de omfattande interna styrdokumenten för att de ska bli praktiskt användbara. Även SiS internrevision har i en granskning bedömt att styrdokumenten många gånger inte är tillräckligt anpassade till verksamhetens behov och förutsättningar.⁴³ Vår enkätundersökning visar att 39 procent av institutionscheferna anser att SiS interna riktlinjer är utformade på sådant sätt att de utgör ett bra stöd för arbetet. Det är en något högre andel som anser det bland övriga grupper, framför allt behandlingsassistenterna (64 procent).

⁴¹ Statens institutionsstyrelse. (2019). *Arbets- och delegationsordning för Statens institutionsstyrelse (SiS)*.

⁴² Statens institutionsstyrelse. (2019). *Granskning av SiS styrdokument*.

⁴³ Ibid.

Vår enkätundersökning visar också att medarbetare inte alltid följer riktlinjerna. Bland institutionscheferna svarar 80 procent att deras institution helt eller i hög grad följer SiS interna riktlinjer. Bland övriga grupper är den andelen något lägre (omkring 5–10 procentenheter lägre). De som i enkätundersökningen har svarat att de inte alls eller i låg grad följer SiS interna riktlinjer har fått följdfrågan varför de inte alltid gör det. De svarsalternativ som de flesta då anger är följande:

- Vi har inte tid och resurser att följa dem
- Vi har inte rutiner som skapar goda förutsättningar att följa dem
- Det är otydligt vem som ska göra vad.

Relativt många svarar också att de inte har tillräcklig kännedom om riktlinjerna och att institutionen saknar den kompetens som krävs för att följa dem. I fritextsvaren beskriver även vissa att de inte följer riktlinjerna för att det går att tolka dem på olika sätt, att det är för kostsamt att följa dem samt att medarbetare inte vågar eller orkar upprätthålla regler och rutiner.

I våra intervjuer med medarbetare vid institutionerna lyfter de även fram att det är viktigt att information kommer i god tid innan riktlinjerna ska börja gälla, särskilt när det handlar om nya lagar. Ytterligare en synpunkt är att riktlinjer behöver förankras bättre i verksamheten innan de beslutas och att det krävs bättre konsekvensanalyser av hur nya riktlinjer påverkar arbetsmiljön för de som ska följa dem. Generaldirektören har också under 2019 skärpt kraven på motiveringar och underlag inför beslut, vilket sannolikt förbättrar situationen inom detta område.

5.3.3 Oklar struktur för styrdokument medför risker ur ett rättssäkerhetsperspektiv

Det finns vissa risker utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv som har att göra med arbetet med interna styrdokument och lokala styrdokument.⁴⁴ I dag är det otydligt när, var och hur de tas fram och av vem. Därmed är den rättsliga styrkedjan för myndighetens kärnverksamhet otydlig. Huvudkontoret har inte heller kunskap om alla lokala styrdokument, vilket gör det svårt att kontrollera att de lokala styrdokumentens överensstämmer med lagstiftningen. Det framgår av en analys som har gjorts av juris doktor Elisabeth Eneroth på uppdrag av Statskontoret.⁴⁵

⁴⁴ Lokala anpassningar av centrala styrdokument kallas för olika saker, exempelvis lokala riktlinjer, lokala rutiner, lokala anvisningar med mera. Vi använder begreppet lokala styrdokument för att beskriva dessa.

⁴⁵ Eneroth, E. (2019). *Uppdrag att bistå Statskontoret med underlag avseende Statskontorets myndighetsanalys av Statens institutionsstyrelse*. Analysen finns i sin helhet att hämta på www.statskontoret.se.

Bättre stöd för att ta fram lokala styrdokument kan minska risken för olika tillämpning

De interna styrdokumenterna utarbetas i flera steg, vilket ökar risken för att den slutgiltiga produkten inte överensstämmer med lagstiftningen. Men samtidigt kan de lokala styrdokumenterna vara nödvändiga för att SiS ska kunna arbeta rättssäkert. Ett exempel är att en lokal anvisning anger vilket rum på institutionen som ska användas för avskiljning. Ett tydligare centralt stöd för arbetet med de lokala styrdokumenterna kan minska risken för att de utformas på sådant sätt att de avviker från lagen. Det skulle kunna fungera så att myndigheten centralt utformar ett gemensamt dokument som anger ramarna, men där det finns utrymme i dokumentet för institutionerna att komplettera med de förhållanden som behöver anpassas till den lokala kontexten. Ett sådant upplägg skulle också effektivisera och skapa ökad enhetlighet i arbetet genom att behovet av att ”uppfinna hjulet” flera gånger skulle försvinna.⁴⁶

Återkoppling till huvudkontoret om lokala styrdokument är nödvändig för att SiS ska arbeta rättssäkert

Statskontorets utredning visar att huvudkontoret saknar samlad information om institutionernas lokala styrdokument. Det innebär att det saknas kunskap om hur institutionerna tillämpar de delar av lagstiftningen som är föremål för lokala anpassningar. Det gör det svårt att kontrollera att tillämpningen är rättssäker. I dag finns varken krav på att lokala styrdokument ska stämmas av med eller skickas till juridiska avdelningen vid huvudkontoret.

Arbets- och delegationsordningen kan öka förutsebarheten i SiS rättsliga styrkedja

SiS behöver bygga upp en förutsebar, inre rättslig organisatorisk struktur i teori och i praktik, enligt Eneroths rättsliga utredning. Det handlar om att det ska vara tydligt vem som gör vad, hur och varför. Eneroth anser att myndigheten behöver inventera sina interna styrdokument och se över att arbets- och delegationsordningen tydligt visar vem som ska göra vad, vem som bestämmer vad samt vilka lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd som gäller. I dagsläget framgår inte detta av arbets- och delegationsordningen. Eneroth anser att Kriminalvårdens arbets- och delegationsordning är ett bra exempel på hur arbets- och delegationsordningen kan utformas, särskilt avsnittet om uppgifter och styrande dokument. Eneroth framhåller också att det är ett problem att det saknas information i arbets- och delegationsordningen om bestämmelsen om ordningsregler i 3 kap. 5 a § första stycket socialtjänstförordning (2001:937). Enligt uppgifter från SiS skiljer sig ordningsreglerna mellan avdelningarna, men myndigheten arbetar för närvarande för att skapa enhetliga ordningsregler.

Även SiS interrevision lyfter fram att SiS behöver se över de interna styrdokumenterna. Interrevisionens granskning av styrdokumenterna visar bland annat att det saknas en enhetlig struktur för styrdokumenterna och att det är svårt för medarbetare och chefer att

⁴⁶ Eneroth, E. (2019). *Uppdrag att bistå Statskontoret med underlag avseende Statskontorets myndighetsanalys av Statens institutionsstyrelse*. Analysen finns i sin helhet att hämta på www.statskontoret.se.

hitta de dokument som de söker. Det försvåras ytterligare av att det finns nästan 200 centrala styrdokument med olika benämningar och med otydliga avsändare och mottagare. Vissa av styrdokumenterna är dessutom inaktuella. Internrevisionen bedömer att detta innebär en hög risk för att styrdokumenterna inte får önskad styreffekt och att reglerna inte följs. Internrevisionen lyfter också fram att det saknas ett effektivt och enhetligt arbetssätt för att ta fram nya styrdokument och att ansvaret för dem är otydligt. Det leder till att styrdokumentet inte förvaltas på ett bra sätt.⁴⁷ Oklarheter i hur SiS tar fram och förvaltar styrdokument riskerar att ge styrdokumenterna otydlig status, vilket försämrar förutsättningarna för att de ska få genomslag i verksamheten.

Ledningen har svarat på internrevisionens granskning med att myndigheten ska genomföra ett antal åtgärder för att komma till rätta med vissa av de problem som uppmärksammas i granskningen. SiS har fattat beslut om att bygga ut GD-kansliet, som framöver ska ansvara för att samordna hanteringen av myndighetens styrdokument. Detta utvecklingsarbete förväntas påbörjas under 2020. Ytterligare utvecklingsarbete som är planerat om styrdokumenterna är att förtydliga strukturen för dem samt bedöma om det behövs lokala styrdokument eller inte. Huvudkontoret ska också ta ett större ansvar för styrdokumenterna, skriver ledningen i beslutet.⁴⁸

5.3.4 Förvaltningskulturen påverkar styrningens genomslag

Det finns flera uttryck för bristande förvaltningskultur i myndigheten, dels de exempel vi beskriver ovan om att interna styrdokument har oklar status, dels exempel på förhållningssätt bland medarbetare som innebär risk för avsteg från formella regelverk.

Vissa förhållningssätt innebär risk för att medarbetare inte följer regelverk

Material från SiS samt vår egen utredning indikerar att det finns förhållningssätt i myndigheten som riskerar att ge upphov till avvikelser från regelverken. På vissa av de institutioner som vi har besökt beskriver medarbetare att huvudkontoret inte har tillräcklig legitimitet i verksamheten. Många upplever att huvudkontoret är långt bort och några beskriver det som att huvudkontoret inte har inblick i verksamheten och arbetet vid institutionerna. Det gör det svårare att få genomslag för styrningen. Även personer som vi har intervjuat vid huvudkontoret beskriver att de befinner sig långt från verksamheten och att de inte når ut med sina styrsignaler som de önskar. Den bristande legitimiteten försämrar möjligheten att få genomslag för styrningen.

Vi ser även tendenser till att det inte finns en helt samstämmig bild i myndigheten om uppdraget, vilket är en viktig del i att skapa en god förvaltningskultur.⁴⁹ Av vår enkätundersökning framgår att 57 procent av de som har svarat instämmer helt eller i hög grad att det finns en gemensam bild inom myndigheten av *vad* som ska uppnås.

⁴⁷ Statens institutionsstyrelse. (2019). *Granskning av SiS styrdokument*.

⁴⁸ Statens institutionsstyrelse. (2019). *Svar på internrevisionens granskning av SiS styrdokument*.

⁴⁹ Se t.ex. Statskontoret (2017:12). *Statens fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur*.

Det är 47 procent som instämmer helt eller i hög grad att det finns en gemensam bild i myndigheten av *hur* målen ska uppnås.

Även bristfällig kunskap om den statliga värdegrunden och rollen som statsanställd innebär risker

Våra intervjuer visar att medarbetare i vissa fall inte har tillräcklig kunskap om rollen som statsanställd och de krav som rollen medför, exempelvis kraven på dokumentation. Även SiS interrevision har gjort en liknande iakttagelse i en granskning av myndighetens skydd mot oegentligheter. Internrevisionens undersökning visar att många institutioner anser att de behöver höja de anställdas kunskap om statstjänstemannarollen och den statliga värdegrunden. Det är inte säkert att alla anställda är medvetna om att de arbetar på en myndighet.⁵⁰ Statskontorets utredning visar att SiS ännu inte har vidtagit flera av de åtgärder som internrevisionen rekommenderar, men myndigheten anger att den på nytt kommer att se över de förslag som internrevisionen har lämnat.

Ökad kunskap om statstjänstemannarollen skulle öka medarbetarnas förståelse för varför regler och rutiner finns och deras roll i den rättsliga styrkedjan, vilket har potential att stärka styrdokumentens och regelverkens genomslag i verksamheten.

5.4 Bristande samordning mellan olika delar av SiS

Statskontorets utredning visar att samordningen inom SiS inte har fungerat tillräckligt väl. Det gäller både samordningen mellan de olika avdelningarna på huvudkontoret och samordningen mellan huvudkontoret och verksamhetskontoren. Myndighetens arbets- och delegationsordning anger ansvarsförhållandena i myndigheten och vissa krav på samordning. Samtidigt visar vår utredning att samordningen inte fungerar i praktiken, vilket bland annat har resulterat att olika funktioner inom organisationen arbetar med liknande saker utan att känna till det. Statskontoret anser att det finns olika organisatoriska åtgärder som SiS kan vidta för att komma till rätta med den bristande samordningen.

5.4.1 Den centrala samordningen på huvudkontoret har inte fungerat tillräckligt väl

Vår utredning visar att avdelningarna på SiS huvudkontor inte alltid samordnar sin styrning och i för hög grad arbetar i stuprör. Uppgifter hanteras utifrån avdelningarnas ansvarsområden snarare än utifrån ett myndighetsgemensamt perspektiv eller målgruppsperspektiv. Ett uttryck för det är att riktlinjer för verksamheten är sammanställda efter avdelning på huvudkontoret i stället för att vara målgruppsanpassade samt att deltagarna i ledningsgruppen ibland ser till sin organisatoriska enhets intressen snarare än tar ett helhetsgrepp. Vissa som vi har intervjuat på huvudkontoret framhåller att de inte har prioriterat att samarbeta med andra avdelningar på grund av brist på resurser.

Den centrala ledningsgruppen ska samordna, planera och leda SiS verksamhet. Den består av generaldirektören, verksamhetsdirektörerna och avdelningsdirektörerna.

⁵⁰ Statens institutionsstyrelse. (2018). *Granskning av SiS skydd mot oegentligheter*.

Dessutom ska den ställföreträdande generaldirektören, som alltid är planeringsdirektören, ansvara för att samordna de ärenden vid huvudkontoret som berör mer än en avdelning. Vår utredning visar att detta inte har fungerat tillräckligt väl. I våra intervjuer vid huvudkontoret framkommer att centrala ledningsgruppen behöver hantera många sakfrågor och agera reaktivt snarare än att vara en funktion som planerar strategiskt och gör prioriteringar. Flera som vi har intervjuat efterfrågar en ledning med helhetssyn, som i högre grad gör prioriteringar mellan exempelvis utvecklingsarbeten och styr långsiktigt. I våra intervjuer framkommer även kritik mot beredningsprocessen och att det ibland är oklart vad beslut grundar sig på. SiS generaldirektör har nyligen infört en mer gedigen beredningsprocess för att få bättre underlag till ledningsgruppen.

När huvudkontoret inte arbetar samordnat kan det leda till dubbelarbete och frustration på institutionerna. Medarbetare som vi har intervjuat på institutionerna beskriver att olika avledningar på huvudkontoret ibland har efterfrågat liknande uppgifter från institutionerna ungefär samtidigt.

5.4.2 Brister i samordningen mellan huvudkontoret och verksamhetskontoren

SiS organisation ställer krav på att huvudkontoret och verksamhetskontoren arbetar samordnat i flera frågor. Men det fungerar inte fullt ut i praktiken. Medarbetare upplever att ansvarsfördelningen är otydlig.

Huvudkontoret och verksamhetskontoren ska arbeta samordnat

Huvudkontoret ansvarar för övergripande frågor, samordning och normering. De ska även stödja verksamhetsdirektörerna i att leda institutionerna och i vissa frågor ge stöd direkt till institutionerna. Verksamhetskontoren ansvarar för planering och uppföljning av verksamheten samt för att stödja institutionerna. Arbets- och delegationsordningen visar att det finns ett delat ansvar för att stödja institutionerna i frågor om vård och behandling, skolverksamhet, hälso- och sjukvård och ekonomisk styrning. Vidare arbetar både huvudkontoret och verksamhetskontoren med uppföljning. Huvudkontoret följer upp på myndighetsnivå medan verksamhetskontoren följer upp inom respektive verksamhetsområde. Verksamhetskontorens stöd till institutionerna samt uppföljning av vård och behandling, skolverksamhet, hälso- och sjukvård ska ske i samråd med vård- och behandlingsenheten.⁵¹

Ansvarsfördelningen fungerar inte alltid i det praktiska arbetet

Ansvarsfördelningen och rollfördelningen mellan huvudkontoret och verksamhetskontoren har i delar varit otydlig eller inte hållit i det praktiska arbetet. Det framkommer genomgående i våra intervjuer med personer i olika delar av myndigheten. Anställda på huvudkontoret anser att verksamhetskontoren ofta tar på sig strategiska frågor, som egentligen hör hemma på huvudkontoret. Anställda vid verksamhetskontoren beskriver i stället att verksamhetskontoren är närmare verksamheten och att

⁵¹ Statens institutionsstyrelse. (2019). *Arbets- och delegationsordning för Statens institutionsstyrelse (SiS)*; Statens institutionsstyrelse. (2019). *Årsredovisning 2018*.

de därför ser de behov som finns. De behöver då ibland agera för att stödja institutionerna innan huvudkontoret har hunnit ta tag i frågan.

Flera av de som vi har intervjuat vid huvudkontoret och verksamhetskontoren efterfrågar bättre samarbete, exempelvis mellan de som har motsvarande ansvarsområden på respektive kontor. Vissa som vi har intervjuat tror att det skulle skapa ge större samstämmighet i styrningen och stödet till institutionerna.

Ett positivt exempel som har lyfts fram är att det finns ett fungerande samarbete mellan HR-avdelningen på huvudkontoret och verksamhetskontorens HR-partner. HR-avdelningen vid huvudkontoret beskriver dessa HR-partner som en bra kanal för att nå ut med och få in information. Även råden för hälso- och sjukvård samt skolverksamheten, som leds av vård- och behandlingsenheten, beskrivs av intervjupersoner som en samarbetsform som underlättar samordning.

Brister i samordningen orsakar problem i verksamheten

Enligt våra intervjuer med medarbetare på verksamhetskontoren är det största problemet med den bristande samordningen att information fastnar och att brister i verksamheten som uppdagas inte åtgärdas. De upplever att det ibland saknas strukturer och kanaler för att kommunicera och samarbeta.

Vår utredning visar även att det finns oklarheter kring ansvarsfördelningen i myndigheten. Ibland är det oklart vem på huvudkontoret som äger en fråga och då kan personer från verksamhetskontoret eller institutionerna skickas runt mellan avdelningar utan att få svar. Därför kan de då behöva fatta egna beslut i stället. Det försämrar enhetligheten i myndigheten. Vår enkät bekräftar att det förekommer otydlighet kring ansvarsfördelningen i myndigheten. 42 procent av institutionscheferna svarar att det helt eller i hög grad är tydligt vem som har ansvar för vad och var de ska vända sig i olika frågor. Flera av de intervjuade beskriver även att det har förekommit dubbelarbete, eftersom arbeten av liknande karaktär initieras i olika delar av myndigheten.

Bristande samordning i styrningen av verksamhetsområdena kan ställa till problem för andra delar av verksamheten. När verksamhetsområdena exempelvis hanterar lediga platser på olika sätt blir det svårare för placeringsenheten att placera ungdomar och klienter på den lämpligaste institutionen. Det blir oklart vilka platser som finns tillgängliga och vilka platser som kan göras tillgängliga

5.4.3 Möjliga organisatoriska åtgärder för att stärka samordningen i myndigheten

Det finns olika organisatoriska sätt för SiS att hantera den bristande samordningen och därmed öka enhetligheten och effektiviteten i myndigheten. En mindre ingripande åtgärd är att stärka huvudkontorets samordnande funktion. En mer ingripande åtgärd är att genomföra en omorganisation som innebär att verksamhetskontoren avvecklas och i stället förstärker huvudkontoret med de funktioner som tidigare funnits vid verksamhetskontoren. Det finns för- och nackdelar med båda alternativen. Statskontoret ser vinster med att gå stegvist och försiktigt fram.

Samordningen kan förbättras genom en stärkt samordnande funktion på huvudkontoret

En möjlig åtgärd för att stärka samordningen inom huvudkontoret och mellan huvudkontoret och verksamhetskontoren är att införa en funktion med övergripande ansvar för samordningsfrågor. Ansvaret kan läggas på en funktion som arbetar nära generaldirektören och ledningsgruppen på huvudkontoret. En sådan funktion har potential och bör få mandat att ha en överblick av myndighetens pågående arbete och att stötta avdelningarna på huvudkontoret och verksamhetskontoren att arbeta samordnat och samråda när det är relevant.

Samordningen kan också förbättras genom att flytta verksamhetskontorens funktioner till huvudkontoret

En annan möjlig åtgärd för att stärka samordningen mellan huvudkontoret och verksamhetskontoren är att avveckla verksamhetskontoren och flytta dess funktioner till huvudkontoret.

Det skulle föra huvudkontoret och institutionerna närmare varandra och därmed underlätta för styrningen att få genomslag eftersom verksamhetskontorens olika arbetssätt inte skulle påverka hur institutionerna styrs. Huvudkontoret skulle få bättre insyn i institutionernas verksamhet och bättre förutsättningar att verksamhetsanpassa styrningen eftersom mer information om verksamheten skulle finnas samlad på huvudkontoret. Åtgärden skulle även eventuellt bidra till effektivitetsvinster genom att minska risken för dubbelarbete samt förenkla samordningen av myndighetens olika funktioner. Men denna åtgärd skulle inte direkt bidra till ökad samordning av huvudkontorets avdelningar, vilket vår utredning visar också behövs.

Vår utredning visar att institutionerna anser att verksamhetskontoren utgör ett bra stöd och vissa fall fungerar som en kanal för information mellan huvudkontoret och institutionerna. Det finns även viktig kompetens på verksamhetskontoren, bland annat analyskompetens. Ungdomsvårdens två verksamhetskontor är även något närmare institutionerna på det viset att de är indelade i två geografiska regioner. Dessa utgör sammantaget starka argument för att den organisatoriska nivån med verksamhetskontor inte ska avvecklas. Men samtidigt är verksamhetskontoret för ungdomsvården söder placerad i Göteborg, verksamhetskontoret för ungdomsvården norr placerad i Uppsala och verksamhetskontoret för missbruksvården placerad i Stockholm. Det innebär att de flesta institutioner har nästan lika långa avstånd till sitt verksamhetskontor som till huvudkontoret. Verksamhetskontorens närhet till institutionerna handlar därmed framför allt om deras roll och ansvar i myndigheten, snarare än geografisk närhet. Det tyder på att även huvudkontoret har potential att utgöra ett bra stöd till institutionerna. Men en central fråga vid en sådan förändring är att försäkra sig om att den kompetens som finns på verksamhetskontoren tas tillvara och inte går förlorad.

Enhetligheten inom ungdomsvården kan stärkas genom mer styrning och erfarenhetsutbyte eller genom hopslagning till ett verksamhetsområde

En möjlig organisationsförändring som skulle kunna förenkla samordningen inom ungdomsvården är att de två verksamhetsområdena för ungdomsvården bedrivs som ett verksamhetsområde, i likhet med missbruksvården. Vid våra intervjuer är det flera som lyfter fram att en sådan omorganisation skulle skapa mer enhetlighet inom ungdomsvården och motverka de skillnader som vi ser mellan norra och södra ungdomsvården. I dagsläget finns olika arbetssätt och olika förhållningssätt till huvudkontorets styrning.

En utmaning med en sådan förändring skulle vara att ett verksamhetskontor skulle ansvara för över 20 institutioner. Dessutom finns även andra sätt som också kan stärka enhetligheten inom ungdomsvården, exempelvis genom tydligare styrning av verksamhetskontoren och ökat erfarenhetsutbyte mellan de två verksamhetskontoren för ungdomsvården.

Oklara vinster med en omorganisation i nuläget

Statskontoret anser att myndigheten behöver genomföra åtgärder för att förbättra samordningen inom myndighetens olika delar. Det är viktigt för att skapa förutsättningar för ökad enhetlighet och effektivitet.

Det finns för- och nackdelar med de olika alternativ på organisatoriska lösningar som vi beskriver ovan och Statskontoret vill poängtera att det inte finns *en* optimal organisation. I en analys av stora myndigheters organisering konstaterar till exempel Skatteverket att stora myndigheter ofta omorganiseras kontinuerligt och att det finns för- och nackdelar med alla lösningar. Det behövs löpande anpassningar för att lösa de problem som uppstår i en viss organisation.⁵² Det är oklart hur stora vinster en större omorganisation skulle ha för SiS jämfört med andra åtgärder i nuläget.

Det kan därför finnas skäl för SiS att vidta mindre ingripande åtgärder för att stärka samordningen innan myndigheten överväger en större omorganisation. En omorganisation tar ofta mycket energi och resurser internt, vilket riskerar att drabba verksamheten. Om SiS bedömer att en omorganisation krävs för att förbättra effektiviteten och enhetligheten i verksamheten är det viktigt att SiS inkluderar myndighetens alla delar för att skapa legitimitet för förändringarna. Det är viktigt att SiS noggrant analyserar förändringarnas konsekvenser, exempelvis när det gäller förutsättningarna att rekrytera och behålla kompetent personal.

⁵² Skatteverket. (2016). *Översyn av Skatteverkets styrning och organisation*, s. 17–19.

6 Arbetet med individuell och kunskapsbaserad vård och behandling

En central uppgift för SiS är att bedriva individuellt anpassad tvångsvård. I det här kapitlet beskriver vi myndighetens arbete med individ- och kunskapsbaserad vård och analyserar hur väl myndigheten lyckas med detta arbete.

6.1 Sammanfattande iakttagelser

- Vid myndigheten pågår utvecklingsarbete för att skapa förutsättningar för ökad differentiering, det vill säga att individerna i ökad grad placeras vid avdelningar som är specialiserade utifrån olika behov. I dagsläget är det svårt att förena differentierad vård med att snabbt erbjuda plats.
- Det finns utrymme för SiS att effektivisera hanteringen av lediga platser på institutionerna. Huvudkontoret har inte överblick över och säker information om vilka platser som finns lediga.
- Myndigheten har begränsad uppföljning av vårdens innehåll och kvalitet på myndighetsnivå och har därmed begränsad kunskap om hur individuellt anpassad vården är.
- SiS har inte centralt angett vilka behandlingsmetoder som får och ska användas vid institutionerna, bortsett från två metoder. Däremot finns stödmaterial för fler kunskapsbaserade metoder. SiS har påbörjat ett arbete med att bättre styra vilka metoder som ska användas, vilket också ska ge bättre möjligheter att följa upp användningen av metoderna. Nu finns begränsad information om i hur stor utsträckning den vård och behandling som bedrivs är kunskapsbaserad.
- Vården och behandlingen fungerar inte lika bra för alla grupper. Exempelvis finns det brister i vården av individer med svår psykiatrisk problematik och neuro-psykiatriska funktionsnedsättningar samt av grovt kriminella.
- Resultaten i vår utredning indikerar att flickor får en i vissa delar sämre vård än pojkar.
- En viktig faktor för att kunna erbjuda tillräcklig och bra vård är att det finns tillräckligt med medarbetare och medarbetare med rätt kompetens på myndigheten. Myndigheten har inte tagit fram någon samlad kompetensförsörjningsplan trots att de har svårt att rekrytera medarbetare med rätt kompetens.
- Myndigheten har inte säkerställt att nyanställda får en likvärdig och tillräcklig introduktion till sin nya arbetsplats, men arbete med detta pågår.

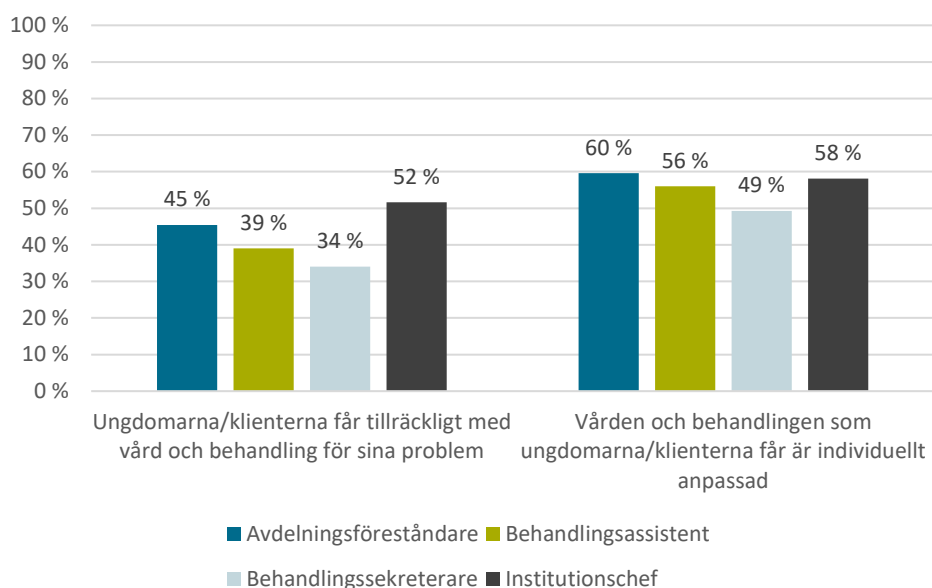
6.2 SiS behöver stärka förmågan att vårda alla målgrupper

Statskontorets utredning visar att det finns brister i vården och behandlingen av vissa grupper av individer, exempelvis ungdomar med autism samt flickor och kvinnor med stora psykiatriska vårdbehov. Men totalt sett upplever merparten av ungdomarna och klienterna att de får hjälp med sina problem. Medarbetare och chefer vid myndighetens institutioner är däremot mer tveksamma till om vården är tillräcklig och tillräckligt individanpassad.

6.2.1 SiS medarbetare är tveksamma till att de ger tillräckligt med vård och att vården är individanpassad

Vår enkätundersökning visar att cirka 40 procent av alla chefer och medarbetare vid institutionerna som har besvarat vår enkät instämmer i påståendet att ungdomarna och klienterna får tillräckligt med vård för sina problem. Institutionscheferna är något mer positiva till detta än övriga yrkesgrupper. En något högre andel, 56 procent, anser att vården och behandlingen är individuellt anpassad. Här är de olika yrkeskategorierna mer samstämmiga (figur 12).

Figur 12. I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om vårdens innehåll och resultat för ungdomarna/klienterna på den institution där du arbetar? (andel som instämmer helt eller i hög grad).



Medarbetare som har besvarat vår enkätundersökning är alltså inte helt övertygade om att ungdomarna och klienterna får tillräckligt med vård. Men som vi visar i tidigare kapitel upplever de flesta av ungdomarna och klienterna att de faktiskt får hjälp med sina problem. SiS uppföljning visar att 67 procent av ungdomarna upplever att de har fått mycket eller ganska mycket hjälp för de problem som de verkligen har velat ha

hjälp med. Det är också en hög andel av klienterna inom missbruksvården som upplever att det stöd och den hjälp de har fått har lett till positiva förändringar.⁵³

6.2.2 SiS har svårt att hantera vissa målgrupper

Statskontorets utredning visar att det finns brister i vården och behandlingen av vissa målgrupper. Många chefer och medarbetare på alla nivåer inom SiS framhåller att myndigheten har fått ta hand om mer komplex sammansättning av ungdomar och klienter under senare år, vilket har skärpt kraven på vården och behandlingen. SiS får inte heller neka någon plats utan måste ta emot alla klienter och ungdomar som placeras hos myndigheten. Våra intervjupersoner framhåller att SiS av tradition framför allt är bra på läsbar vård av kriminella ungdomar.

Vi har i vår enkätundersökning frågat om verksamheten har kompetens att ta hand om alla typer av individer och målgrupper som placeras på institutionen. Enkätsvaren visar att 52 procent anser att den kompetensen finns vid deras institutioner. Inom södra ungdomsvården är det en högre andel av chefer och medarbetare som upplever att de har kompetens att ta hand om alla målgrupper som placeras på institutionerna än de andra två verksamhetsområdena. De som inte instämmer framhåller att det är svårt att ta hand om ungdomar och klienter med psykiatriska behov, olika funktionsnedsättningar, beroendeproblematik, grovt kriminella samt utåtagerande och våldsamma personer.

Svårt att hantera individer med stora psykiatriska behov

SiS verksamhet är inte anpassad för personer med stora psykiatriska behov. Detta framkommer tydligt i våra intervjuer och i enkätundersökningens fritextsvar. De intervjuade framhåller att de behöver mer utbildning och vägledning i hur de bör bemöta och hantera samsjuklighet inom SiS och hur de kan förbättra sin samverkan med andra aktörer. Det ingår inte i SiS uppdrag att tillhandahålla den psykiatriska kompetens som krävs för att behandla den typen av problematik utan SiS är beroende av regionernas psykiatriska specialistkompetens för att klara att ta hand om denna grupp. Men vår utredning visar att det finns betydande problem i myndighetens samverkan med psykiatri, vilket vi skriver mer om i avsnitt 7.4.

En kartläggning från Socialstyrelsen från 2019 visar att det är vanligt med psykiatriska diagnoser bland ungdomar som bor på särskilda ungdomshem. Det visar både en enkät som genomfördes under 2018 och en litteratursammanställning. Enkäten visar att 71 procent av 300 deltagare har minst en fastställd diagnos. Graden av samsjuklighet är hög, vilket innebär att många av dessa ungdomar har flera diagnoser.⁵⁴

⁵³ Statens institutionsstyrelse. (2019). *Personer utskrivna från SiS LVM-hem 2018 – En sammanställning av DOK utskrivningsintervju.*

⁵⁴ Socialstyrelsen. (2019). *Vård för barn och unga i HVB utifrån deras samlade behov – förutsättningar för integrerad och annan specialiserad vård*, s. 63.

SiS saknar verktyg för att hantera personer med olika funktionsnedsättningar

De som vi har intervjuat beskriver att även personer med olika typer av funktionsnedsättningar kan vara svåra för myndigheten att hantera. Det gäller särskilt de med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar som autism, men även personer med intellektuella funktionsnedsättningar. Kombinationer av olika diagnoser eller problematik kan göra det extra svårt att ta om hand om ungdomarna och klienterna. Av våra intervjuer framgår att anställda upplever att ungdomar och klienter med svåra funktionsnedsättningar har ökat i antal de senaste åren och det finns de som ifrågasätter om de verkligen bör vara på SiS. Många av de som vi har intervjuat pekar på att myndigheten saknar kunskap, kompetens, verktyg och resurser för att tillgodose denna grupps behov. Det finns en avdelning med fyra platser inom SiS ungdomsvård som särskilt fokuserar på denna målgrupp, vilket de intervjuade inte anser räcker till. Där vårdas ungdomar med bland annat neuropsykiatriska funktionsnedsättningar i en liten enhet med hög personaltäthet och särskilda stödinsatser för personalen.

SiS anger att det pågår olika metodarbeten kring detta och att myndigheten inom kort kommer att genomföra utbildning om neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. SiS framhåller också att det krävs en annan sorts organisering för att utbildning om detta ska få genomslag, till exempel att det finns personer med specialistkompetens som kan arbetsleda på institutionerna.

Gängkriminella och grovt kriminella är en utmaning för SiS

Grovt kriminella och gängkriminella är andra grupper som de intervjuade beskriver som svåra att åstadkomma en förändring med, eftersom de ofta inte är intresserade av att få hjälp.

SiS implementerar nu behandlingsprogrammet PULS (Problemlösning, Umgänge, Livsmål och Självkontroll) på avdelningarna för ungdomar som dömts till sluten ungdomsvård. Programmet är framtaget av kriminalvården och är till för personer som har begått våldsbrott.

SiS saknar i dag bra verktyg för att behandla flickor

I våra intervjuer lyfter både chefer och behandlingsassistenter fram att myndigheten saknar kompetens, utbildningar och bra verktyg och metoder för att behandla flickor. De uppger att behandlingsmetoderna är anpassade efter pojkar och att dessa ”gamla metoder” inte fungerar på flickorna. De intervjuade från en institution med främst flickor framhåller att instrument som riskbedömningar inte fungerar eftersom kriminalitet sällan är problemet för flickorna. Flickor som placeras på SiS institutioner har ofta en psykiatrisk problematik med exempelvis självskada och suicidalitet. SiS har inte möjlighet att själva behandla denna målgrupp och har samtidigt svårt att få tillgång till extern psykiatrisk expertis.

Flickor är också mindre nöjda med vården. Vår analys av SiS nyckeltal visar att pojkar inom ungdomsvården generellt sett är mer nöjda med sin vistelse än vad flickor är. Pojkar upplever i högre utsträckning att de har fått hjälp med sina problem. Pojkar känner sig också mer trygga än flickorna. Det är också fler pojkar än flickor som upplever att de har fått ett bra bemötande. Det skiljer genomgående cirka 10

procentenheter mellan hur pojkar och flickor svarar på dessa frågor. Även SiS sammanställning och analys visar att flickor är överrepresenterade bland brister som kan kopplas till klagomål, synpunkter, HSL-avvikelser och lex Sarah. Det gäller även de allvarliga bristerna.

Inom missbruksvården är skillnaderna mellan kvinnor och män inte lika tydliga. Uppföljningen visar visserligen att en något högre andel av männen uppger att de har känt sig trygga under sin vistelse vid SiS, men skillnaderna har minskat sedan 2015. I övrigt finns inga tydliga skillnader i hur kvinnor och män inom missbruksvården uppfattar vården. Uppföljningen visar att det är en högre andel av männen än kvinnorna som får en behandlingsplan inom 10 dagar. Men det är en något högre andel kvinnor än män som avslutar vården genom att fortsätta med vård i annan form.

Vår enkätundersökning visar att chefer och medarbetare på institutionerna har svårt att svara på frågan om flickor/kvinnor och pojkar/män får lika bra vård och behandling. Över hälften av de som har besvarat enkätundersökningen svarar ”vet ej” på denna fråga.

Myndigheten har inte utformat något verksamhetsmål om jämställdhet, trots att SiS instruktion säger att verksamheten ska utgå från flickors och pojkars samt kvinnors och mäns villkor och behov samt att nyckeltalen visar att flickor upplever att de får mindre hjälp med sina problem. Men SiS har sedan flera år tillbaka ett återsrapporteringskrav om jämställdhetsintegrering och har bedrivit ett arbete med detta, vilket Statskontoret tidigare har utrett.⁵⁵ Inom ramen för arbetet med jämställdhetsintegrering har SiS under 2015 till 2018 fokuserat på att arbeta med normkritiska samtalsgrupper för ungdomarna och klienterna på institutionerna. De har också påbörjat ett arbete för att främja sexuell och reproduktiv hälsa. SiS har i arbetet med jämställdhetsintegrering också utvecklat den könsuppdelade statistiken.

Jämställdhet följs upp genom att alla nyckeltal i tertialuppföljningen och egenkontrollen går att få könsuppdelade. Även in- och utskrivningsintervjuerna samt sammanställning och analys följs upp könsuppdelat. Analyser av könsskillnader sker på både verksamhetskontoren och huvudkontoret. Exempelvis har SiS gjort särskilda analyser med utgångspunkt i kön för självmordsförsök och klienters och ungdomarnas tidigare utsatthet för våld. SiS gör också analyser av skolverksamheten uppdelat på kön, till exempel för undervisningstid och undervisningskvalitet. SiS uppger att analyserna ger input till och påverkar utvecklingsarbete och metodarbete och att det pågår arbete med att se över metoder och arbetssätt med utgångspunkt i könsskillnader. Analyserna kan enligt SiS också leda till en dialog med institutioner om vissa aktiviteter.

⁵⁵ Statskontoret. (2019:14). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter: Slutrapport*; Statskontoret. (2018:17). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter: Delrapport*.

6.3 Svårt att förena differentiering med omedelbar platsanvisning

Det framkommer i våra intervjuer och enkät att det är svårt att i praktiken åstadkomma en differentierad vård, det vill säga specialiserad i särskilda avdelningar utifrån målgrupperns olika behov. Något mer än hälften av de som har besvarat vår enkät anser att ungdomarna och klienterna får en placering som är lämplig för dem. SiS socialtjänst-enkät visar däremot att socialtjänsterna är relativt nöjda med placeringarna. Det är svårt att förena differentierad vård med omedelbar placering och platsbrist och myndigheten driver ett utvecklingsarbete för att öka differentieringen.

6.3.1 Snabb platsanvisning för de flesta grupper

Lagen kräver att SiS ska erbjuda ungdomar och klienter plats, i akuta situationer omedelbart. SiS lyckas inte alltid med att ordna omedelbar placering, men ofta erbjuds klienterna och ungdomarna plats på akutavdelning relativt snabbt efter socialtjänstens begäran. SiS uppföljning visar att de flesta som behöver akut placering också får plats omedelbart, det vill säga inom ett dygn. Men detta varierar mellan olika grupper av ungdomar och klienter.

- Under 2019 var det 99 procent av klienterna inom missbruksvården som anvisades plats inom en vecka, i de fall behovet var akut.⁵⁶ Motsvarande siffra för flickor inom ungdomsvården är 94 procent. 89 procent av pojkarna inom ungdomsvården anvisades plats inom en vecka under 2019.
- 95 procent av klienterna inom missbruksvården som hade behov av akut placering erbjöds plats omedelbart under 2019. Inom ungdomsvården anvisades 76 procent av flickorna plats omedelbart under 2019. Motsvarande siffra för pojkar är 69 procent.

Under de senaste åren har det framför allt varit brist på platser för pojkar inom ungdomsvården. Därmed har SiS haft svårt att erbjuda platser till yngre, skolpliktiga pojkar – särskilt ensamkommande. Under 2018 var det endast 23 procent av pojkarna inom ungdomsvården som erbjöds plats omedelbart och 59 procent som anvisades plats inom en vecka.

SiS har inte kunnat erbjuda en plats snabbt nog på grund av att behovet av platser har varit större än antalet tillgängliga platser. Men våra intervjuer vid SiS huvudkontor visar också att platsplaceringssystemet kan behöva effektiviseras. Det finns inte något bra system för att placeringsenheten ska kunna se lediga platser på avdelningarna och ha bra översikt och planeringsförutsättningar. I dagsläget behöver de i praktiken ringa till avdelningsföreståndarna och fråga om lediga platser. Enligt placeringsenheten varierar det mellan olika institutioner hur snabbt de meddelar när platser blir lediga.

⁵⁶ Enligt 13 § LVM eller förfrågan om akutplats enligt LVU.

6.3.2 Riktlinjer styr hur SiS ska placera ungdomarna och klienterna

Ett av SiS strategiska mål är att myndigheten ska vara rätt dimensionerad och erbjuda lämplig plats. Vid behov ska plats ges omedelbart. Det strategiska målet preciserar inte vad som ska räknas som en lämplig plats och det finns inte något verksamhetsmål kopplat till detta, endast att plats ska anvisas omedelbart. Men SiS ska anvisa platser enligt riktlinjerna för LVU, LVM och LSU.

LVU-riktlinjerna fastställer att SiS ska ta hänsyn till ungdomens behov av specialiserad vård utifrån individens behov och förutsättningar samt hur nära institutionen är hemorten. I riktlinjerna för LVM framgår att placeringsenheten ska anvisa en plats som svarar mot klientens behov och möjligheter att tillgodogöra sig vården. Dessa riktlinjer säger också att SiS ska sträva efter att placera individen nära hemorten. För ungdomar som är dömda enligt LSU gäller att de i regel först ska placeras på en låsbar avdelning. SiS ska också ta hänsyn till att ungdomar som dömts i samma brottmål inte placeras på samma institution, att dömda för sexualbrott i första hand placeras på specialiserade avdelningar för den problematiken och utvisningsdömda i första hand placeras på institutioner som har ett sådant uppdrag.

6.3.3 Principer om differentiering frångås vid platsbrist

Det har varit svårt för SiS att kombinera en differentierad, målgruppsanpassad vård med kraven på omedelbar placering, särskilt när det är platsbrist. Vissa institutioner är specialiserade på vissa saker, men den differentieringen fungerar inte när institutionerna är fullsatta. SiS får då placera på lediga platser oavsett om det är den mest lämpliga platsen utifrån individens behov eller inte. Enligt placeringsenheten vid SiS huvudkontor frångår myndigheten i situationer av platsbrist först närhetsprincipen och sedan åldersindelningar. Men de blandar aldrig kön och tar alltid hänsyn till om platsen behöver vara öppen eller låst. SiS strävar efter att placera individerna på en institution och avdelning som har rätt verktyg och kompetens för att kunna hantera individen. Det kan till exempel innebära att behandlingsavdelningen ska kunna erbjuda den typ av behandlingsprogram som en ungdom behöver.

6.3.4 SiS chefer och medarbetare efterfrågar en mer målgruppsanpassad vård

SiS följer inte upp om de ungdomar och klienter som kommer till SiS får en lämplig plats utifrån de riktlinjer som styr placeringen. En uppfattning bland många som vi har intervjuat är att vården inte är tillräckligt differentierad. En genomgående synpunkt är att det vore bra med mer renodlade institutioner eller avdelningar. De intervjuade anser att bristen på differentiering gör det svårare att erbjuda vård som ger resultat. Bristande differentiering mellan och inom institutioner medför att olika målgrupper blandas på avdelningarna på ett sätt som inte är bra för ungdomarna och klienterna. Exempel som framkommer i våra intervjuer är:

- Högriskgrupper blandas med lågriskgrupper, vilket lätt skapar ”smittoeffekter”. Detta kan bland annat uppstå genom att LSU-dömda ungdomar placeras på samma avdelningar som LVU-placerade ungdomar.

- Grovt kriminella ungdomar blandas med ungdomar med funktionsnedsättning, som riskerar att bli utnyttjade och fara illa.
- Olika åldrar blandas och även helt olika problematiker och olika motivationslägen. Det kan göra det svårare att anpassa behandlingen efter individerna samt försämra förutsättningarna för vård och behandling.

Drygt hälften av de chefer och medarbetare vid SiS institutioner som har besvarat vår enkät anser att de ungdomar och klienter som kommer till SiS får en plats som är lämplig för dem. Behandlingsassistenterna som arbetar närmast ungdomarna och klienterna samt avdelningsföreståndarna är de yrkesgrupper som är mest kritiska till hur ungdomarna och klienterna placeras, medan institutionscheferna och behandlingssekreterarna är mer positiva.

Däremot är socialtjänsten oftast nöjd med placeringen vid SiS. Enligt SiS socialtjänst-enkät för 2018 ansåg 77 procent av socialsekreterarna att placeringen av ungdomarna var lämplig och 84 procent att de skulle förordas en ny placering på samma institution i ett liknande ärende. Myndigheten betonar att resultaten från denna enkät måste tolkas med försiktighet. När det gäller missbruksvården var 70 procent av socialsekreterarna nöjda med placeringen av klienterna och 77 procent svarade att de skulle förordas en ny placering på samma institution i ett liknande ärende.⁵⁷

6.3.5 SiS 2020 – utvecklingsarbete för ökad differentiering

SiS strävar i det pågående utvecklingsarbetet SiS 2020 efter att få till bättre målgrupps-bedömningar och bättre kunna möta de komplexa vårdbehov som ungdomarna har. Genom projektet ska SiS utveckla metoder för samt öka förmågan att differentiera och utveckla vårdens innehåll. Arbetet syftar till att SiS snabbt ska kunna identifiera en lämplig vårdform i början av behandlingen.

Målen med projektet är att:

- utveckla en kunskapsbaserad differentiering av ungdomar före placering
- ta fram ett förslag för en organisering av specialiserade institutioner där arbetsmetoder kan möta ungdomarnas behov
- utveckla en verksamhet som minskar ungdomarnas tid på institution genom att utveckla eftervård som en integrerad del av behandlingen.⁵⁸

SiS 2020 pågår under 2017–2020.⁵⁹ Enligt våra intervjuer med ansvariga vid SiS består projektet i nuläget i huvudsak av ett pilotprojekt om målgruppsbedömning och ett pilotprojekt om behandlingsorganisation för att kunna möta de behov som målgrupps-bedömningarna identifierar.

⁵⁷ Statens institutionsstyrelse. (2019). *Årsredovisning 2018*.

⁵⁸ Statens institutionsstyrelse. (2017). *Projektdirektiv: SiS ungdomsvård 2020*.

⁵⁹ Statens institutionsstyrelse. (2018). *Projektplan: SiS ungdomsvård 2020*.

Pilotprojektet om målgruppsbedömningar syftar till att ta fram ett systematiskt och kunskapsbaserat arbetssätt för att bedöma olika målgruppers behov och förutsättningar. Målgruppsbedömningarna görs av team som består av de olika professioner som arbetar på institutionerna. Det nya arbetssättet ska värdera risker, behov, styrkor, mottaglighet samt behov av hälso- och sjukvårdsinsatser under en akutplacering på en SiS-institution. Arbetssättet prövas inom SiS och utvärderas ur ungdomars, socialtjänstens, vårdnadshavares och myndighetens perspektiv. Fem akutavdelningar på fem institutioner har deltagit i pilotverksamheten.

Resultaten av utvärderingen är inte publicerade än, men beskrivs av de som ansvarar för projektet vid huvudkontoret som positiva. De socialtjänster som har placerat ungdomar på de deltagande institutionerna är nöjda och anser att det har förbättrat dialogen med socialtjänsterna. Ungdomarna upplever att de har blivit delaktiga i processen på ett bättre sätt än tidigare. Arbetssättet innebär att SiS tar eget initiativ för att höja ambitionsnivån i målgruppsbedömningen, snarare än vänta på att socialtjänsten beställer en sådan tjänst. Akutplaceringarna har fyllts med mer innehåll, professionaliserats och blivit mer kunskapsbaserat.

Flera faktorer spelar roll för framtiden. Arbetssättet är exempelvis förenat med mer kostnader än det nuvarande arbetssättet. SiS kommer att fortsätta detta arbete under 2020 och håller på att ta fram en plan för en bredare implementering inom ungdomsvården kommande år. Pilotprojektet om behandlingsorganisation ska också testas i en pilotverksamhet och SiS arbetar med att ta fram en projektplan och utvärderingsplan.

6.4 Individanpassning sker genom behandlingsplaner, men det saknas kunskap om vårdens innehåll

Individanpassningen av vården sker till stor del genom att SiS upprättar behandlingsplaner för ungdomarna och klienterna. De absolut flesta ungdomar och klienter får en behandlingsplan. Men myndigheten har mycket begränsad kunskap om behandlingsplanernas och vårdens innehåll eftersom den löpande uppföljningen av detta på myndighetsnivå är begränsad, särskild för ungdomsvården. Myndigheten har beslutat om två kunskapsbaserade behandlingsprogram som ska användas, och har också tagit fram stödmaterial för fler metoder. Men vår utredning visar samtidigt att det saknas kunskap om hur mycket kunskapsbaserad vård som faktiskt utförs i verksamheten.

6.4.1 Behandlingsplaner upprättas, men färre klienter inom missbruksvården får utredning om fortsatta insatser

Ett sätt att individanpassa vården är att ungdomarna och klienterna får en individuell anpassad behandlingsplan och att de själva deltar i att utforma den. SiS uppföljning genom nyckeltal visar att 94 procent av klienterna inom missbruksvården under 2019 angav att de haft en behandlingsplan under placeringen. 85 procent av klienterna upplevde att de har varit med och utformat behandlingsplanen. I SiS årsredovisning står att så gott som alla ungdomar hade en behandlingsplan inom föreskriven tid under

2019.⁶⁰ Uppföljningen visar också att de flesta klienter inom missbruksvården numera får en behandlingsplan inom 10 dagar. Denna andel har ökat över tid, från 18 procent 2016 till 79 procent 2019. Men det varierar mycket mellan institutionerna och SiS följer inte upp ungdomsvårdens behandlingsplaner på motsvarande sätt. Däremot har SiS genomfört stickprovsgranskningar inom ungdomsvården.

Ett sätt att individanpassa missbruksvården är också att genomföra en utredning. Som en del i det individbaserade och motiverande arbetet ska alla som vårdas enligt 4 § LVM erbjudas en ”SiS utredning LVM”. Tanken är att den ska ge underlag för att kunna planera fortsatta insatser för klienterna under och efter SiS-placeringen. Men det är få klienter inom missbruksvården som erbjuds en utredning, och de har blivit allt färre. I SiS utskrivningsintervjuer under 2019 angav 18 procent av kvinnorna och 10 procent av männen att de utreddes under vårdtiden. Andelen klienter som har utretts har nästan halverats sedan 2015, för både kvinnor och män. I årsredovisningen anger SiS att det exempelvis beror på att klienterna inte har velat medverka, att klienten blivit utredd tidigare eller att utredningen inte kunnat slutföras.⁶¹ Av våra intervjuer framgår också att det är ett omfattande arbete att göra en hel utredning och att SiS ibland bara genomför vissa delar av en utredning.

6.4.2 Ökat fokus på innehållet i vården

Ett av SiS strategiska mål att ge individuellt anpassad vård som leder till förändring. Tidigare har detta endast preciserats i verksamhetsmålet att ungdomarna och klienterna ska få en behandlingsplan i tid. Men under 2019 har SiS ändrat verksamhetsmålen så att de handlar mer om innehållet i vården. Ett av verksamhetsmålen för 2020 är att höja kvaliteten när det gäller att planera, genomföra och följa upp behandlingsplaner.

6.4.3 Begränsad uppföljning av innehållet och kvaliteten i vården

Det finns begränsad myndighetsgemensam uppföljning av innehållet och kvaliteten i vården och behandlingen. SiS följer upp vissa uppgifter om detta genom sina utskrivningsintervjuer, till exempel om ungdomarna och klienterna upplever att de har fått hjälp med sina problem och andelen ungdomar och klienter som har fått vara delaktiga i att fram sin behandlingsplan. Medarbetare som vi har intervjuat framhåller att ungdomarnas och klienternas upplevelser är viktiga variabler men att myndigheten saknar underlag som visar vad institutionerna faktiskt gör.

I våra intervjuer vid institutionerna lyfter både chefer och medarbetare fram att mycket av det arbete som sker och skapar förutsättningar för förändring inte syns i SiS nuvarande uppföljning och redovisning av resultat. Behandlingsassistenternas löpande arbete följs inte upp, utan snarare de punktinsatser som framför allt psykologer eller terapeuter gör. Ett exempel på sådant som inte synliggörs i uppföljningen men som ger förutsättningar för förändring är de verktyg som ungdomarna och klienterna får för att klara av sitt liv och vardagsbestyr, ett slags livskunskap.

⁶⁰ Statens institutionsstyrelse. (2020). *Årsredovisning 2019*.

⁶¹ Ibid.

På individnivå följer SiS upp hur arbetet enligt behandlingsplanen har gått och om klienten eller ungdomen har nått sina individuella mål. Detta sker både kontinuerligt under vistelsen och i samband med utskrivningen. Vid institutionerna genomförs också slutanteckningar där individernas behandling och insatser summeras. Däremot finns den här typen av information om vårdens innehåll inte tillgänglig på myndighetsnivå. SiS förväntar sig att införandet av verksamhetsstödet KAJ kommer att ge större möjligheter att belysa detta på en aggregerad nivå.

En återkommande synpunkt från våra intervjuer är att SiS följer upp det som går att mäta kvantitativt, men att det behövs mer kvalitativa uppföljningar. Samtidigt framhåller de intervjuade att det är mycket svårt att mäta kvaliteten i till exempel ett motiverande samtal, trots att det är just hur man genomför samtalet som påverkar resultatet.

I vår enkätundersökning instämmer 45 procent av institutionscheferna och avdelningsföreståndarna i att verksamhetsuppföljningen innebär att det går att bedöma resultat på ett bra sätt.

En förutsättning för en genomtänkt uppföljning av vårdens innehåll och kvalitet är att det finns en samsyn inom myndigheten om vad som kännetecknar kvalitet i verksamheten. SiS saknar i dagsläget en gemensam definition av kvalitet, men arbetar med att ta fram en sådan definition och planerar att vidareutveckla uppföljningen utifrån den.

6.4.4 Myndigheten har inte fattat beslut om vilka kunskapsbaserade metoder som får och ska användas

SiS har ambitionen att vården och behandlingen ska vara kunskapsbaserad. SiS har inte fattat något beslut om vilka kunskapsbaserade behandlingsmetoder som får och ska användas i verksamheten, utöver Motiverande samtal (MI) och konflikthanteringsprogrammet No Power No Lose (NPNL). Men myndigheten har påbörjat ett arbete med att bättre styra vilka metoder som ska användas. I dagsläget har däremot myndigheten riktlinjer för ett antal metoder och kvalitetssäkrar fortlöpande manualer och utbildningar i dessa, för att säkerställa att behandlingen vilar på vetenskaplig grund. I våra intervjuer framkommer inte någon kritik mot metoderna och stödmaterialen, utan de upplevs fungera bra när de används.

6.4.5 Institutionerna efterfrågar bättre förutsättningar att arbeta med de kunskapsbaserade metoderna

Av vår enkätundersökning framgår att cirka 60 procent av institutionscheferna, avdelningsföreståndarna och behandlingsassistenterna anser att myndighetens kunskapsbaserade metoder och behandlingsprogram är utformade på sådant sätt att de är ett bra stöd för arbetet. Lika stor andel anser att SiS följer de manualer och vägledningar för kunskapsbaserade metoder och behandlingsprogram som myndigheten har tagit fram.

De som i vår enkätundersökning har svarat att de inte alls eller i låg grad följer SiS manualer och vägledningar för kunskapsbaserade metoder och behandlingsprogram har fått följdfrågan varför de inte alltid gör det.

De svarsalternativ som de flesta anger är:

- Vi har inte tid och resurser att följa dem.
- Vi har inte kompetens att följa dem.
- Vi har inte rutiner som skapar goda förutsättningar att följa dem.

Resurser har betydelse för att kunna genomföra behandlingsmetoderna

Både enkätsvaren och våra intervjuer visar att resursfrågan är viktig. Ofta bedömer de intervjuade att det inte finns tillräckliga resurser eller tillräcklig kapacitet på institutionerna. De genomför inte alltid hela behandlingsprogram, utan snarare delar av dem.

Kompetens är en förutsättning för att genomföra behandlingsmetoderna

De medarbetare som utför metodarbete ska enligt riktlinjerna ha utbildning i dem. SiS ställer krav på minst tvåårig eftergymnasial utbildning för att en behandlingsassistent ska utbildas i metoderna. Det betyder att en andel av de anställda inte möter kunskapskraven för att utbildas i metoderna. Våra intervjuer och fritextsvar i vår enkät visar att det förekommer att behandlingsassistenter upplever att de saknar tillräcklig utbildning i metoderna och att det ibland finns för få personer som kan dem.

Medarbetare som har gått utbildningar upplever ibland att de saknar tid och andra förutsättningar för att använda det som de har lärt sig. Behandlingsverksamheten påverkas också negativt av en hög personalomsättning.

Institutionernas organisation och rutiner påverkar behandlingsverksamheten

Enligt våra intervjuer påverkar också institutionens organisation behandlingsverksamheten. Institutionerna har organiserat behandlingsverksamheten på olika sätt. På vissa institutioner är det exempelvis avdelningsföreståndarna som ansvarar för behandlingsverksamheten, det vill säga arbetet med att genomföra behandlingsprogram. Det riskerar att leda till att behandlingsverksamheten inte prioriteras, eftersom avdelningsföreståndarna ofta saknar tid till detta. På samma vis riskerar behandlingsverksamheten att falla mellan stolarna om alla behandlingsassistenter delar ansvaret för den. Vissa institutioner har infört en programansvarig som stöttar övriga i arbetet med behandlingsmetoderna. Verksamhetsutvecklare vid verksamhetskontoren framhåller att fristående resurser för vård och behandling ger bra förutsättningar för att skapa en stabil och välfungerande behandlingsverksamhet.

Vård- och behandlingsenheten vid huvudkontoret efterfrågar en motpart på institutionerna som är ansvarig för behandlingsverksamheten. Denna motpart kan exempelvis kvalitetssäkra och arbeta med fortlöpande implementering av behandlingsmetoder. Vid avdelningen för utveckling av vård och behandling pågår en diskussion om att omorganisera avdelningens enheter för att bland annat förbättra vård- och behandlingsverksamheten på institutionerna.

6.4.6 Det finns begränsad kunskap om hur kunskapsbaserad vården vid SiS är

Eftersom SiS inte har några riktlinjer om vilka kunskapsbaserade metoder som får och ska användas begränsas möjligheterna att följa upp hur metoderna används i verk-

samheten, enligt myndigheten. Det saknas därför samlad kunskap om i hur stor utsträckning den vård och behandling som bedrivs är kunskapsbaserad. Som vi beskriver ovan följer SiS upp vårdens innehåll på individnivå och avdelningsnivå, men inte på myndighetsnivå.

Inom missbruksvården följer SiS upp hur många kunskapsbaserade metodinsatser som är planerade enligt behandlingsplanerna. Men någon sådan uppföljning sker inte alls för ungdomsvården. Anledningen till att den uppföljningen endast sker för missbruksvården är att verksamhetskontoret för missbruksvården själv har skapat ett system för att följa upp bland annat detta. Uppföljningen av missbruksvården visar att institutionerna planerar för viss behandlingsverksamhet och att antalet planerade kunskapsbaserade metodinsatser har ökat sedan 2016. Men vi ser att det skiljer sig mycket mellan olika LVM-institutioner i hur många aktiviteter enligt SiS kunskapsbaserade metoder de planerar att använda. 2019 varierade antalet sådana aktiviteter mellan 2,2 och 20,2 per 365 vård dygn.

Den information som finns inom missbruksvården handlar om planerade insatser. Det finns ingen systematisk uppföljning av om dessa planerade insatser sedan också har genomförts och om de har genomförts på rätt sätt. SiS beskriver däremot att de återkommande genomlyser metodverksamheten för att kartlägga vilka program respektive institution använder, antalet programledare, omfattningen av verksamheten och hur många ungdomar eller klienter som har fått del av programmet. SiS bedömer att införandet av verksamhetsstödet KAJ kommer att förbättra uppföljningen ytterligare.

De flesta som vi har intervjuat på institutionerna uppger att de arbetar med behandlingsverksamhet, om än i olika utsträckning. De bedömer att behandlingsmetoderna ofta inte genomförs i sin helhet, utan att de använder de delar av dem som de anser passar i det aktuella fallet. Men vår enkät visar att institutionerna i relativt hög utsträckning uppfattar att vården och behandlingen baseras på kunskapsbaserade behandlingsprogram. Det är 84 procent av institutionscheferna som anser detta, och cirka 65 procent inom övriga grupper.

6.5 En god vård kräver att medarbetare har rätt kompetens

Statskontorets utredning visar att myndigheten har utvecklat olika stöd och riktlinjer samt att de bedriver flera projekt för att främja en god kompetensförsörjning. SiS utreder också förutsättningarna att differentiera behandlingsassistentrollen för att bredda rekryteringsbasen. Samtidigt visar vår utredning att myndigheten inte har tagit fram någon samlad kompetensförsörjningsplan, trots de problem som de har identifierat inom området. Myndigheten har inte heller säkerställt att nyanställda får en likvärdig och tillräcklig introduktion till sin nya arbetsplats. Men vi konstaterar också att myndigheten arbetar med att normera introduktionsutbildningen.

6.5.1 Myndigheten har ingen samlad kompetensförsörjningsplan

Myndigheten har inte tagit fram någon samlad kompetensförsörjningsplan, trots de betydande utmaningar som myndigheten har inom området. Statskontorets erfarenheter

från genomförda myndighetsanalyser visar att många myndigheter har valt att använda sådana planer för att kunna styra kompetensförsörjningen på ett långsiktigt, strategiskt och samordnat sätt. I sammanhanget kan också nämnas att myndighetens internrevision har rekommenderat myndigheten att ta fram en sådan plan.

Däremot sker kompetensplanering vid myndigheten på flera olika sätt, bland annat när det gäller utbildningar, rekrytering och chefsförsörjning. Myndigheten anger att den främsta orsaken till att en mer samlad kompetensförsörjningsplan inte har tagits fram är att myndigheten i dagsläget saknar systemstöd för att kunna ta fram tillförlitlig statistik att utgå ifrån. SiS arbetar med att skapa ett sådant systemstöd (SiS Meta) och när det är klart planerar myndigheten att återuppta det tidigare påbörjade arbetet. De bedömer att det nya kompetensförsörjningssystemet kommer att ge bättre förutsättningar för en samlad planering.

6.5.2 SiS har svårt att rekrytera medarbetare med rätt kompetens

SiS har betydande utmaningar i arbetet med att rekrytera medarbetare med rätt kompetens. Myndigheten har tagit fram olika stöd och riktlinjer samt bedriver flera projekt för att främja en god kompetensförsörjning. Myndigheten utreder även förutsättningarna för att differentiera rollen som behandlingsassistent för att bredda rekryteringsbasen.

Utmaningar i att rekrytera medarbetare med rätt kompetens

Myndigheten framhåller att rekryteringsläget är svårt när det gäller de största personalgrupperna, som behandlingsassistenter, lärare, sjuksköterskor och psykologer. Uppgifter om personalomsättningen vid myndigheten 2018 visar att myndigheten har betydligt svårare att behålla kvinnor än män som medarbetare. Myndighetens höga personalomsättning under 2015 och 2016 förklaras främst av konkurrensen om behandlingsassistenter som uppstod till följd av det höga flyktingmottagandet 2015.⁶² I årsredovisningen för 2019 beskriver SiS att myndigheten har många medarbetare som har arbetat länge samtidigt som personalrörligheten är relativt hög.⁶³

⁶² Statens institutionsstyrelse. (2019). *Årsredovisning 2018*.

⁶³ Statens institutionsstyrelse. (2020). *Årsredovisning 2019*.

Tabell 4. Personalomsättning, totalt och per kön (procent)

	2018	2017	2016	2015
Kvinnor	9,8	7,9	18,8	12,4
Män	4,5	5,7	13,0	7,5
Totalt	7,0	6,8	15,9	9,9

Källa: SiS årsredovisning 2018.

Statskontorets utredning visar att brist på arbetskraft med rätt kompetens tydligt har påverkat förutsättningarna att rekrytera till myndigheten. SiS har under en period sänkt utbildningskraven i rekryteringen av behandlingsassistenter för att kunna bemanna lediga tjänster. I dag har kraven återinförts. Situationen är bättre i dag och kraven på utbildning har återinförts.⁶⁴ Behandlingsassistenter vid SiS som saknar formell utbildning har också möjlighet att validera sina kompetenser för att få en examen som behandlingspedagog (se vidare i avsnitt 6.5.4).

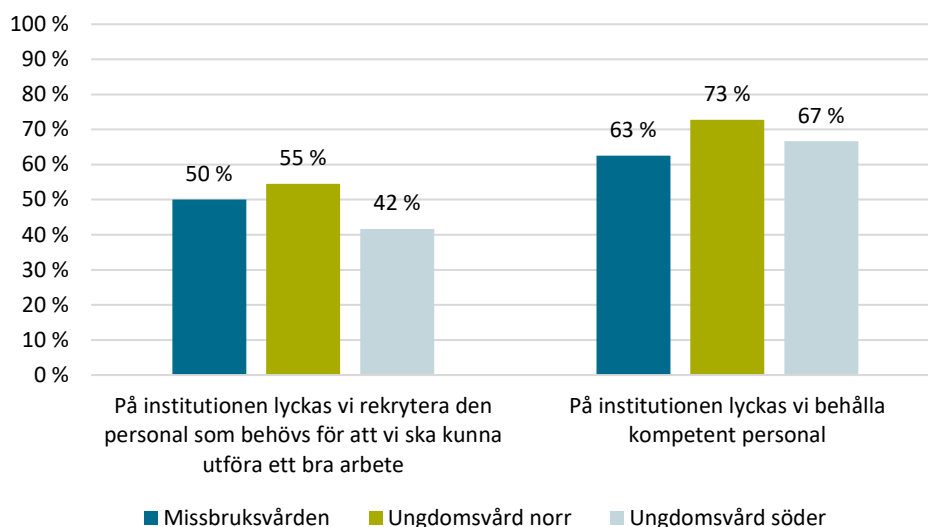
Våra intervjuer visar att det i dag finns betydande skillnader i förutsättningarna att rekrytera medarbetare i olika delar av landet. De lyfter till exempel fram att det är svårare att rekrytera medarbetare till institutioner som ligger långt från större städer och universitetsstäder eller långt ifrån kollektivtrafik. De för också fram att den tuffa arbetsmiljön i kombination med myndighetens löneläge gör det svårt för SiS att både rekrytera och behålla medarbetare. Möjligheten att rekrytera medarbetare med rätt kompetens varierar också inom och mellan verksamhetsområdena. Detta bekräftas även av SiS egen rapportering.⁶⁵

I vår enkätundersökning instämmer 48 procent av de som har svarat i att den egna institutionen lyckas rekrytera den personal som behövs, och 68 procent instämmer i att den egna institutionen lyckas behålla kompetent personal. Medarbetare i ungdomsvård norr instämmer i högre utsträckning i de två påståendena än medarbetare i de andra två verksamhetsområdena (figur 13).

⁶⁴ För att arbeta som behandlingsassistent hos SiS ställs krav om minst examen från 2-årig eftergymnasial utbildning vid folkhögskola eller yrkeshögskola, med inriktning mot socialt/pedagogiskt behandlingsarbete eller examen från högskola med motsvarande inriktning, till exempel en socionomexamen.

⁶⁵ Statens institutionsstyrelse. (2019). *Sammanställning av tertiärluppföljning 1, 2019*.

Figur 13. I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om kompetens? (andel som instämmer helt eller i hög grad).



Åtgärder för att främja förutsättningarna att rekrytera medarbetare med rätt kompetens

Myndigheten har genomfört åtgärder för att främja förutsättningarna att rekrytera medarbetare med rätt kompetens. De har tagit fram en riktlinje med kompletterande stöddokument, vilken omfattar alla steg i rekryteringen fram till att anställningen inleds. Under 2018–2020 bedriver myndigheten också projektet ”Attraktiv arbetsgivare” med målet att öka kunskapen om SiS och att attrahera och rekrytera medarbetare med rätt kompetens. Inom ramen för projektet genomförs kampanjen ”Det gäller livet” med porträttbilder på affischer och digitala stortavlor i kollektivtrafik, i sociala medier och på webben. Denna kampanj ska väcka intresse för att arbeta inom myndigheten. Men flera av de som vi har intervjuat kritiserar kampanjen för att den inte har varit tillräckligt synlig på mindre orter som har svårt att rekrytera.

Huvudkontoret genomför ett projekt för att se över och definiera befattningar för att tydliggöra arbetsuppgifter, kompetenskrav och utvecklings- och karriärvägar. Projektet har börjat med att bedöma om befattningen behandlingsassistent kan differentieras, vilket skulle kunna få fler att söka sig till SiS. Detta innebär att myndigheten skulle kunna ställa olika kompetenskrav för olika inriktningar inom arbetet som behandlingsassistent. Vid våra intervjuer lyfter flera också fram de positiva effekter en sådan differentiering skulle kunna ge, både på möjligheten att rekrytera och möjligheten att behålla medarbetare.

6.5.3 Brett utbud av kompetensutveckling, men risk för att medarbetarna inte får tillräcklig introduktion

Myndigheten erbjuder ett brett utbud av kompetensutvecklande insatser. Samtidigt visar vår utredning att myndigheten ännu inte har säkerställt att nyanställda får en likvärdig och tillräcklig introduktion till sin nya arbetsplats. Vid myndigheten pågår arbete med att utveckla introduktionsutbildningen.

Myndigheten har inte säkerställt en likvärdig och tillräcklig introduktion

Statskontorets utredning visar att myndigheten inte har säkerställt att alla medarbetare får en likvärdig och tillräcklig introduktion.

Det är obligatoriskt för nya medarbetare som har tillsvidareanställning eller ett längre visstidsförordnande att gå en centralt organiserad tredagarsutbildning på internat. Denna utbildning innehåller bland annat delar om myndighetens verksamhet, om de lagar som styr verksamheten och om den statliga värdegrunden.

Myndigheten har en central riktlinje som gäller introduktionen av nyanställda medarbetare. Av en granskning från myndighetens internrevision från 2018 framgår att det fanns institutioner som inte kände till riktlinjen och att många av dem som kände till den ansåg att den var för allmänt skriven för att vara ett tillräckligt stöd till institutionerna. Internrevisionen bedömde sammantaget att styrningen var svag och otydlig vilket har lett till att introduktionen varierar stort mellan institutionerna, både när det gäller innehåll, omfattning och kvalitet. Internrevisionen framhöll också att det är svårt att motivera varför timanställda inte ska få samma grund i form av introduktionsmoment och utbildningar som övriga, eftersom de är en betydande andel av behandlingsassistenterna som ofta också får stort ansvar.⁶⁶

Vår enkätundersökning visar samtidigt att 76 procent av de som har besvarat enkäten anser att de har fått den introduktion de behöver för att utföra ett bra arbete. Andelen varierar inte nämnvärt mellan befattningarna. De som anser att de inte har fått tillräcklig introduktionsutbildning anger bland annat att introduktionen skulle ha behövt vara längre, mer gedigen och mer likvärdig för alla medarbetare.

SiS arbetar för närvarande med att ta fram en ny myndighetsgemensam introduktion för nyanställda. Institutionerna arbetar under tiden med befintliga, lokala introduktionsprogram och anpassar rutinerna till de lokala förutsättningarna.⁶⁷

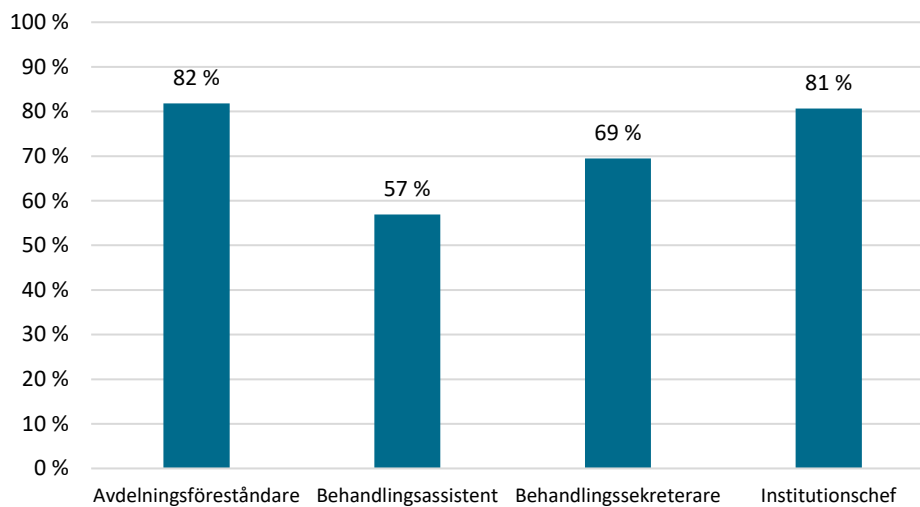
6.5.4 Det finns ett brett utbud av vidareutbildningar

Huvudkontoret erbjuder ett brett utbud av vidareutbildningar som fyller många av de utbildningsbehov som medarbetarna har. Vår enkätundersökning visar också att de flesta som har svarat instämmer i påståendet att de har möjlighet att gå de vidareutbildningar som de behöver för att kunna utföra ett bra arbete. Men det finns skillnader i svaren mellan de olika yrkesgrupperna, där behandlingsassistenterna har lägst andel positiva svar (figur 14).

⁶⁶ Statens institutionsstyrelse. (2018). *Granskning av introduktion av nyanställda behandlingsassistenter*.

⁶⁷ Statens institutionsstyrelse. (2019). *Sammanställning av tertiärluppföljning 1, 2019*.

Figur 14. Jag har möjlighet att gå de vidareutbildningar som jag behöver för att kunna utföra ett bra arbete (andel som instämmer helt eller i hög grad).



De som inte anser att de har fått tillräcklig utbildning anger bland annat att de behöver mer utbildning inom psykiatri, de behandlingsmetoder som myndigheten använder och om missbruk. En del av de som vi har intervjuat framhåller också att de inte kan delta eftersom det är svårt att avvara medarbetare i verksamheten och att det varierar mellan institutioner i hur mycket utbildningar som medarbetare får gå samt hur nya kunskaper används och kommer till nytta i verksamheten.

Medarbetare vid SiS som arbetar som behandlingsassistenter men saknar formell utbildning har möjlighet att validera sina kunskaper, färdigheter och kompetenser för att få en examen som behandlingspedagog. Cirka 100 medarbetare från SiS deltar i valideringen varje år. I en granskning från 2018 av myndighetens internrevision rekommenderas myndigheten att återuppta ett tidigare arbete om att ta fram en dokumenterad kompetensförsörjningsplan för myndigheten och att löpande och strukturerat följa upp resultatet av valideringsprojektet för att kunna bedöma projektets nytta och effekt.⁶⁸

Statskontorets utredning visar att myndigheten ännu inte har tagit fram någon kompetensförsörjningsplan eller genomfört någon strukturerad uppföljning eller utvärdering av valideringsprojektet. Däremot görs utvärderingar årsvis efter varje utbildningsomgång.

Cheferna får utbildning, men vissa medarbetare vill ha mer närvarande chefer

SiS har ett program för chefs- och ledarskapsutbildningar. Inom programmet finns det en chefsintroduktionsutbildning för nya chefer som har blivit chef för första gången.

⁶⁸ Statens institutionsstyrelse. (2018). *PM – Uppföljning av internrevisionens granskning av valideringsprojektet*.

För samtliga chefer finns det utbildningar i följande steg: utvecklande ledarskap, involverande ledarskap och utvecklande medarbetarskap.

70 procent av de institutionschefer som har svarat på vår enkät instämmer helt eller i hög grad i att de fått tillräcklig introduktion för att kunna göra ett bra arbete. 81 procent av dem instämmer också helt eller i hög grad i att de har möjlighet att gå de vidareutbildningar som de behöver för att göra ett bra arbete. Motsvarande siffror för avdelningsföreståndare är 72 respektive 82 procent.

Seko har genomfört en undersökning riktad till sina medlemmar vid SiS som visar att sex av tio respondenter vid SiS är nöjda med sin närmaste chef.⁶⁹ Fritextsvaren i vår enkät visar att den styrning och stöd som anställda på institutionerna saknar bland annat är ett kompetent och närvarande ledarskap på institutionerna. Av våra intervjuer framgår att inte minst avdelningsföreståndarna har en central uppgift inom myndigheten, och att det finns skillnader i hur de tar sig an sin uppgift.

⁶⁹ Seko. (2019). *En myndighet i förfall. En rapport om läget inom Statens institutionsstyrelse februari 2019*, s. 20. Medlemsundersökningen genomfördes av Seko under november 2018. Den gick ut till alla medlemmar inom "Seko klubb SiS" som fanns registrerade i Sekos medlemsregister med kontaktuppgifter den 24 oktober 2018. Svarsfrekvensen var 51,3 procent vilket motsvarar 384 individuella svar.

7 Samverkan med kommuner och regioner till stöd för en sammanhållen vårdkedja

I detta kapitel redovisar vi vår analys av SiS samverkan med kommunernas socialtjänst och skolor samt regionernas hälso- och sjukvård.

7.1 Sammanfattande iakttagelser

- Vår analys visar att det finns brister i kontinuiteten i vårdkedjan. De största problemen gäller samverkan med regionernas hälso- och sjukvård, särskilt psykiatri.
- Det varierar betydligt när det gäller hur väl samarbetet mellan SiS och socialtjänsten fungerar. Vår analys visar att problemen är störst i samband med utskrivning, vilket försämrar förutsättningarna att åstadkomma en sammanhållen vårdkedja för ungdomarna och klienterna.
- Ungdomar och klienter har ofta stora psykiatriska behov, men SiS medarbetare upplever att de som är placerade vid SiS ofta faller mellan stolarna och inte får tillgång till den vård som behövs för att myndigheten ska lyckas med sitt uppdrag.
- Det saknas i dag strukturer inom SiS för samverkan mellan SiS och hälso- och sjukvården, exempelvis för att stödja institutioner i att upprätta lokala överenskommelser mellan ungdomshem och barn- och ungdomspsykiatri (BUP).
- Myndigheten har utvecklat en modell för skolsamverkan som nu har införts i myndighetens ordinarie verksamhet. Samtidigt finns det fortfarande problem med samarbetet med hemkommunerna. Det gäller främst i samband med att ungdomarna påbörjar sin vistelse vid SiS.

7.2 Utmaning att åstadkomma en sammanhållen vårdkedja

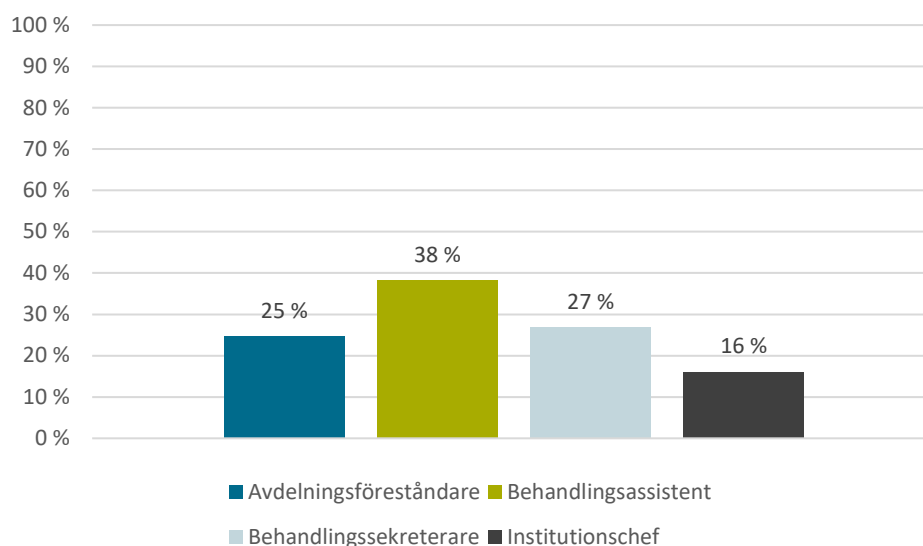
Statskontorets utredning visar att det finns brister i kontinuiteten i vårdkedjan. Vår analys visar att problemen är störst i samarbetet med regionernas psykiatri. Myndigheten har inte heller i någon större omfattning utvecklat den centrala styrningen, det centrala stödet eller den centrala uppföljningen för området.

7.2.1 Kontinuiteten i vårdkedjan brister

SiS ska förutom att ta ansvar för sin vård och behandling också bidra till att skapa sammanhållna vårdkedjor med andra relevanta aktörer. Resultaten från våra intervjuer och vår enkätundersökning visar att det finns brister i kontinuiteten i vårdkedjan. Vår enkätundersökning visar att endast 16 procent av institutionscheferna anser att

ungdomarna och klienterna får kontinuitet i vården genom att det finns en sammanhållen vårdkedja mellan SiS och andra relevanta aktörer (figur 15). Andelen är något högre i övriga yrkesgrupper, men fortfarande låg (25–38 procent).

Figur 15. Ungdomarna och klienterna får kontinuitet i vården genom att det finns en sammanhållen vårdkedja mellan SiS och andra relevanta aktörer (andel som instämmer helt eller i hög grad).



Vår enkätundersökning visar att medarbetarna bedömer att det är samarbetet med regionernas psykiatriska hälso- och sjukvård som fungerar sämst. De bedömer att ungdomarna och klienterna inte får tillgång till den psykiatriska hälso- och sjukvård som de behöver (figur 16).

Figur 16. I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om samarbete och samverkan med externa aktörer? (andel som instämmer helt eller i hög grad).



Myndighetens samverkan med socialtjänsten, hälso- och sjukvården och skolan utvecklar vi i de kommande avsnitten i kapitlet.

7.2.2 Det saknas i vissa delar övergripande myndighetsgemensamma stöd

Statskontorets genomgång av myndighetens verksamhetsplanering visar att myndigheten inte har utformat något verksamhetsmål om samverkan, utöver att samverkan

med socialtjänsten ingår som en del i verksamhetsmålet för 2020 om att utnyttja platserna på SiS flexibelt. Vår genomgång visar att det finns rutiner för samverkan med kommunernas socialtjänst och skolor, men att de är betydligt mer begränsade för samverkan med hälso- och sjukvården.

På vår enkätfråga om det finns tillräckligt med stöd och strukturer (till exempel riktlinjer, rutiner, samverkansavtal, uppföljning) för att skapa goda förutsättningar för samarbete och samverkan med relevanta externa aktörer är det 38 procent bland de som har besvarat enkäten som instämmer helt eller i hög grad. De som bedömer att styrningen och stödet är bristfälligt anger bland annat att det saknas övergripande myndighetsgemensamma rutiner och avtal som kan användas vid kontakt med exempelvis regionerna, att det saknas kunskap både hos SiS och andra aktörer samt att det kan vara svårt att få till samverkan på grund av att olika aktörer arbetar på olika sätt. Flera framhåller också att de samverkande aktörerna inte har samma intresse som SiS av att etablera en nära samverkan. Flera beskriver ett generellt behov av att förtydliga olika aktörers ansvar och hur samverkan praktiskt ska gå till, exempelvis kring kontakter och dokumentation.

7.3 Betydande variationer i samarbetet med socialtjänsten

SiS har utformat rutiner för samarbetet med socialtjänsten för att skapa en sammanhållen vårdkedja för ungdomarna och klienterna. Men vår utredning visar samtidigt att det finns problem i samarbetet. En hög arbetsbörda och hög personalomsättning hos socialsekreterarna kan begränsa kommunernas delaktighet. Problemen i samarbetet är störst i samband med utskrivning, vilket kan resultera i att det blir ett glapp i vårdkedjan. Preliminära resultat från försöksverksamheten SiS 2020 visar att det går att öka effektiviteten och kvaliteten i vården och behandlingen genom att förbättra samverkan tidigt under placeringen.

7.3.1 Brister i socialtjänstens delaktighet i arbetet

Kommunerna har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp de behöver. Kommunens socialtjänst ansvarar för att ge stöd och hjälp, bland annat till barn och ungdomar i utsatta situationer. Av socialtjänstlagen framgår att socialnämnden ska se till att barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och att de får vård och uppföstran utanför hemmet om det behövs. Ett väl fungerande samarbete mellan socialtjänsten och SiS under placeringen kan skapa förutsättningar för en sammanhängande vårdkedja.

SiS riktlinjer förutsätter att socialtjänsten är delaktiga i planeringen och uppföljningen av ungdomen eller klienten. Därför ska socialtjänsten bjudas in till möten vid inskrivning, uppföljning och utskrivning. Av riktlinjerna framgår också att SiS ska hämta in information om ungdomen eller klienten i samband med inskrivning och att socialtjänsten efter utskrivning får en sammanställning av genomförda insatser, hur väl målen för behandlingen har uppnåtts och de behov ungdomen eller klienten har kvar efter placeringen. Efter utskrivning ska också socialtjänsten få utvärdera placeringen genom att besvara en enkät (SiS socialtjänstenkät).

Vår utredning visar att samverkan med socialtjänsten fungerar olika bra. Våra intervjuer visar att socialsekreterarna är engagerade i olika grad och att det är olika lätt att hålla kontakt med dem under vistelsen. Vår utredning visar att arbetsbördan och många personalbyten hos socialtjänsten försvårar samarbetet.

Vår enkätundersökning indikerar att samverkan med socialtjänsten fungerar bättre i samband med inskrivningen än under vistelsen eller i samband med utskrivning. Det är 60 procent som uppger att samarbetet i samband med *inskrivning* fungerar väl, medan det är 47 respektive 46 procent som uppger att samarbetet *under vistelsen* och i samband med *utskrivning* fungerar väl. Samarbetet i samband med inskrivning upplevs fungera sämre i verksamhetsområde norr än de andra två verksamhetsområdena. I övrigt finns inga skillnader mellan verksamhetsområdena när det gäller medarbetares uppfattning om hur samverkan med socialtjänsten fungerar.

Våra intervjuer bekräftar att det finns brister i samband med utskrivning. Flera påpekar att länken till eftervården brister. De framhåller exempelvis att ungdomar riskerar att tappa motivation när de får vara kvar på SiS institution i väntan på att socialtjänsten ska hitta en ny placering. Personer som vi har intervjuat lyfter också fram att det behövs bättre samsyn mellan SiS och socialtjänsten i arbetet med rekommendationer om fortsatta insatser.

7.3.2 Socialtjänsten erfar att samverkan har förbättrats men har fortsatta utvecklingsbehov

Vi har inom ramen för utredningen också tagit del av erfarenheter av samverkan mellan SiS och socialtjänsten från medarbetare vid SKR samt det socialchefsnätverk som SKR samordnar. Vid dessa möten lyfte deltagarna fram positiva erfarenheter om att samarbetet fungerar bra och att det också har förbättrats under senare tid. Samtidigt redovisade de att det ofta tar lång tid att få en placering, att det finns brister i kontakten med de placerades föräldrar och att medarbetare har kompetensbrister. Dessa kompetensbrister gäller bland annat att vårda och behandla personer med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.

Vid vårt möte med socialchefsnätverket lyfte flera socialchefer också fram att det orsakar betydande merarbete hos kommunerna i samband med inskrivning att SiS inte använder digitala underskrifter. I våra kontakter med SiS uppger myndigheten att arbete nu pågår med att utveckla ett system som innebär att kommunerna framöver ska kunna använda digitala signaturer i sina kontakter med myndigheten. I det arbetet för myndigheten dialog med andra myndigheter, SKR, vissa kommuner och leverantörer av system.

7.3.3 Preliminära resultat från utvecklingsarbetet SiS 2020 visar att samverkan kan öka kvaliteten och effektiviteten i arbetet

Myndigheten genomför för närvarande ett pilotförsök för systematisk målgruppsbedömning av ungdomar på akutavdelningar på fem ungdomshem inom SiS. Pilotprojektet bedrivs i samverkan med kommuner med målet att SiS redan efter två veckor ska kunna ge en kvalificerad rekommendation utifrån en bedömning av ungdomens

behov och förutsättningar. Preliminära resultat från projektet tyder på att målgruppsbedömningarna främjar samverkan genom att den ger en samlad helhetsbild av ungdomens problem och vårdbehov. Såväl ungdomar som SiS medarbetare och socialsekreterare är nöjda med detta sätt att arbeta, enligt de preliminära resultaten.

7.3.4 SiS saknar en fungerande uppföljning av samarbetet med socialtjänsten

Samverkan mellan SiS och socialtjänsten följs inte upp inom ramen för den löpande verksamhetsuppföljningen. Myndigheten har i dag inte heller något fungerande uppföljningssystem för att följa upp hur socialtjänsten ser på samarbetet eller på resultaten av placeringen. Myndigheten anger att svarsfrekvensen på socialtjänstenkäten är för låg för att resultaten ska vara tillförlitliga. I sammanhanget ska också nämnas att socialtjänstenkäten inte innehåller några konkreta frågor om samarbetet kring ungdomen eller klienten. Det finns en fråga som i någon mån indirekt kan belysa hur samarbetet har fungerat: om socialtjänsten bedömer att institutionen beaktade socialtjänstens förslag vid utformningen av behandlingsplanen eller inte. SiS har påbörjat ett arbete med att se över och revidera form och innehåll i socialtjänstenkäten.

7.4 Ungdomars och klienters behov av hälso- och sjukvård tillgodoses inte

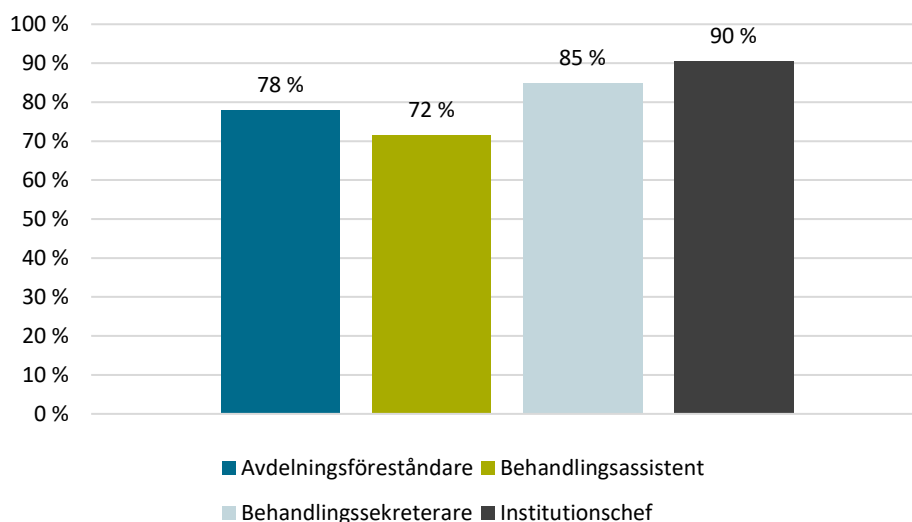
Vår utredning visar att SiS egna hälso- och sjukvård fungerar väl, men att det finns betydande problem i samarbetet med regionernas psykiatriska hälso- och sjukvård. I syfte att förbättra vården för unga vid SiS med stora behov av psykiatrisk vård har regeringen gett Socialstyrelsen i uppdrag att samordna ett pilotprojekt för att pröva nya vårdformer för specialiserad vård. Statskontoret bedömer att detta utvecklingsarbete på sikt kan ge förutsättningar att förbättra vården för de med allra störst behov, men att det samtidigt finns behov av ett bredare utvecklingsarbete.

7.4.1 SiS egna hälso- och sjukvård bedöms fungera väl

SiS har anställda psykologer och sjuksköterskor och tillgång till läkare som är anställda eller verksamma genom avtal. Enligt lag ska det finnas tillgång till läkare och lagen säger också att det bör finnas tillgång till psykologisk expertis vid SiS institutioner. Myndigheten erbjuder således mer hälso- och sjukvård än vad lagen kräver. SiS ska också bedriva viss hälso- och sjukvård inom ramen för elevhälsan.

Vår enkätundersökning visar att de flesta inom SiS är nöjda med hur myndighetens egen organisation för hälso- och sjukvård fungerar. 90 procent av institutionscheferna anser att ungdomarna och klienterna får en god hälso- och sjukvård av institutionens egen hälso- och sjukvårdsorganisation. Andelen är något lägre bland övriga grupper, men det är ändå 72 procent av behandlingsassistenter som är nöjda med den egna institutionens hälso- och sjukvård (figur 17).

Figur 17. Ungdomarna/klienterna får en god hälso- och sjukvård av institutionens egen hälso- och sjukvårdsorganisation (andel som instämmer helt eller i hög grad).



Enkäten visar också att chefer och medarbetare inom ungdomsvården är betydligt mer nöjda med den egna hälso- och sjukvården än de inom missbruksvården. Detta gäller särskilt inom södra ungdomsvården. Det skiljer mer än 20 procentenheter mellan södra ungdomsvården och missbruksvården.

7.4.2 Stora svårigheter i samarbetet med hälso- och sjukvården

SiS egen organisation kan inte ta hand om mer omfattande vårdbehov, vilket innebär att många även behöver vård från regionernas ordinarie hälso- och sjukvård, framför allt från psykiatrin.⁷⁰ Tillgång till hälso- och sjukvård är en faktor som i hög grad påverkar myndighetens förutsättningar att kunna erbjuda ungdomarna och klienterna en god vård och behandling. Samtidigt ska hälso- och sjukvård ges till den med störst behov enligt hälso- och sjukvårdslagen, vilket är en bedömning som görs av hälso- och sjukvården. Det är en aspekt som gör SiS uppdrag komplext.

Statskontorets utredning visar att det finns betydande svårigheter i samarbetet med hälso- och sjukvården, framför allt när det gäller tillgång till psykiatrisk vård. Medarbetare på institutioner beskriver återkommande i våra intervjuer att det uppstår situationer där de upplever att ungdomar och klienter faller mellan stolarna. En återkommande situation är att medarbetare kör ungdomar eller klienter till psykiatrin men att de inte kan läggas in för att de är utåtagerande. Medarbetare upplever också att sjukvården ibland inte lägger in ungdomarna eller klienterna för att de bor på en av myndighetens institutioner. Vissa som vi har intervjuat tror att det kan bero på att sjukvården har dålig kunskap om vilket uppdrag och vilken kompetens SiS faktiskt har. SiS gör i återrapporteringen av ett regeringsuppdrag samma analys utifrån att unga och

⁷⁰ Socialstyrelsen. (2019). *Vård för barn och unga i HVB utifrån deras samlade behov. Förutsättningar och former för integrerad och annan specialiserad vård.*

klienter i akuta psykiatriska tillstånd skrivs ut från psykiatrin efter några timmar för fortsatt vård på institutionen. I samverkansmöten har det framkommit att sjukvården så har antagit att SiS kan ge mer avancerad vård än vad som är fallet. SiS bedömer att ungdomar och klienter på SiS med stora psykiatriska behov inte får ändamålsenliga insatser av SiS eller andra huvudmän.⁷¹

Vår enkätundersökning visar också att medarbetare anser att samarbetet med psykiatrin fungerar sämre än samarbetet med övriga hälso- och sjukvården samt med de övriga samverkansaktörer som vi har ställt frågor om.

Endast 20 procent av de som har svarat på enkäten instämmer helt eller i hög grad i påståendet att samarbetet med regionernas psykiatriska hälso- och sjukvård innebär att ungdomarna och klienterna får tillgång till den psykiatriska hälso- och sjukvård som de behöver. Det kan jämföras med att 48 procent instämmer i att övriga hälso- och sjukvården fungerar väl.

7.4.3 Det finns ingen struktur inom SiS för samverkan mellan SiS och hälso- och sjukvården

Vår utredning visar att myndigheten inte i någon större omfattning har utvecklat myndighetsgemensamma former, rutiner eller annat stöd för samverkan med hälso- och sjukvården. Myndigheten genomför inte heller någon systematisk uppföljning av samverkan eller hur samarbetet kring individer med behov av regionernas hälso- och sjukvård fungerar.

Det finns samtidigt vissa exempel på rutiner, arbetssätt och överenskommelser om samverkan och samarbetet med hälso- och sjukvården. Inom missbruksvården har SiS tagit fram checklistor på verksamhetsområdesnivå för samarbete mellan LVM-hemmen, socialtjänsten och sjukvården avseenden den inledande läkarbedömningen i samband med abstinensbehandling. Inom missbruksvården hålls också löpande samverkansmöten med hälso- och sjukvården för att informera om den vård som SiS kan respektive inte kan erbjuda. Enligt våra intervjuer har dessa möten medfört att kunskapen inom regionernas hälso- och sjukvård har förbättrats om de sjukdomstillstånd som de behöver ta hand om.

Det finns också exempel på samarbetsavtal mellan SiS och hälso- och sjukvården från ungdomsvården. SiS anger i en rapport från februari 2019 att det i dag finns samarbetsavtal som innebär att regionerna i varierande grad finansierar läkarresurser på 7 av 24 ungdomshem i Mellansverige och Norrland.⁷² Det finns också exempel på samarbetsöverenskommelser som mer allmänt reglerar samarbete med hälso- och sjukvården.⁷³ Bland annat har barn- och ungdomspsykiatrin (BUP) i Stockholm och SiS ungdomshem Rebecka formulerat en överenskommelse med rutiner för hur de båda aktörerna ska agera vid behov av akuta bedömningar av BUP. Både representanter från BUP

⁷¹ Statens institutionsstyrelse. (2019). *Återrapportering – Psykisk ohälsa*.

⁷² Statens institutionsstyrelse. (2019). *Återrapportering – Psykisk ohälsa*.

⁷³ Statens institutionsstyrelse. (2019). *Sammanställning av tertiärluppföljning 1, 2019*.

Stockholm och från ungdomshemmet Rebecka framhåller att denna överenskommelse har förbättrat samarbetet mellan de båda parterna.

7.4.4 Ny vårdform ska prövas i pilotprojekt

Regeringen beslutade under hösten 2019 att ge Socialstyrelsen i uppdrag att under perioden fram till 2025 samordna ett pilotprojekt med en integrerad vårdform för barn och unga som vårdas enligt LVU och som behöver psykiatrisk vård. Socialstyrelsen ska ta in ansökningar från regioner som vill delta i pilotprojektet för att därefter i samarbete med SiS, deltagande regioner och Nationella programområdet för psykisk hälsa ta fram förslag på hur den integrerade vårdformen ska utformas. Socialstyrelsen ska också stödja regioner och SiS inför och under genomförandet.

Socialstyrelsen framhåller i sin utredning som föregick regeringsuppdraget att det för mindre grupper av barn och unga behöver finnas högt specialiserade hem för vård eller boende (HVB) med särskilda former för integrerad vård för sociala stöd- och vårdinsatser samt hälso- och sjukvårdsinsatser, där läkare deltar i teamet kring barnet eller den unge. Denna typ av HVB ska vara till för de barn och unga som löper störst risk för att få fortsatta problem om HVB-vården inte är tillräckligt väl anpassad till deras samlade behov.

Socialstyrelsen framhåller i sitt förslag också att det finns skäl att överväga att införa en skyldighet för regionerna och SiS att komma överens om hur myndighetens tillgång till viss hälso- och sjukvård ska ordnas och på vilket sätt som regionen ska tillhandahålla övrig hälso- och sjukvård. Socialstyrelsen betonar att det är angeläget att snabbt komma igång med arbetet för att förbättra tillgången till hälso- och sjukvård för barn och unga i de särskilda ungdomshemmen, oberoende av arbetet med förslaget om ny vårdform.⁷⁴

7.5 Samarbetet kring ungdomarnas skolgång har utvecklats

Statskontorets utredning visar att samarbetet inom och uppföljningen av skolverksamheten i stora delar fungerar väl. Myndigheten har också utvecklat en modell för skolsamverkan som nu har införts i den ordinarie verksamheten. Samtidigt framgår att det fortfarande finns brister i samarbetet med hemkommunerna, framför allt i samband med att ungdomarna påbörjar sin vistelse vid SiS. Myndighetens rapportering för 2019 visar också att undervisningstiden är lägre än de 23 timmar per vecka som SiS anger i sin timplan för grundskolan och som erbjuds inom gymnasieskolan.

⁷⁴ Socialstyrelsen. (2019). *Vård för barn och unga i HVB utifrån deras samlade behov. Förutsättningar och former för integrerad och annan specialiserad vård*, s. 47–49.

7.5.1 SiS medarbetare uppfattar att skolverksamheten fungerar väl, men det bedrivs för lite undervisning

SiS har till uppgift att bedriva skolverksamhet enligt skollagen. SiS grundskolor har en gemensam timplan med 23 timmar i veckan. Elever i gymnasieåldern erbjuds undervisning i gymnasiekurser i samma omfattning som SiS timplan för grundskolan. De elever som önskar och behöver kan få sommarskola på alla SiS ungdomshem. Myndighetens rapportering för 2019 visar att undervisningstiden per vecka i grundskolan var i genomsnitt 19 timmar och för gymnasieskolan 13 timmar.

SiS har under de senaste åren arbetat med att professionalisera och öka likvärdigheten i myndighetens skolverksamhet. Vår enkätundersökning visar också att de flesta inom SiS bedömer att skolverksamheten fungerar väl. Inom ungdomsvården är det 72 procent av de som har besvarat vår enkät som anser att ungdomarna får en bra skolverksamhet som är anpassad efter deras behov. Men synen på detta skiljer sig åt mellan de olika yrkesgrupperna. Det är exempelvis 87 procent av institutionscheferna och 68 procent av behandlingsassistenterna som anser att ungdomarna får en bra skolverksamhet.

7.5.2 Samarbetet inom och uppföljningen av skolverksamheten bedöms fungera väl

Vid våra intervjuer har skolverksamheten lyfts fram som ett exempel på ett område där samarbetet mellan huvudkontoret och verksamhetskontoren fungerar väl. De anser att SiS har lyckats skapa delaktighet och att styrningen har anpassats till verksamheten på ett bra sätt.

SiS följer upp undervisningstid, deltagande i undervisning och ogiltig frånvaro för ungdomar i både grundskolan och gymnasieskolan. SiS följer också upp kvaliteten på undervisningen via det systematiska kvalitetsarbetet, med elevenkäter och utflyttenkäter. I våra intervjuer beskrivs uppföljningen av skolverksamheten som tydlig. Institutionschefer och avdelningsföreståndare som vi har intervjuat påtalar att både skola och hälso- och sjukvård har en tydligare uppföljning än vård och behandling. Det anges delvis bero på att det är en annan och tydligare lagstiftning på skolområdet och hälso- och sjukvårdsområdet jämfört med vård och behandling.

7.5.3 En modell för skolsamverkan har implementerats i ordinarie verksamhet

För att ungdomarnas skolgång ska löpa på utan avbrott samarbetar SiS med socialtjänsten och elevens skola i hemkommunen. Samarbetet sker både när eleven anländer till SiS och i samband med att eleven avslutar sin vistelse vid SiS.

En modell för skolsamverkan som SiS och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) har utvecklat på regeringens uppdrag har införts i SiS ordinarie verksamhet. Det innebär att myndigheten har skapat rutiner för att byta information mellan SiS och hemkommunens socialtjänst och skola för att skapa kontinuitet i ungdomarnas skolgång. Bland annat ska SiS och hemkommunen ta fram en gemensam överenskommelse

om elevens skolgång för vistelsen i samband med inskrivning och en gemensam överenskommelse för skolgången efter vistelsen i samband med utskrivning.

Sannolikheten att en institutionsvistelse lyckas minskar om inte riskfaktorer på hemorten minimeras. Det gäller risker inom till exempel familj, vänner, fritid och skola. Barn som klarar sig dåligt i skolan är en högriskgrupp för framtida sociala problem.⁷⁵

Vår enkätundersökning visar att 37 procent av de inom ungdomsvården som har svarat på vår enkät helt eller i hög grad instämmer i påståendet att samarbetet med ungdomarnas skolor i hemkommunen skapar förutsättningar för kontinuitet i ungdomarnas skolgång. Våra intervjuer visar att det främst uppstår problem i samband med inskrivning, vilket till viss del bedöms bero på att socialtjänsten brister i samordningen av arbetet med skolan lokalt. Det kan också bero på att många ungdomar har haft betydande problem i sin skolgång, vilket kan göra det svårt att kartlägga kunskapsnivån. Intervjuerna visar också att det finns exempel på kommuner som har lyckats åstadkomma bättre former för samordning. Jönköping, Linköping och Norrköping har skapat team som fungerar som en brygga mellan kommunens social- och utbildningsförvaltning.

⁷⁵ Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd. (2015). *Barn och unga i samhällets vård: Forskning om den sociala dygnsvården*, s. 5–7.

8 Myndighetens arbete för en trygg och säker vård- och arbetsmiljö

I detta kapitel beskriver vi SiS arbete för en trygg och säker vård- och arbetsmiljö. Vi beskriver myndighetens resultat inom området samt arbetet med säkerhet, lokaler, etik och arbetsmiljö.

8.1 Sammanfattande iakttagelser

- Merparten av ungdomarna och klienterna är trygga och nöjda med bemötandet under sin vistelse vid SiS. Myndighetens rapportering visar samtidigt att det har förekommit missförhållanden inom myndigheten.
- Myndigheten har utvecklat en struktur för sitt arbete med arbetsmiljöfrågor, men det finns fortfarande betydande arbetsmiljöproblem vid myndigheten. Knappt 60 procent av de som har besvarat våra enkätfrågor instämmer helt eller delvis i påståendet att det bedrivs ett systematiskt arbetsmiljöarbete vid deras institutioner.
- SiS har utformat en organisation för sitt etikarbete samt tagit fram värdeord och etiska riktlinjer som ska vägleda medarbetare i svåra situationer. Samtidigt visar vår utredning att det varierar hur aktivt institutionerna arbetar med etikfrågorna.
- Myndigheten har ännu ingen tydlig struktur för sitt säkerhetsarbete, vilket bland annat innebär att det finns betydande skillnader mellan institutionernas skalskydd. Myndigheten arbetar för närvarande med att utveckla en ny organisation för säkerhetsarbetet.
- SiS arbetar inte enhetligt med drogförebyggande arbete. Missbruksvården har ett mer utvecklat arbetssätt för att motverka drogförekomst på institutionerna än vad ungdomsvården har.
- SiS har inte någon långsiktig lokalförsörjningsplan, vilket gör det svårt att bygga ut kapaciteten på ett sätt som tar hänsyn till alla de faktorer som är av betydelse, exempelvis förutsättningarna att rekrytera kompetenta medarbetare. Myndigheten arbetar för närvarande med att ta fram en sådan plan.

8.2 Merparten av ungdomarna och klienterna är trygga, men det har förekommit missförhållanden

Ett av SiS strategiska mål är att myndigheten ska ha en trygg och säker vård- och arbetsmiljö. Målet innebär bland annat att ungdomarna och klienterna ska ha en god upplevelse av vården, att behovet av tvångsåtgärder begränsas samt att myndigheten förebygger hot- och våldssituationer. Många rättssäkerhetsaspekter regleras också i lag.

Merparten av ungdomarna och klienterna är trygga och nöjda med bemötandet vid SiS institutioner. Samtidigt visar myndighetens rapportering att det förekommer missförhållanden inom SiS.

8.2.1 Merparten av ungdomarna och klienterna är trygga på SiS

SiS nyckeltal från utskrivningsintervjuerna med ungdomarna och klienterna visar att de flesta har känt sig trygga under sin vistelse på SiS.

- Omkring 87 procent av ungdomarna uppger under 2019 att de känner sig trygga på sin avdelning.
- Inom missbruksvården uppger 93 procent att de känner sig trygga på sin avdelning under 2019.

Vår enkät till chefer och medarbetare vid institutionerna visar också att 87 procent av institutionscheferna anser att miljön för ungdomarna och klienterna är trygg och säker. Avdelningsföreståndarna och behandlingsassistenterna anser inte i lika hög grad att miljön är trygg och säker, även fast de instämmer i hög grad (75 respektive 74 procent).

8.2.2 Merparten av ungdomarna och klienterna är nöjda med bemötandet och informationen om rättigheter

Merparten av ungdomarna och klienterna anser också att bemötandet under vistelsen vid SiS har varit bra.

- Inom LVM-vården är det 73 procent av klienterna som tyckte att bemötande var bra eller mycket bra under 2019.
- 53 procent av ungdomarna upplevde att de har fått bra bemötande under 2019, mätt i att de svarat ”inte alls” om dåligt bemötande.

Vi kan inte jämföra nöjdheten i bemötande mellan ungdomsvården och missbruksvården eftersom de följer upp bemötande med olika mått.

SiS frågar i samband med utskrivningen också ungdomarna och klienterna om de upplever att de har fått information om sina rättigheter. År 2019 svarade 87 procent av ungdomarna och 83 procent av klienterna att de hade fått information om sina rättigheter. Andelen har successivt ökat något sedan 2015.

8.2.3 Det har förekommit missförhållanden

En aspekt av trygghet och säkerhet är de missförhållanden som har förekommit vid institutionerna. På institutionen Sundbo förekom våld från medarbetare mot ungdomarna. SiS utredning om hur egenkontrollen tillämpades vid institutionen visade att SiS hade misslyckats med att hantera problemen på alla nivåer i myndigheten.⁷⁶

⁷⁶ Statens institutionsstyrelse. (2019). *Utredning om hur rutinen för egenkontroll på Sundbo har tillämpats inom alla nivåer på myndigheten*; Ahlström, K. (2018). *Arbetsrättslig utredning av händelser vid Sundbo ungdomshem 2017–2018*.

Institutionen Lövsta är ett annat exempel på att allvarliga problem och missförhållanden har kunnat uppstå på institutioner. Myndighetens ledning beslutade i början av 2019 att Lövsta tillfälligt behövde stängas för att myndigheten inte hade lyckats komma tillrätta med allvarliga problem med bemötande och trygghet på institutionen.⁷⁷

SiS arbetar strukturerat med etik och bemötande (se vidare i avsnitt 8.5) och under 2018 tog myndigheten fram en rapport på uppdrag av generaldirektören med syftet att ta fram ett insatspaket som ska användas när det uppstår oönskade kulturer och brister i bemötande på institutioner.⁷⁸ Men det finns fortfarande exempel på att myndigheten inte har lyckats åtgärda allvarliga brister på institutionerna. JO:s Opcat-enhet uppmärksammar att SiS har misslyckats med att åtgärda allvarliga brister som har framkommit vid besök på ungdomshemmet Vemyra.⁷⁹ Under sommaren 2019 inspekterade enheten Vemyra och konstaterar bland annat att det förekom allvarliga brister i medarbetarnas bemötande av ungdomarna samt agerande i samband med att de använder särskilda befogenheter. JO har vid en tidigare inspektion under 2017 konstaterat liknande brister på Vemyra och ifrågasätter därför om de åtgärder som SiS har vidtagit har varit tillräckliga. JO anser att SiS sätt att hantera problemen liknar hanteringen av situationen på ungdomshemmet Sundbo.⁸⁰ Ansvaret att hantera situationen har legat på verksamhetsdirektören och verksamhetskontoret. JO menar att SiS tar problemen på allvar men efterfrågar central styrning som kan hantera allvarliga brister som de på Sundbo och Vemyra.⁸¹

De rapporter enligt lex Sarah där SiS bedömer ett allvarligt missförhållande eller risk för ett allvarligt missförhållande ska anmälas till IVO. Under 2019 var det 22 händelser i ungdomsvården och 28 händelser i missbruksvården som anmälades till IVO.⁸² Uppgifter från 2018 visar att de allvarliga missförhållandena inom ungdomsvården gällde brand, bemötande, att chefsberedskap inte har kontaktats enligt rutiner, att en ungdom har lämnats ensam i vård i enskildhet, avvikningar, otillbörliga relationer mellan ungdom och medarbetare, felaktig avskiljning, våld från medarbetare samt våld mellan ungdomar. Inom missbruksvården handlade de flesta allvarliga missförhållanden under 2018 om röjande av sekretessbelagd information om klienter. Men det har

⁷⁷ Statens institutionsstyrelse. (2018). *Insatser när den moraliska kompassen fallerar*; Statens institutionsstyrelse. Pressmeddelande. (2019-03-04). *SiS ungdomshem Lövsta stängs tillfälligt*.

⁷⁸ Statens institutionsstyrelse. (2018). *Insatser när den moraliska kompassen fallerar*.

⁷⁹ Enheten har till uppgift att förebygga att frihetsberövade människor inte utsätts för grym, omänsklig eller annan förnedrande behandling eller bestraffning och inspekterar därför SiS institutioner.

⁸⁰ Se Riksdagens ombudsmän. (2019). *Nationellt besöksorgan – NPM: Rapport från Opcat-enheten 2018*.

⁸¹ Riksdagens ombudsmän. (2019). *Opcat inspektion av Statens institutionsstyrelse, ungdomshemmet Vemyra den 25 och 26 juni 2019*.

⁸² Statens institutionsstyrelse. (2020). *Årsredovisning 2019*.

också förekommit att en klient lämnats ensam i vård i enskildhet samt att klienter har frihetsberövats utan lagstöd.⁸³

IVO konstaterar i sin analys av tillsynens resultat inom den sociala barn- och ungdomsvården under 2018 att det har funnits brister vid fem av institutionerna i deras frekvens-tillsyn och riskbaserade tillsyn. De brister som IVO funnit där har handlat om:

- våld, kränkningar, begränsningsåtgärder (2 fall)
- trygghet och säkerhet (2 fall)
- kompetens (2 fall)
- vård, behandling, stöd och omsorg (1 fall)
- ledningssystem (1 fall).⁸⁴

Vi kan också få en bild av hur verksamhetens brister fördelas mellan olika områden utifrån myndighetens system för att rapportera, sammanställa och analysera indikationer på brister i verksamhetens kvalitet. Under 2018 handlade de flesta indikerade bristerna inom ungdomsvården om behandling, avvikning och bemötande. Inom missbruksvården gällde de flesta indikerade bristerna läkemedelshantering och samverkan med andra vårdgivare. Myndigheten framhåller att underlaget inom både ungdomsvården och missbruksvården har brister, eftersom det bland annat påverkas av institutionernas olika benägenhet att registrera och rapportera.⁸⁵

Ledningen på institutionerna är viktig för att upptäcka och åtgärda problem

Vår enkät visar att sju av tio behandlingsassistenter instämmer i att de kan lyfta fram och diskutera problem som uppstår i arbetet med sina chefer. Det är viktigt att ledningen agerar när problem eller avsteg från regelverk uppmärksammas. I vår enkät instämmer drygt hälften av behandlingsassistenterna (54 procent) i att den egna institutionen agerar tillräckligt snabbt och kraftfullt när problem upptäcks. Våra intervjuer visar att några medarbetare uppfattar att det i vissa fall har tagit lång tid innan ledningen har vidtagit åtgärder efter att ett problem har lyfts fram.

Flera av de som vi har intervjuat beskriver att ledningen och cheferna är viktiga för att skapa bra förhållningssätt på institutionen. De är viktiga dels genom att vara lyhörda för problem, dels genom att vara närvarande i verksamheten. De intervjuade upplever att risken för att det uppstår förhållningssätt som innebär avsteg från regelverk är större under helger, kvällar och nätter, det vill säga när cheferna är mindre närvarande. Även

⁸³ Statens institutionsstyrelse. (2019). *Lex Sarah 2018 – en sammanställning*.

⁸⁴ Inspektionen för vård och omsorg. (2020). *Sociala barn- och ungdomsvården*.

⁸⁵ Statens institutionsstyrelse. (2019). *Sammanställning och analys för verksamhetsområdet LVM år 2018*; Statens institutionsstyrelse. (2019). *Analysrapport av indikationer på brister i verksamhetens kvalitet inom SiS ungdomsvård 2018*.

tidigare utredningar från Statskontoret visar att närvarande chefer är viktiga för att utveckla en god förvaltningskultur.⁸⁶

8.2.4 Särskilda befogenheter och delgivning av beslut

En rättssäkerhetsfråga är att ungdomarna och klienterna delges de beslut som fattas om dem. Det ska ske så snart som möjligt efter beslutet, enligt § 33 förvaltningslagen (2017:900). SiS följer upp andelen beslut om särskilda befogenheter som har delgivits till ungdomen eller klienten inom tre dagar efter att beslutet har fattats.⁸⁷ Enligt SiS nyckeltal var det 87 procent av ungdomarna och 82 procent av klienterna som under 2018 delgavs beslut inom tre dagar efter beslutsdatum.

SiS användning av de särskilda befogenheterna är nödvändig för att genomföra myndighetens uppdrag. Men de innebär också inskränkningar i ungdomarnas och klienternas friheter och ska bara användas när mindre ingripande åtgärder inte är tillräckliga. I egenkontrollen följer SiS upp avskiljningar och vård i enskildhet för att granska hur de används. Antalet dokumenterade avskiljningar och vård i enskildhet har ökat sedan 2015. Inom ungdomsvården har SiS användning av avskiljningar ökat sedan 2015, både om vi ser till antal avskiljningar, antal personer som avskiljs och antal avskiljningar per 365 vård dygn inom LVU. Däremot har tiden i avskiljning minskat över tid.

Södra ungdomsvården har använt betydligt mer särskilda befogenheter än norra ungdomsvården. Det gäller exempelvis mer vård i enskildhet, nästan 12 gånger fler kroppsvisitationer och dubbelt så många avskiljningar. Även om vi tar hänsyn till antalet vård dygn har södra ungdomsvården fler avskiljningar, det vill säga fler avskiljningar per 365 vård dygn. Det är oklart hur stor del av dessa skillnader mellan verksamhetsområdena som beror på att de tar emot målgrupper med olika problematik.

Även inom LVM har antalet avskiljningar ökat, men där har antalet individer som avskiljs i stället minskat. Det innebär att vissa personer har fått flera återkommande avskiljningar. Antalet avskiljningar per 365 vård dygn har inte förändrats sedan 2015. Även inom LVM har tiden i avskiljning minskat över tid.

Ofta är det en liten grupp ungdomar eller klienter som står för en stor andel av avskiljningsbesluten. Det är i regel relaterat till neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och psykiatrisk samsjuklighet.⁸⁸

⁸⁶ Statskontoret. (2017). *Ledarskapets betydelse för en god förvaltningskultur i staten*.

⁸⁷ Beslut som ingår i uppföljningen är: avskiljning påbörjas; vård i enskildhet påbörjas eller omprövas; förstöra eller försälja omhändertagen egendom; telefonsamtal; blod-, urin-, utandnings-, saliv- och svettprov; brevgranskning (LSU); ytlig kroppsbesiktning (LSU); kroppsvisitation (LSU); omhändertaga egendom (LSU).

⁸⁸ Statens institutionsstyrelse. (2019). *Årsredovisning 2018*.

IVO har sett att avskiljningar av ungdomar inom SiS inte görs på ett korrekt sätt.⁸⁹ Även JO:s Opcat-enhet noterar att det förekommer problem kopplat till hur SiS tillämpar de särskilda befogenheterna. Under 2018 var en iakttagelse att ungdomar eller klienter har bott i förhållanden som är att likna vid vård i enskildhet, utan att institutionerna har behandlat det som ett sådant beslut med tillhörande dokumentation.⁹⁰

8.3 Hot och våld utgör ett betydande arbetsmiljöproblem

Myndigheten har utformat rutiner för sitt systematiska arbetsmiljöarbete och hur samordningen mellan olika nivåer inom organisationen ska genomföras. Samtidigt visar vår utredning att det finns betydande arbetsmiljöproblem vid myndigheten, som i hög grad har att göra med risken att bli utsatt för hot och våld. Knappt 60 procent av de som har besvarat våra enkätfrågor instämmer helt eller delvis i påståendet att det bedrivs ett systematiskt arbetsmiljöarbete vid deras institutioner.

8.3.1 Arbetsmiljöhandbok med ansvar och rutiner för arbetet

Myndigheten har en struktur för sitt arbetsmiljöarbete. På intranätet finns en arbetsmiljöhandbok som beskriver myndighetens arbetsmiljöpolicy och de riktlinjer, ansvar, aktiviteter och rutiner som gäller för den. Enligt handboken ska samverkan om arbetsmiljö ske i den centrala skyddskommittén (minst fyra gånger per år), skyddskommittéer vid institutioner, verksamhetskontor och huvudkontor (minst fyra gånger per år), vid arbetsplatsträffar där alla medarbetare ingår (minst tio gånger per år) och vid medarbetarsamtal (en gång per år). Chefer och skyddsombud ska årligen följa upp det systematiska arbetsmiljöarbetet för att identifiera och åtgärda brister. Myndigheten har också tagit fram olika checklistor och blanketter samt genomför utbildningar för att stödja arbetsmiljöarbetet.

Myndigheten anger som verksamhetsmål för 2020 att det systematiska arbetsmiljöarbetet ska utvecklas. Av vår enkätundersökning framgår att 57 procent av de som har besvarat enkäten anser att det bedrivs ett systematiskt arbetsmiljöarbete vid deras arbetsplatser.

Myndigheten har under 2018 och 2019 genomfört projektet ”Hållbart arbetsliv” för att förbättra villkoren i arbetslivet för SiS medarbetare. Slutrapporteringen av projektet visar att främst vissa kunskapshöjande insatser har gjorts inom områdena för arbetstid och schema samt kränkande särbehandling och sexuella trakasserier.⁹¹ Myndigheten

⁸⁹ Inspektionen för vård och omsorg. (2019). *Vad har IVO sett 2018? Iakttagelser och slutsatser om vårdens och omsorgens brister för verksamhetsåret 2018*, s. 22–23.

⁹⁰ Riksdagens ombudsmän. (2018). *Opcat-inspektion av Statens institutionsstyrelse, ungdomshemmet Johannisberg den 9–11 oktober 2018*; Riksdagens ombudsmän. (2018). *Opcat-inspektion av Statens institutionsstyrelse LVM-hem Fortunagården den 11 och 12 september 2018*.

⁹¹ Statens institutionsstyrelse. (u.å.). *Projekt: Hållbart arbetsliv. Slutrapport till styrgruppen*.

kommer under 2020 att arbeta vidare med frågan om arbetstid och arbetstidsförläggning utifrån målet att reglera arbetstid och förlägga arbetstid på ett enhetligt sätt i hela myndigheten, till exempel genom normerade scheman.

I våra intervjuer är det flera som framhåller att myndigheten behöver stärka den centrala styrningen och stödet, både när det gäller arbetsmiljöarbetet och personalfrågorna i allmänhet.

8.3.2 Det finns betydande arbetsmiljöproblem vid myndigheten

Statskontorets utredning visar att hot och våld, eller risken för att bli utsatt för hot och våld, är ett allvarligt vård- och arbetsmiljöproblem vid myndigheten. I en undersökning som fackföreningen Seko har genomfört bland sina medlemmar vid SiS uppger 65 procent av respondenterna att det förekommer hot, och 41 procent att det förekommer våld, dagligen eller någon gång varje vecka på den svarandes arbetsplats. Seko framhåller också att endast ett fåtal av de allvarliga incidenterna anmäls till polis och till Arbetsmiljöverket. De framhåller vidare att 54 procent av de svarande uppger att det förekommer ensamarbete minst en gång i veckan i situationer som enligt föreskrifter och regler ska utföras av minst två personer.⁹²

Våra intervjuer vid institutionerna visar på flera olika brister i arbetsmiljön, bland annat stress, ensamarbete, för lite handledning, brister i bemötande och kommunikation mellan kollegor samt brister kopplade till scheman och arbetstid. De här problemen kan förstärkas under nätter och helger. Många av de som vi har intervjuat påtalar också att lokalerna har stora brister, vilket de bedömer påverkar vårderna negativt.

Myndighetens uppföljning visar att antalet inrapporterade arbetsolyckor och tillbud har ökat mellan från 2014 till 3 616 mellan åren 2015 och 2018. Detta skiljer sig mellan de olika verksamhetsområdena, där de rapporterade tillbuderna är fler inom ungdomsvården. Myndigheten anger att händelser inte alltid har rapporterats förr, vilket gör att det är osäkert om ökningen beror på att benägenheten att rapportera har ökat eller på att det faktiskt sker fler olyckor och tillbud.⁹³

Myndigheten har också ett högt sjuktal. År 2018 uppgick det till 7,4 procent av ordinarie tid, vilket var bland de högsta i staten. Som jämförelse kan nämnas att det genomsnittliga sjuktalet för de statliga myndigheterna uppgick till 3,9 procent och att sjuktalet för Kriminalvården uppgick till 5,9 procent. Under 2019 var sjukfrånvaron 7,3 procent av tillgänglig arbetstid. Sjuktalet är högre för kvinnor än män (tabell 5).⁹⁴ Myndigheten anger att riskfaktorerna hot- och våldssituationer och höga övertidsuttag har betydelse för utvecklingen på området.⁹⁵ Av myndighetens uppföljning framgår också att

⁹² Seko. (2019). *En myndighet i förfall. En rapport om läget inom Statens institutionsstyrelse februari 2019*, s. 11–18.

⁹³ Statens institutionsstyrelse. (2019). *Årsredovisning 2018*.

⁹⁴ Statskontoret. (2019). *Sjukfrånvaro i staten år 2018 – myndigheter och sektorer*; Statens institutionsstyrelse. (2020). *Årsredovisning 2019*.

⁹⁵ Statens institutionsstyrelse. (2019). *Årsredovisning 2018*.

sjuktalet har varit högst inom missbruksvården och lägst inom ungdomsvården norr, 8,6 procent jämfört med 6,2 procent.

Tabell 5. Sjukfrånvaro i procent av tillgänglig arbetstid

	2019	2018	2017	2016	2015
Kvinnor	8,5	8,8	8,1	10,0	9,8
Män	6,2	6,2	6,1	7,9	7,9
Totalt	7,3	7,4	7,0	8,8	8,8

Källa: SiS årsredovisning 2019.

8.4 SiS arbetar med att se över styrning och stöd på säkerhetsområdet

Myndigheten har tagit fram riktlinjer för säkerhetsarbetet, men det finns i dag inte någon organisation som kan styra och stödja institutionerna på ett ändamålsenligt sätt. Utredningen visar också att det finns betydande skillnader i arbetet, bland annat arbetar missbruksvården mer strukturerat med att förebygga att det förekommer droger vid institutionerna. SiS arbetar med att utveckla säkerhetsarbetet.

8.4.1 Myndigheten arbetar med att utveckla säkerhetsarbetet

Statskontorets utredning visar att SiS behöver utveckla säkerhetsarbetet vid myndigheten. Myndigheten har i dag inte någon organisation som möter behoven av ett långsiktigt strategiskt utvecklingsarbete inom området och stödjer institutionerna på ett ändamålsenligt sätt. SiS har bland annat utmaningar i hur lokalerna är utformade, hur väl arbetet med att förebygga att det förekommer droger fungerar och hur väl rustade medarbetare är att hantera hot- och våldssituationer. Men myndigheten genomför för närvarande flera arbeten för att utveckla säkerhetsarbetet.

Myndigheten har ett strategiskt mål om att myndigheten ska ha en trygg och säker vård- och arbetsmiljö. Myndigheten har också ett verksamhetsmål för 2020 om att den ska ha etablerat en samordnad organisation för säkerhetsarbetet och att alla medarbetare i ungdoms- och klientnära verksamheter ska kunna förebygga och hantera hot- och våldssituationer. Som en del i detta arbete genomförs utbildningar i No Power No Lose (NPNL), ett program för konflikthantering, med målet att minst 70 procent av medarbetarna i det klientnära arbetet årligen ska genomföra det första utbildningstillfället och de efterföljande tre träningstillfällena.

Myndigheten genomför för närvarande ett projekt om hur säkerhetsarbetet bör organiseras. SiS beskriver att myndigheten behöver ta fram en säkerhetsorganisation som ger stöd och styrning i arbetet med säkerhetsfrågor i hela myndigheten. Utredningen ska vara klar hösten 2020 och ska föreslå en säkerhetsorganisation som tydliggör vilka säkerhetsområden som SiS ska arbeta med och hur ansvaret ska fördelas på myndigheten.

SiS har i dag inte någon standard för den tekniska och fysiska säkerheten på institutionerna, vilket innebär att det är upp till varje institutionschef att välja nivå på skalskydd. Detta leder till stora skillnader mellan institutionerna. Men SiS arbetar med att ta fram

en standard för den tekniska och fysiska säkerheten, vilket i ett första steg ska omfatta de institutioner som bedriver sluten ungdomsvård (LSU). Myndigheten utreder också behovet och möjligheterna att införa tjänstelegitimation på SiS, bland annat för att öka säkerheten. Exempelvis kan medarbetarna vid SiS behöva styrka sin identitet som tjänstemän på SiS när de samverkar med kriminalvården, polisen och andra delar av rättsväsendet samt när de utför vissa ärenden tillsammans med ungdomar och klienter.

Myndigheten har rutiner och stöd för säkerhetsarbetet. Det finns bland annat en policy som anger de övergripande principerna för ett systematiskt säkerhetsarbete som omfattar riskhantering, planering för verksamheten vid identifierade risker och krishantering.⁹⁶ Men en risk- och sårbarhetsanalys som SiS gjorde 2018 visar att en stor utmaning för SiS är att fortsätta att bedriva verksamhet vid vissa externa allvarliga händelser, exempelvis avbrott i elförsörjningen eller naturkatastrofer som påverkar kritisk infrastruktur, överfallslarm, elektriska lås, matleveranser eller vattenförsörjning.⁹⁷

8.4.2 Missbruksvården arbetar mer strukturerat med att förebygga att det förekommer droger

Arbetet med att förebygga att det förekommer droger på institutionerna är viktigt både för vården och behandlingen av ungdomarna och klienterna och för säkerheten och arbetsmiljön för medarbetare. Att institutionerna ska vara drogfria var ett av SiS verksamhetsmål under 2019 som togs bort inför 2020. Myndighetens första tertiäl-uppföljning 2019 visar att verksamhetsområdena bedömer att det är svårt att nå målet om att ha drogfria institutioner. Myndigheten bedömer ändå att arbetet går i rätt riktning och beskriver att de ska ta fram ett mått för drogförekomst på institutionerna till sin löpande uppföljning.

Statskontorets utredning visar att det finns betydande skillnader mellan missbruksvården och ungdomsvården i vilket stöd som har utvecklats för det drogförebyggande arbetet. Vid varje institution inom missbruksvården finns en eller ett par drogförebyggare med ansvar bland annat för att samordna det drogförebyggande arbetet, utbilda medarbetare och säkerställa att någon rapporterar när det har förekommit droger. Missbruksvården har också utvecklat gemensamma rutiner och checklistor till stöd för det drogförebyggande arbetet, bland annat för besök och resor.

SiS har inte utvecklat något motsvarande centralt system för ungdomsvården när det gäller stöd och utbildning. Vi noterar att många ungdomar som placeras vid SiS har problem med alkohol eller droger, och att SiS därför inte kan motivera denna skillnad med att behov saknas.⁹⁸ Enligt plan kommer SiS ungdoms- och missbruksvård ha en

⁹⁶ Statens institutionsstyrelse. (2018). *Policy för säkerhetsarbete*.

⁹⁷ Statens institutionsstyrelse (2018). *Risk och sårbarhetsanalys 2018*.

⁹⁸ Se exempelvis Seko. (2019). *En myndighet i förfall. En rapport om läget inom Statens institutionsstyrelse februari 2019*, s. 17.

gemensam portal för att rapportera och följa upp drogöverkomsten på från februari 2020. Dessförinnan var det endast missbruksvården som hade det.

SiS har möjlighet att begränsa ungdomarnas och klienternas användning av elektroniska kommunikationstjänster genom en särskild befogenhet. Beslut om detta varar i högst 14 dagar, därefter kan ett nytt beslut fattas. Anställda vid SiS beskriver en frustration kring att bestämmelsen eller SiS tillämpning av bestämmelsen har lett till att det blivit svårare att begränsa ungdomars och klienters tillgång till elektroniska kommunikationstjänster. Det gör det lättare för dem att köpa och föra in droger på institutionerna.

8.4.3 Samverkan krävs för ökad trygghet och säkerhet

Det finns behov av en väl fungerande samverkan för att undvika brister i samarbetet vid transporter. Genom att utveckla samarbetet med andra statliga aktörer som arbetar mot den organiserade brottsligheten kan myndighetens förutsättningar för att förebygga våld och hot också förbättras.

Brister i samarbetet vid transporter

De nuvarande bestämmelserna om transporter av frihetsberövade personer innebär att Kriminalvården ska ansvara för de transporter där det på grund av särskilda omständigheter kan behövas särskilda tvångsåtgärder, så kallade handräckningstransporter. Kriminalvården ska transportera frihetsberövade på begäran av andra myndigheter, till exempel personer som är frihetsberövade enligt LVM och LVU. Inom Regeringskansliet pågår ett arbete med att åtgärda identifierade brister som gäller dessa transporter.

Kriminalvårdens transportorganisation har inte haft kapacitet att utföra transporter i den omfattning som berörda myndigheter har begärt. Enligt en rapport från JO:s Opcat-enhet har detta bland annat fördröjt transporter av unga till SiS särskilda ungdomshem. Det har också förekommit att personer som är omhändertagna enligt vårdlagarna tas in i häkten för uppehåll mellan transporter och att de samtransporteras med exempelvis Kriminalvårdens klienter.⁹⁹

De som vi har intervjuat framhåller vissa brister i form av att transportsystemet inte är flexibelt och att det ibland är långa väntetider. Vår enkätundersökning visar samtidigt att merparten av de som har besvarat enkäten är nöjda med samarbetet. Det är 70 procent som instämmer helt eller i hög grad i påståendet att samarbetet med kriminalvårdens nationella transportenhet fungerar väl.

Samverkan i frågor om gängkriminalitet

Enligt våra intervjuer har problem som relaterar till den organiserade brottsligheten ökat inom myndigheten. SiS deltar i dag också som nätverksmyndighet i den

⁹⁹ Riksdagens ombudsmän. (2019). *Rapport från Opcat-enheten 2019: Tema transporter*.

myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet.¹⁰⁰ Enligt våra intervjuer kan ett bra samarbete med andra statliga aktörer som arbetar mot den organiserade brottsligheten förbättra förutsättningarna för att förebygga problem. Exempelvis kan underrättelseinformation från Polisen om medlemskap i kriminella gäng vara viktig för att möjliggöra att personer från rivaliserande gäng hålls isär för att därigenom minska risken för hot och våld. I denna del kan myndigheten bland annat dra lärdom från hur kriminalvården har arbetat. Kriminalvården har bland annat fokuserat på att utarbeta nya säkerhetsrutiner (inklusive förstärkta strategier mot fritagningar) samt förbättra underrättelseförmågan och fördjupa samarbetet med polisen och andra samverkande myndigheter.¹⁰¹

8.5 SiS bedriver ett etikarbete, men institutioner är olika aktiva

Myndigheten har utformat en organisation för sitt etikarbete samt tagit fram värdeord och etiska riktlinjer som ska vägleda medarbetare i svåra situationer och ställningstaganden.

SiS etiska riktlinjer fokuserar på bemötandet mellan SiS medarbetare och den unge eller klienten. SiS värdeord för bemötande är respekt, omtanke och tydlighet.¹⁰² Arbetet innefattar att SiS utser etikansvariga på alla institutioner. De etikansvariga ska helst vara medarbetare i ledningsposition som kan agera som ett gott föredöme. De etikansvariga träffas en eller två gånger per år vid huvudkontoret för att utbyta erfarenheter och utveckla arbetet.

Samtliga medarbetare ska informeras om riktlinjerna och skriva under att de har tagit del av dem och avser att arbeta i enlighet med dem. Myndigheten framhåller också att det är viktigt att ha utrymme att reflektera kring etiska frågor, vilket bland annat har lett till att introduktionsutbildningen för nyanställda innehåller ett pass om detta.

De som vi har intervjuat lyfter fram att etikarbetet fungerar väl. Vår enkät visar att merparten av de som har svarat, 61 procent, instämmer i att institutionen helt eller i hög grad bedriver ett aktivt arbete med etiska frågor. Våra intervjuer visar samtidigt att etikarbetet skiljer sig åt mellan institutioner och i vissa fall mellan avdelningar på samma institution. Av intervjuerna framgår att etikarbetet är omfattande på vissa institutioner medan andra institutioner inte lägger lika stor vikt vid det. Det finns exempelvis skillnader i hur stor vikt etikarbetet får vid arbetsplatsträffarna (APT).

¹⁰⁰ Polismyndigheten. (2019). *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2018*.

¹⁰¹ Kriminalvården. (2017). *Den utveckling vi nu ser kräver mer av oss*. (Hämtad 2019-10-31). <http://www.kriminalvarden.se>.

¹⁰² Statens institutionsstyrelse. (2014). *SiS etiska riktlinjer*.

8.6 Behov av en strategisk och långsiktig lokalförsörjningsplan

Det är viktigt för myndigheten hur lokalerna är utformade, bland annat utifrån säkerhets- och arbetsmiljöperspektiv, vård- och behandlingsperspektiv och ungdomars och klienters välbefinnande. Myndigheten har i dag ingen dokumenterad lokalförsörjningsplan, men SiS använder vissa andra mindre omfattande planer för arbetet med att förändra lokaler och bygga ut sin kapacitet. Vid myndigheten pågår nu arbete med att ta fram en lokalförsörjningsplan. Vår utredning visar att frågan har stor betydelse för myndighetens verksamhet och att planen därför behöver vara långsiktig och utgå från en grundlig analys av alla frågor och faktorer som kan skapa förutsättningar för en god verksamhet vid myndigheten.

Frågor om lokaler och lokalisering är en nyckelfråga för myndigheten som påverkar flera olika områden. Det behöver finnas tillräckligt med platser för att kunna ta emot de ungdomar och klienter som domstolarna har beslutat ska placeras hos SiS. Myndigheten behöver samtidigt kunna vara flexibel i planeringen av platserna eftersom antalet placeringar kan variera över tid. Lokalerna behöver också vara utformade så att de skapar förutsättningar för en god säkerhet för ungdomarna, klienterna och medarbetarna. Den geografiska placeringen av myndighetens institutioner har också stor betydelse, bland annat för förutsättningarna att rekrytera kompetenta medarbetare.

Referenser

- Ahlström, K. (2018). *Arbetsrättslig utredning av händelser vid Sundbo ungdomshem 2017–2018*.
- Ekonomistyrningsverket. (2019). *EA-värdering för 2018 – resultat och analys*. Dnr. 2018–00413.
- Eneroth, E. (2019). *Uppdrag att bistå Statskontoret med underlag avseende Statskontorets myndighetsanalys av Statens institutionsstyrelse*.
- Finansdepartementet. Pressmeddelande. (2020-01-20). *Stora tillskott till välfärd och trygghet redan i år*. (Hämtad 2020-01-22). <http://www.regeringen.se>.
- Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd. (2015). Barn och unga i samhällets vård: Forskning om den sociala dygnsvården. *Forskning i korthet* #4.
- Inspektionen för vård och omsorg. (2019). *Vad har IVO sett 2018? Iakttagelser och slutsatser om vårdens och omsorgens brister för verksamhetsåret 2018*.
- Inspektionen för vård och omsorg. (2020). *Sociala barn- och ungdomsvården – Slutredovisning av uppdrag att genomföra analyser av tillsynens resultat inom den sociala barn- och ungdomsvården S2019/01922/FST*.
- Kriminalvården. (2017). *Den utveckling vi nu ser kräver mer av oss*. (Hämtad 2019-10-31). <http://www.kriminalvarden.se>.
- Polismyndigheten. (2019). *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2018*. Dnr. A548.578/2018.
- Regeringens proposition 2017/18:1. *Budgetproposition för 2018. Utgiftsområden 9. Hälsovård, sjukvård och socialomsorg*.
- Regeringens proposition 2017/18:169. *Stärkt rättssäkerhet vid genomförande av särskilda befogenheter på särskilda ungdomshem och LVM-hem*.
- Regeringens proposition 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020. Utgiftsområde 9. Hälsovård, sjukvård och socialomsorg*.
- Regeringsbeslut 2019-09-19. *Uppdrag om utvecklingsarbete avseende viss verksamhet vid Statens institutionsstyrelse*.
- Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Statens institutionsstyrelse.
- Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statens institutionsstyrelse.
- Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens institutionsstyrelse.

Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Statens institutionsstyrelse.

Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens institutionsstyrelse.

Riksdagens ombudsmän. (2018). *Opcat-inspektion av Statens institutionsstyrelse, ungdomshemmet Johannisberg den 9–11 oktober 2018*, Dnr. 6204–2018.

Riksdagens ombudsmän. (2018). *Opcat-inspektion av Statens institutionsstyrelse LVM-hem Fortunagården den 11 och 12 september 2018*, Dnr. 5569–2018.

Riksdagens ombudsmän. (2019). *Nationellt besöksorgan – NPM: Rapport från Opcat-enheten 2018*.

Riksdagens ombudsmän. (2019). *Opcat inspektion av Statens institutionsstyrelse, ungdomshemmet Vemyra den 25 och 26 juni 2019*. Dnr. O 44–2019.

Riksdagens ombudsmän. (2019). *Rapport från Opcat-enheten 2019: Tema transporter*.

Seko. (2019). *En myndighet i förfall: En rapport om läget inom Statens institutionsstyrelse februari 2019*.

Skatteverket. (2016). *Översyn av Skatteverkets styrning och organisation*. Dnr. 121-357491-16/1211.

Socialstyrelsen. (2019). *Vård för barn och unga i HVB utifrån deras samlade behov – förutsättningar för integrerad och annan specialiserad vård*.

Statens institutionsstyrelse (2018). *Risk och sårbarhetsanalys 2018*. Dnr. 1.7.1-3589-2018.

Statens institutionsstyrelse. (2014). *SiS etiska riktlinjer*.

Statens institutionsstyrelse. (2014). *SiS Etiska riktlinjer*.

Statens institutionsstyrelse. (2015). *Beslut om riktlinjer för självmordsprevention och hantering av allvarliga självmordsförsök och självmord inom SiS*. Dnr. 1.4.2-1945-2015.

Statens institutionsstyrelse. (2017). *Projektdirektiv: SiS ungdomsvård 2020*

Statens institutionsstyrelse. (2017). *Tre månader efter avslutad ungdomsvård – en pilotstudie med uppgifter från socialtjänsten*. Uppföljnings-PM nr 2–2017.

Statens institutionsstyrelse. (2017). *Tre månader efter avslutad missbruksvård, en pilotstudie med uppgifter från socialtjänsten*. Uppföljnings-PM nr 3–2017.

Statens institutionsstyrelse. (2017). *Årsredovisning 2016*.

Statens institutionsstyrelse. (2018). *Beslut om bidrag till utbildnings- och utvecklingsprojekt för år 2019*. Dnr. 2.6.2.2-4497-2018.

Statens institutionsstyrelse. (2018). *Granskning av introduktion av nyanställda behandlingsassistenter*. Dnr. 1.3.2-4518-2018.

Statens institutionsstyrelse. (2018). *Granskning av SiS skydd mot oegentligheter*. Dnr. 1.3.2-800-2018.

Statens institutionsstyrelse. (2018). *Insatser när den moraliska kompassen fallerar*. Dnr. 1.1.4.4487-2018.

Statens institutionsstyrelse. (2018). *PM – Uppföljning av internrevisionens granskning av valideringsprojektet*. Dnr. 1.3.2-1624-2018.

Statens institutionsstyrelse. (2018). *Policy för säkerhetsarbete*. Dnr. 1.4.2-3939-2018.

Statens institutionsstyrelse. (2018). *Projekt: Införandet av KAJ (Klient Administrativt Journalsystem)*. Dnr. 03122-2018.

Statens institutionsstyrelse. (2018). *Projektplan: SiS ungdomsvård 2020*. Dnr. 01090-2017.

Statens institutionsstyrelse. (2018). *Årsredovisning 2017*.

Statens institutionsstyrelse. (2019). *Analysrapport av indikationer på brister i verksamhetens kvalitet inom SiS ungdomsvård 2018*.

Statens institutionsstyrelse. (2019). *Arbets- och delegationsordning för Statens institutionsstyrelse (SiS)*. Gällande från och med 1 januari 2019.

Statens institutionsstyrelse. (2019). *Forskningsprogram*. Dnr. 2.6.1-4150-2019.

Statens institutionsstyrelse. (2019). *Granskning av SiS styrdokument*. Dnr. 1.3.2-1615-2019.

Statens institutionsstyrelse. (2019). *Inriktningsbeslut för verksamhetsplanering 2020*. Dnr. 1.1.3-2446-2019.

Statens institutionsstyrelse. (2019). *Lex Sarah 2018 – en sammanställning*.

Statens institutionsstyrelse. (2019). *Personer utskrivna från SiS LVM-hem 2018 – En sammanställning av DOK utskrivningsintervju. Institutionsvård i fokus, nr 5 2019*.

Statens institutionsstyrelse. (2019). *Planeringsdirektiv för 2020*. Dnr. 1.1.3-3399-2019.

Statens institutionsstyrelse. (2019). *Sammanställning av tertiärluppföljning 1, 2019*.

Statens institutionsstyrelse. (2019). *Sammanställning och analys för verksamhetsområdet LVM år 2018*.

Statens institutionsstyrelse. (2019). *Svar på internrevisionens granskning av SiS styrdokument*. Dnr. 1.3.2-2873-2019.

Statens institutionsstyrelse. (2019). Ungdomar utskrivna från SiS särskilda ungdomshem 2018 – En sammanställning av ADAD utskrivningsintervju. *Institutionsvård i fokus*, nr 3 2019.

Statens institutionsstyrelse. (2019). *Utredning om hur rutinen för egenkontroll på Sundbo har tillämpats inom alla nivåer på myndigheten*. Dnr. 1.1.4-89-2019.

Statens institutionsstyrelse. (2019). *Verksamhetsplan 2019*.

Statens institutionsstyrelse. (2019). *Årsredovisning 2018*.

Statens institutionsstyrelse. (2019). *Åtterrapporering – Psykisk ohälsa*. Dnr 1.1.1-751-2019.

Statens institutionsstyrelse. (2020). *Årsredovisning 2019*.

Statens institutionsstyrelse. (uå). *Projekt: Hållbart arbetsliv. Slutrapport till styrgruppen*. Dnr 1.1.4-1693-2018.

Statens institutionsstyrelse. Pressmeddelande. (2019-03-04). *SiS ungdomshem Lövsta stängs tillfälligt*. (Hämtad: 2020-01-23). <http://www.stat-inst.se>

Statskontoret (2017:12). *Statens fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur*.

Statskontoret. (2017). *Ledarskapets betydelse för en god förvaltningskultur i staten. Om offentlig sektor*.

Statskontoret. (2018:17). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter: Delrapport*.

Statskontoret. (2019:14). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter: Slutrapport*

Statskontoret. (2019). *Den statliga värdegrunden – gemensamma principer för en god förvaltning*.

Statskontoret. (2019). *Sjukfrånvaro i staten år 2018 – myndigheter och sektorer*. Dnr 2019/66-5.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

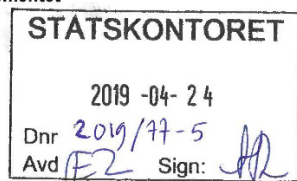
Regeringsbeslut

I:3

2019-04-18
S2019/01921/FST (delvis)

Socialdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm



Uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av Statens institutionsstyrelse

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av verksamheten vid Statens institutionsstyrelse (SiS) i enlighet med Statskontorets modell för myndighetsanalyser. Statskontoret ska:

- analysera hur Statens institutionsstyrelse fullgör sitt uppdrag,
- analysera hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag, med fokus på faktorer som är särskilt viktiga för ett effektivt och rättssäkert genomförande av verksamheten,
- analysera verksamhetens organisation och ledningens styrning och uppföljning av verksamheten,
- analysera samverkan med andra aktörer som är relevanta för SiS förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag.

Myndighetsanalysen ska syfta till att identifiera utvecklingsbehov och föreslå åtgärder som förstärker och utvecklar SiS förmåga att fullgöra sitt uppdrag.

Statens institutionsstyrelse ska bistå Statskontoret med underlag och information för analysen.

Statskontoret ska vid genomförandet av uppdraget utgå från befintlig lagstiftning för verksamheten och oförändrad ansvarsfördelning mellan stat, kommun och region. Analysen ska inte omfatta finansieringsmodellen och förslag ska vara statsbudgetärt neutrala. Vid genomförandet av uppdraget ska Statskontoret beakta pågående utvecklingsarbete på SiS. Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Socialdepartementet) informerat under uppdragets

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-723 11 91
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 8
E-post: s.registrator@regeringskansliet.se

genomförande. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 31 mars 2020. Redovisningen ska hänvisa till det diarie-nummer som detta beslut har.

Ärendet

Behovet av en översyn

SiS har sedan myndigheten bildades 1993 (prop. 1992/93:61 om ändrat huvudmannaskap för vissa institutioner inom ungdomsvård och missbruksvård) varit föremål för flera granskningar och översyner. Det har emellertid förflutit en längre tid sedan verksamheten senast var föremål för någon översyn. De uppdrag om översyn av SiS verksamhet som regeringen gav Statskontoret och Ekonomistyrningsverket 2009 respektive 2010 är de senaste översyner som gjorts på uppdrag av regeringen. Dessa uppdrag var dock avgränsade till en översyn av myndighetens finansieringsmodell.

Kärnverksamheten vid SiS bedrivs vid myndighetens 23 särskilda ungdomshem och elva LVM-hem som alla finns placerade runt om i landet. Den geografiskt spridda verksamheten ställer höga krav på organiseringen av verksamheten och ledningens förmåga att planera, styra och följa upp verksamheten. SiS verksamhet har under senare år präglats av stora förändringar. Detta gäller framför allt den kraftiga ökningen i efterfrågan på vård. Detta har ställt myndigheten inför betydande utmaningar. Att öka antalet vårdplatser kräver åtgärder avseende bl.a. lokaler och förmågan att behålla, rekrytera och utbilda personal. Frågor om rekrytering och utbildning är av särskild vikt då personalens kompetens är av grundläggande betydelse för vårdens kvalitet. Den höga efterfrågan på vård har också inneburit hög beläggning vilket i sin tur inverkat på möjligheterna att anvisa plats och differentiera vården efter barnet, den unges eller klientens behov. Den höga beläggningen har också påverkat arbetsmiljön på hemmen. Utifrån de senaste årens förändringar finns det anledning att göra en analys av verksamheten, bl.a. för att utröna om nuvarande organisering och styrning av verksamheten fortsatt svarar mot verksamhetens behov.

SiS har särskilda befogenheter för att genomföra vården vid de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen. Vård under tvång ställer höga krav på rättssäkerhet och att verksamheten bedrivs så att barnens, de ungas och klienternas rättigheter tillgodoses. Frågor om tvångsbefogenheter, rättssäkerhet och de placerades rättigheter, inte minst barnens rättigheter, har också

varit i fokus under en längre tid. Regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att öka rättssäkerheten, delaktigheten, tryggheten och säkerheten för de barn, unga och klienter som är placerade på SiS. Det har handlat både om ändrad lagstiftning (prop. 2017/18:169 Stärkt rättssäkerhet vid genomförande av särskilda befogenheter på särskilda ungdomshem och LVM-hem) och uppdrag till myndigheten bl.a. avseende barnets rättigheter och användandet av tvångsbefogenheter. Trots regeringens åtgärder, och de åtgärder SiS själva vidtagit, har det återkommande rapporterats om brister i verksamheten, bl.a. av Inspektionen för vård och omsorg och Justitieombudsmannen. En analys av verksamheten kan bidra med att identifiera åtgärder som stärker SiS arbete med styrning och uppföljning i frågor om tvångsbefogenheter, rättssäkerhet och barnets rättigheter.

Samverkan

För att säkerställa att de barn och unga och klienter som vårdas vid SiS får sina behov av vård och andra insatser tillgodosedda är SiS beroende av väl fungerande samverkan med andra aktörer. Samverkan med placerande kommuners socialtjänst är av grundläggande betydelse men också samverkan med skola och med hälso- och sjukvården, inte minst den psykiatriska vården är av stor vikt för att möta barns, ungas och klienters samlade behov av vård och andra insatser. Samverkan med andra aktörer innebär en särskild utmaning för SiS, då verksamheten är spridd över landet, vilket innebär många kontaktytor mot bl.a. olika regioner och skolhuvudmän. Frågan om hur samverkan med andra aktörer kan förbättras och stärkas ska ingå i analysen av verksamheten.

Stärka pågående utvecklingsarbete

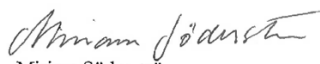
En förutsättning för att analysen ska bidra till att förstärka och utveckla SiS förmåga att planera, styra och följa upp verksamheten är att den beaktar pågående utvecklingsarbete på SiS. SiS har bl.a. ett utvecklingsprojekt, SiS 2020, för en mer differentierad och specialiserad vård. SiS ingår också i regeringens kunskapslyft för barnets rättigheter och har ett pågående arbete

med att utveckla den praktiska tillämpningen av barnets rättigheter i verksamheten.

På regeringens vägnar



Lena Hallengren


Miriam Söderström

Kopia till

Statsrådsberedningen
Finansdepartementet/Budgetavdelningen
Statens institutionsstyrelse
Riksrevisionen

4 (4)

Bilaga 2

Metodbilaga

I den här bilagan beskriver vi hur vi har gått tillväga i arbetet med myndighetsanalysen av SiS. Vi redogör för våra metoder för datainsamling och de utgångspunkter vi har haft i arbetet med att bedöma hur myndigheten fullgör sitt uppdrag.

Metoder för datainsamling och urval

I detta avsnitt beskriver vi de metoder för datainsamling som vi har använt samt de urval vi har gjort för intervjuer och enkätundersökning.

Inledande intervjuer och dokumentstudier

Inledningsvis har vi genomfört intervjuer vid SiS huvudkontor och dokumentstudier för att få en övergripande uppfattning om framför allt:

- SiS uppgifter, resurser, mål och resultat
- hur SiS styrs, organiseras och följs upp samt vilka övriga interna och externa faktorer som är viktiga för SiS resultat
- vilka som är SiS centrala samverkansaktörer.

Inledningsvis har vi också träffat Socialdepartementet, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Socialstyrelsen, Sveriges kommuner och regioner (SKR) för att få deras bild av SiS. Vi har också tagit del av erfarenheter från Riksförbundet Attention, Autism- och Aspergerförbundet och Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare. Dessa träffar skedde på förbundens initiativ. Vi har även intervjuat representanter för de tre fackförbunden vid SiS (Seko, ST och Saco). Vi har dessutom tagit del av forskning och tidigare studier av SiS verksamhet.

Fallstudier inom de tre verksamhetsområdena

Efter de inledande intervjuerna har vi genomfört fallstudier inom de tre verksamhetsområdena ungdomsvård söder, ungdomsvård norr och missbruksvården. Vi har intervjuat verksamhetsdirektörerna vid de tre områdena samt valt ut sex institutioner för fortsatta intervjuer, två i varje verksamhetsområde.

För att få en så heltäckande bild av verksamheten som möjligt har vi eftersträvat en bredd i urvalet av institutioner. Vi har tagit hänsyn till faktorer som institutionernas geografiska placering, storlek, inriktning mot akutvård/utredning/behandling (inom ungdomsvården) och om institutionerna har platser för sluten ungdomsvård. Vi har även tagit hänsyn till institutionernas målgrupper, till exempel när det gäller kön, ålder och problematik.

På de utvalda institutionerna har vi genomfört en intervju med institutionschefen, en gruppintervju med alla avdelningsföreståndarna på institutionen (de som haft möjlighet) och en gruppintervju med behandlingsassistenter från de olika avdelningarna. När det gäller behandlingsassistenter har vi endast intervjuat en mycket liten

andel av det totala antalet som arbetar på institutionen. Vid vissa tillfällen har även andra personer deltagit, till exempel rektor, ansvarig för hälso- och sjukvården på institutionen och ekonomiadministratör, vilket har gett ytterligare information. Av praktiska skäl har vi låtit institutionschefen göra urvalet. Risken med ett sådant förfarande är att den bild vi får inte är representativ, exempelvis skulle de som valts ut kunna vara mer positivt inställda till verksamheten än de som inte valts ut. Vi har därför också valt att genomföra en enkät där en stor andel av behandlingsassistenterna har haft möjlighet att ge sin bild av verksamheten (se vidare nedan).

Syftet med fallstudierna har framför allt varit att få en fördjupad bild av verksamheten, resultaten och de faktorer som vi har identifierat som viktiga för resultaten. Vi har velat följa styrkedjan och se hur den fungerar i praktiken samt få organisationens syn på SiS styrning, organisering och uppföljning samt hur samverkan fungerar.

Enkät till chefer och medarbetare vid SiS

Efter fallstudierna har vi genomfört en enkätundersökning bland chefer och medarbetare vid SiS institutioner. Enkäten har berört olika aspekter av resultat, styrning, organisation, uppföljning, samverkan samt kompetensförsörjning, arbetsmiljö och förvaltningskultur. Enkätundersökningen har syftat till att belysa dessa frågor brett och pröva generaliserbarheten i några av de iakttagelser vi gjort i intervjuerna.

Vi har ställt enkäten till samtliga 34 institutionschefer, samtliga 143 avdelningsföreståndare, samtliga 131 behandlingssekreterare samt ett slumpmässigt urval av 1 500 behandlingsassistenter. Vi har inkluderat tillsvidareanställda och visstidsanställda behandlingsassistenter, men däremot inte timanställda. Vi fick från SiS en population på 2 203 behandlingsassistenter. Vi gjorde valet att inte inkludera timanställda för att säkerställa att de som svarar på enkäten har god insyn i verksamheten eftersom delar av gruppen timanställda arbetar sällan och få timmar. Valet innebär samtidigt att vi inte fångar timvikariernas bild av verksamheten, vilken eventuellt skiljer sig från övriga medarbetares.

Låg och varierande svarsfrekvens bland behandlingsassistenterna

Av de 1 500 behandlingsassistenter som har fått enkäten har 466 svarat, vilket motsvarar 31 procent. Det medför att resultaten ska tolkas med försiktighet. Det slumpmässiga urvalet speglar populationen på ett bra sätt (se tabell 6).

Vår bortfallsanalys visar att bortfallet är något större i vissa grupper än andra. I tabell 6 nedan redovisar vi hur stor andel de olika grupperna utgör i populationen, hur stor andel de utgör i det slumpmässiga urvalet samt hur stor andel av dem som har svarat på enkäten. Jämförelsen visar att behandlingsassistenter i verksamhetsområde missbruk har varit mer benägna att svara på enkäten än behandlingsassistenter i ungdomsvård norr och söder. Likaså har kvinnor samt äldre personer varit mer benägna att svara på enkäten än yngre personer. Vår analys av enkätresultaten visar att kvinnor och män i hög grad har svarat på liknande sätt. Kvinnors överrepresentation i svaren i relation till urvalet har därför ingen betydande påverkan på enkätresultaten.

Skillnaderna i svarsbenägenhet innebär att uppfattningar hos behandlingsassistenter i missbruksvården riskerar att få oproportionerligt stort genomslag på enkätresultaten. Vi har hanterat detta genom att för varje fråga jämföra resultaten från de tre verksamhetsområdena. Där det finns statistiskt signifikanta skillnader mellan verksamhetsområdena har vi redovisat det i rapporten, till exempel i avsnitten om skillnader mellan institutionerna.

Tabell 6. Jämförelse mellan population, urval och svarande.

		Andel i population (n=2 203)	Andel i urval (n=1 500)	Andel av svar, behandlingsassistenter (n=468)
Verksamhetsområde	Missbruksvård	29,6 %	28,7 %	40,2 %
	Ungdomsvård norr	29,2 %	29,7 %	22,9 %
	Ungdomsvård söder	41,2 %	41,6 %	37,0 %
Anställningsform	Tillsvidareanställda, inkl. provanställd	83,4 %	83,5 %	86,8 %
	Alla övriga, tillfälliga anställningsformer	16,6 %	16,5 %	13,3 %
Anställningstid	Mindre än 1 år	10,5 %	10,7 %	9,2 %
	1 till 3 år	21,0 %	21,3 %	19,2 %
	3 till 6 år	26,6 %	26,6 %	25,0 %
	Mer än 6 år	41,9 %	41,4 %	46,6 %
Kön	Kvinna	39,6 %	39,7 %	45,9 %
	Man	60,4 %	60,3 %	54,0 %
Ålder	Under 30 år	12,8 %	13,2 %	5,6 %
	30 till 39 år	28,1 %	27,9 %	22,0 %
	40 till 49 år	25,5 %	26,0 %	28,4 %
	50 till 59 år	24,2 %	23,9 %	31,6 %
	60 år eller mer	9,4 %	9,0 %	12,4 %

Bland övriga grupper är svarsfrekvensen högre. Det är 31 av de 34 institutionscheferna som har besvarat enkäten, vilket motsvarar 91 procent av samtliga institutionschefer. Det är 99 av de 143 avdelningsföreståndarna som har besvarat enkäten (69 procent av samtliga avdelningsföreståndare). Slutligen är det 72 av de 131 behandlingssekreterarna som besvarat enkäten (55 procent av samtliga behandlingssekreterare).

Fördjupade dokumentstudier

För att komplettera intervjuerna och enkäten har vi fått tillgång till SiS intranät och planerings- och uppföljningssystem samt genomfört dokumentstudier. Vi har till exempel gått igenom SiS interna resultatredovisningar, strategiska plan, verksamhetsplan och planeringsanvisningar samt SiS utskrivningsintervjuer med de som har vårdats vid institutionerna. Vi har också gjort dokumentstudier av SiS arbete med

kompetensfrågor, arbetsmiljö och etik. För att analysera frågor om förvaltningskultur och värdegrund har vi utgått från det stödmaterial som Statskontoret tagit fram för detta ändamål. Vi har även gått igenom tidigare forskning och andra externa studier av SiS resultat.

När det gäller uppföljning och resultatredovisning har vi haft två infallsvinklar i analysen. För det första har vi undersökt *vad* som följs upp och vad uppföljningen visar för att få underlag för att bedöma SiS resultat. För det andra har vi undersökt *hur* uppföljningssystemet fungerar i bemärkelsen vad SiS kan och väljer att ta fram för uppgifter, för att få underlag för att bedöma hur SiS uppföljning fungerar.

Kompletterande intervjuer vid SiS huvudkontor och verksamhetskontor

Mot slutet av empiriinsamlingen har vi också genomfört ytterligare intervjuer vid SiS huvudkontor och verksamhetskontor för att komplettera tidigare intervjuer.

Underlag om den rättsliga styrkedjan

I och med att SiS kärnverksamhet i hög grad är styrd av lagar gav vi i uppdrag till Elisabet Eneroth, juris doktor i socialrätt och välfärdsrätt vid Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, att beskriva den rättsliga styrkedjan för SiS kärnverksamhet. Uppdraget var också att analysera och beskriva eventuella risker som är förenade med den rättsliga styrkedjan utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Uppdraget innefattade även att redovisa och motivera möjliga åtgärder som kan minimera dessa risker. Denna juridiska analys finns i sin helhet att ladda ner på www.statskontoret.se.

Analysram för att bedöma SiS resultat

Ett sätt att illustrera hur SiS kan fullgöra sitt uppdrag är en effektkedja över hur SiS resurser och aktiviteter är tänkta att ge vissa resultat.

Effektkedjan illustrerar att SiS har vissa förutsättningar i form av ekonomiska resurser, särskilda befogenheter och ett ansvar för vissa uppgifter och mål. Utifrån dessa förutsättningar förväntas SiS genomföra ett antal aktiviteter och insatser inom ramen för sitt uppdrag och därigenom leverera vård av god kvalitet som ska bidra till att de personer som vistats vid SiS institutioner får ett mer socialt fungerande liv utan missbruk och kriminalitet.

Figur 18. I illustration av den tänkta effektkedjan baserat på SiS uppgifter och mål.



Utifrån lagar, instruktionsenliga uppgifter samt myndighetens egna mål och krav har vi identifierat ett antal faktorer som vi bedömer som särskilt viktiga för att SiS ska kunna fullgöra sitt uppdrag och kunna uppnå de övergripande målen med verksamheten.

- Att SiS vård får effekt, till exempel att SiS bidrar till att ungdomarna/klienterna får ett mer socialt fungerande liv utan exempelvis missbruk och kriminalitet.
- Att SiS lyckas motivera klienterna att under tiden på SiS pröva vård i annan form enligt 27§ LVM eftersom missbruksvården har till uppgift att motivera till fortsatt frivillig vård.
- Att ungdomarna och klienterna upplever att de har fått hjälp med sina problem.
- Att SiS erbjuder plats, i akuta situationer omedelbart.
- Att vården och behandlingen är individanpassad. Insatser ska anpassas till individernas behov och förutsättningar, bland annat genom att vården differentieras efter vårdbehov samt att individuella vårdplaner upprättas.
- Att vården och behandlingen är kunskapsbaserad, det vill säga att SiS använder kunskapsbaserade behandlingsmetoder som har stöd i forskning och är väl beprövade på relevant målgrupp.
- Att vården är trygg och säker.
- Att vården och behandlingen inom SiS är likvärdig, till exempel att flickor och pojkar samt kvinnor och män får likvärdig vård samt att vården är likvärdig oavsett vilken institution som ungdomarna och klienterna placeras på.
- Att ungdomarna, klienterna och beställaren (socialtjänsten) är nöjda med SiS.
- Att SiS sköter sin del av vårdkedjan och bidrar till sammanhållna vårdkedjor med andra aktörer som socialtjänst, hälso- och sjukvård, psykiatri och skola.
- Att skolverksamheten, inklusive elevhälsan, inom SiS fungerar väl.