

Stödboende för barn och unga 16–20 år

Delrapport november 2016

Denna publikation skyddas av upphovsrättslagen. Vid citat ska källan uppges. För att återge bilder, fotografier och illustrationer krävs upphovsmannens tillstånd.

Publikationen finns som pdf på Socialstyrelsens webbplats. Publikationen kan också tas fram i alternativt format på begäran. Frågor om alternativa format skickas till alternativaformat@socialstyrelsen.se

Artikelnummer 2016-11-13

Publicerad www.socialstyrelsen.se, november 2016

Förord

Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att följa upp och utvärdera den nya placeringsformen stödboende för barn och unga i åldern 16–20 år, som infördes i socialtjänstlagen (2001:453), SoL, den 1 januari 2016.

Uppdraget ska genomföras i samråd med Inspektionen för vård och omsorg, IVO. Det här är en delredovisning av uppdraget och ska lämnas senast 30 november 2016. Socialstyrelsen ska slutredovisa uppdraget till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 31 mars 2019.

Rapporten har skrivits av utredaren Åsa Borén. I arbetet har också juristen Ylva Ehn deltagit. Ansvarig enhetschef har varit Elisabeth Wörnberg Gerdin.

Olivia Wigzell
Generaldirektör

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
Uppdraget	8
Bakgrund, syfte och mål	9
Genomförande och metod	11
Förstudie	11
Uppföljning och utvärdering	11
Resultat förstudie	13
Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om stödboende	13
Statistik stödboende	13
Tillsyn av stödboenden	15
Erfarenhet av stödboende i några kommuner	16
Samråd med IVO.....	17
Telefonenkät med 50 kommuner	19
Socialstyrelsens kommentar.....	20
Svårt att hitta lämpliga lokaler.....	20
Mest praktiska frågor om stödboende	21
Socialstyrelsens fortsatta arbete	21
Referenser	22

Sammanfattning

Socialstyrelsen har börjat följa upp och utvärdera den nya placeringsformen stödboende för barn och unga 16–20 år. I den här delrapporten redovisas resultatet av det inledande arbetet med uppdraget.

Socialstyrelsen har bl.a. genomfört en intervjustudie med sju kommuner för att få deras erfarenheter av stödboende så här långt. Studien visar följande:

- Alla intervjuade kommuner har inte något stödboende men de har satt igång processen med att skapa platser på stödboende. Det varierar hur långt man har kommit i processen. Planerna gäller främst målgruppen ensamkommande barn.
- Flera kommuner nämner att de har börjat anpassa sig till det nya ersättningsystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga som förväntas träda i kraft i juli 2017. Ersättningen för HVB-placeringar kommer då att bli lägre och därför vill kommunerna skapa stödboendeplatser i stället.
- Kommunerna har svårt att hitta lämpliga lokaler för stödboenden, till stor del på grund av att bostadsmarknaden är ansträngd och det råder konkurrens inom kommunen om de befintliga lägenheterna.
- Kommunerna har även svårt att omvandla befintliga HVB till stödboende på grund av lokalernas utformning. Exempelvis säger kommunerna att det kan vara svårt att skapa egna boenden utan att ha kvar institutionskänslan.
- Det lyfts också fram att fler gemensamma utrymmen innebär större behov av personal, eftersom det då behövs mer tillsyn.

IVO har inspekterat ett antal stödboenden och framför att de flesta har uppfyllt kraven; inga allvarliga brister har uppmärksammats. Vid en inspektion fann man dock att två ungdomar delade rum, och IVO har bedömt att detta inte är förenligt med Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2016:56). Trygghet och säkerhet för barnen var i fokus vid inspektionerna och nya verksamheter prioriterades.

Den 17 oktober 2016 fanns 98 stödboenden med totalt 1 151 platser, enligt statistik från IVO.

Socialstyrelsen kommer i det fortsatta arbetet att följa utvecklingen av stödboende för alla målgrupper som stödboende är avsett för. Brukarperspektivet kommer särskilt att beaktas genom att de ungas egna erfarenheter får komma till uttryck. Vidare planeras bl.a. att följa stödboendenas utformning och bemanning i förhållande till målgruppen samt vilket individuellt anpassat praktiskt och känslomässigt stöd som barn och unga får i placeringsformen.

Uppdraget

Socialstyrelsen har i regleringsbrevet för 2016 fått ett uppdrag gällande placeringsformen stödboende för barn och unga i åldern 16–20 år:

”Socialstyrelsen ska följa upp och utvärdera den nya placeringsformen för barn och unga – stödboende – som införs i socialtjänstlagen, SoL (2001:453) den 1 januari 2016 (i enlighet med prop. 2015/16:43 Stödboende – en ny placeringsform för barn och unga). Uppdraget ska genomföras i samråd med Inspektionen för vård och omsorg, IVO. En delredovisning ska lämnas till regeringen senast den 30 november 2016. Socialstyrelsen ska slutredovisa uppdraget till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 31 mars 2019. ”

Bakgrund, syfte och mål

Stödboende infördes som ny placeringsform för barn och unga den 1 januari 2016. Bakgrunden till reformen är enligt prop. 2015/16:43 att det behövs fler placeringsalternativ, särskilt en mindre ingripande insats för barn och unga. Stödboende är en placeringsform för barn och unga i åldern 16–20 år som bedöms kunna bo i eget boende med anpassat stöd och som inte behöver sådana vård- och behandlingsinsatser som motiverar en placering i hem för vård eller boende (HVB). Barn i åldern 16–17 år får dock endast tas emot i ett stödboende om det finns särskilda skäl (6 kap. 1§ SoL). Jämfört med de som placeras i HVB är stödboende avsett för barn och unga som fungerar bättre socialt och endast har ett mindre vårdbehov. De är också så pass mogna och självständiga att familjehemsplacering inte bedöms lämplig. (Prop. s. 36 f.)

Det huvudsakliga syftet med stödboende är att, under trygga former, träna och förbereda barnet eller den unge för ett självständigt boende och vuxenliv. Stödboende kan vara ett fristående placeringsalternativ eller fungera som utslussning efter annan vård utanför det egna hemmet, t.ex. i familjehem eller HVB men också efter vård vid ett särskilt ungdomshem. (Prop. s. 36.) Socialstyrelsen publicerade i januari 2016 (nr 1/2016) ett meddelandeblad med information om den nya boendeformen [1]. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2016:56) om stödboende trädde i kraft den 1 juli 2016.

I propositionen betonas att socialtjänsten alltid ska göra en individuell bedömning av om barnet eller den unge kan tas emot i ett stödboende och att det därför inte går att exakt ange vilka målgrupper som kan vara aktuella. Några tänkbara målgrupper anges dock, t.ex. barn och unga 16–20 år som:

- har vistats i familjehem eller HVB och är på väg att slussas ut till ett mer självständigt boende
- lever i en konfliktfylld eller på annat sätt otillfredsställande hemsituation som dock inte motiverar en placering i HVB
- är ensamkommande. (Prop.s.37.)

Syftet med Socialstyrelsens uppdrag är att på nationell nivå följa upp och utvärdera den nya placeringsformen stödboende. Målet är att i slutrapporten beskriva hur den nya placeringsformen har tillämpats i kommunerna och att besvara frågor om vilka konsekvenser den nya placeringsformen har haft för de aktuella målgrupperna, med hänsyn till ålder och kön. Särskilt angeläget är att brukarperspektivet beaktas, genom att de ungas egna erfarenheter får komma till uttryck. Slutrapporten ska också ge en bild av vilka erfarenheter kommunerna har av den nya boendeformen och innehålla en bedömning av vilka effekter som kan observeras.

I denna delrapport redovisas bl.a. resultaten av en intervjustudie med syfte att få en aktuell lägesbild av kommunernas erfarenheter av placeringsformen

så här långt, och för att konkretisera frågeställningar och identifiera rätt datainsamlingsmetoder för slutrapporten.

Genomförande och metod

Förstudie

Uppdraget har inletts med en förstudie för att få en aktuell bild av placeringsformen stödboende. Det är resultatet från den som redovisas i den här delrapporten.

Socialstyrelsen har bl.a. genomfört telefonintervjuer med sju kommuner, med olika storlek och med geografisk spridning. Samråd med IVO pågår och vi har haft två möten med Region Mitt för att diskutera deras erfarenheter av tillsynen så här långt. Delrapporten innehåller också statistik och information från IVO om antalet omvandlade och nystartade stödboenden samt uppgifter om ansökningar och tillstånd.

Under hösten har Socialstyrelsen även gjort en telefonenkät i 50 kommuner, inom ramen för ett regeringsuppdrag om ensamkommande barn [2]. Ett urval av resultatet som berör stödboende redovisas i denna rapport

Uppföljning och utvärdering

Arbetet med att planera uppföljningen och utvärderingen pågår, och detta arbete kommer att slutrapporteras i mars 2019. Med utgångspunkt i erfarenheterna hittills är bedömningen att följande data och metoder kommer att användas:

- Registeruppgifter från Socialstyrelsen angående antalet placeringar på stödboenden och andra relevanta uppgifter från registret över insatser för barn och unga.
- En fördjupad studie i ett urval av kommuner med bland annat fokusgrupper och/eller intervjuer med placerade barn och unga.
- En enkätundersökning till socialtjänsten i samtliga kommuner.

Uppföljningen kommer bl.a. att innehålla en redovisning av antalet stödboenden i kommunerna, fördelningen på huvudmän, antalet platser, antalet placerade barn och unga, de placerades kön och ålder och förmedlade individuella stödinsatser. De särskilda skäl som ska beaktas vid placeringar i åldersgruppen 16–17 år kommer att uppmärksammas i uppföljningen. Uppföljningen kommer också att belysa vilka positiva och negativa erfarenheter exempelvis kommunerna och de placerade ungdomarna har av placeringsformen stödboende.

Enligt regeringens proposition ska särskild uppmärksamhet riktas mot de placerades förutsättningar för skolgång, utbildning, eget boende och etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet. (Prop. s. 51.) I utvärderingen kommer Socialstyrelsen därför studera vilka förutsättningar placeringsformen ger de placerade barnen och unga. Exempelvis kommer vi att belysa frågan om vilket individuellt anpassat praktiskt och känslomässigt stöd som barn och unga får i placeringsformen. Utvärderingen planeras att också

omfatta de eventuella negativa följderna och riskerna med placeringar i stödboende.

För att kunna göra en nationell utvärdering på individnivå måste det gå att följa de barn och unga som har placerats i stödboende med personnummer eller samordningsnummer. Ensamkommande barn och unga som inte fått permanent uppehållstillstånd (PUT) saknar personnummer, vilket dock skulle kunna ersättas av ett så kallat samordningsnummer. Skatteverket har haft i uppdrag av regeringen att utreda förutsättningarna för att införa samordningsnummer från och med den 1 januari 2017. I förslaget som lämnades till regeringen i april 2016 föreslår Skatteverket att samtliga asylsökande ska tilldelas ett samordningsnummer och att de nya reglerna ska gälla från den 1 juli 2017.¹ Om förslaget antas går det att följa upp även dem som saknar permanent uppehållstillstånd. Om samordningsnummer inte införs kan uppföljning på individnivå endast göras för placerade barn och unga med personnummer.

En begränsning för det här uppdraget är dock att uppgifterna registreras med en viss fördröjning och att helårssiffror därför redovisas till Socialstyrelsen i maj året efter. Det innebär att uppgifter för 2018 inte kommer att kunna redovisas i slutrapporten.

Utöver IVO och de enskilda kommunerna kan även andra externa samarbetspartner bli aktuella i projektet, exempelvis Skolverket, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Migrationsverket. Ett samarbete med FoU Västra Götalandsregionen har inletts för att ta tillvara deras erfarenheter av forskning om placeringsformer för barn och unga.

Eftersom slutrapporten inte kommer att lämnas förrän i mars 2019, är ambitionen att i möjligaste mån förmedla erfarenheter och kunskap från uppdraget till de berörda aktörerna under arbetets gång. En av flera möjliga kanaler för att nå kommunerna är de regionala utvecklingsledarna för BoU-satsningen². De ska bl.a. stödja och samordna spridningen av Socialstyrelsens kunskapsprodukter som rör den sociala barn- och ungdomsvården. Dialog med utvecklingsledarna har påbörjats.

¹Skatteverkets Dnr 1 31 176575–16/113

² Inom ramen för satsningen på att utveckla en evidensbaserad praktik i socialtjänsten pågår sedan 2011 ett regionalt utvecklingsarbete inom den sociala barn- och ungdomsvården, kallat BoU-satsningen. SKL ansvarar för nationellt stöd och samordning.

Resultat förstudie

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om stödboende

I samband med att stödboende infördes som en ny placeringsform utfärdade Socialstyrelsen föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2016:56) om stödboende, bl.a. avseende lokaler, bemanning och personalens kompetens. De trädde i kraft 1 juli 2016 och det framgår bl.a. att det ska finnas särskilt avdelad personal som har till sin huvudsakliga uppgift att stödja de barn som är placerade där.

Det individuellt anpassade stödet ska vara både praktiskt och känslomässigt. Det kan enligt Socialstyrelsens allmänna råd³ innefatta

- samtal av motiverande och trygghetsskapande karaktär
- pedagogiskt stöd i den dagliga livsföringen
- samhällsinformation
- medverkan i kontakter med myndigheter och andra samhällsorgan
- hjälp att bibehålla och vid behov etablera sociala relationer
- aktiviteter som kan bidra till en meningsfull fritid
- regelbunden tillsyn i det egna boendet.

Det finns inget krav på att personal ska finnas på plats hela tiden i stödboendet. Personal ska dock vara tillgänglig dygnet runt och vid behov kunna infinna sig i de egna boendena utan oskäligt dröjsmål med hänsyn tagen till barnets eller den unges trygghet och säkerhet.⁴

Statistik stödboende

IVO har under 2016 publicerat statistik om antalet verksamheter och platser i stödboende för ensamkommande barn per tvåveckorsperiod. Den första mätningen gjordes den 25 januari 2016 eftersom det var först då som stödboenden började anmälas av kommunerna. I tabell 1 visas det totala antalet stödboenden och platser vid tre tidpunkter under 2016. HVB som konverterats till stödboende redovisas separat. Det finns inga publicerade uppgifter om antalet verksamheter och platser för andra målgrupper än ensamkommande barn.

³ Allmänna råd till 5 kap. 2 § HSLF-FS 2016:56

⁴ 7 kap. 3 § HSLF-FS 2016:56

Tabell 1. Totalt antal stödboenden för ensamkommande barn

Det ackumulerade antalet stödboende och platser för redovisade perioder.

Mättidpunkt	Antal verksamheter startade under 2016			Antal konverterade verksamheter* (startade före 2016-01-01)			Antal platser båda kategorierna		
	Totalt	Varav kommunala och entreprenader	Varav enskilda	Totalt	Varav kommunala och entreprenader	Varav enskilda	Totalt	Varav kommunala och entreprenader	Varav enskilda
2016-01-25	4	4	0	0	0	0	43	43	0
2016-06-13	51	50	1	8	8	0	558	548	10
2016-10-17	98	85	13	14	14	0	1 151	983	168

Källa: Inspektionen för vård och omsorg.

* HVB som konverterats till stödboende

Ansökningar och anmälningar om att starta stödboende

Enskilda verksamheter måste enligt 7 kap. 1 § SoL ansöka om tillstånd hos IVO för att kunna bedriva stödboende. Kommuner behöver inte ansöka om tillstånd men ska enligt samma bestämmelse anmäla verksamheten till IVO innan den startas, och detsamma gäller för verksamheter som bedrivs genom entreprenadavtal med kommunen. I tabell 2 redovisas antalet ansökningar från enskilda verksamheter och vilken typ av beslut som har fattats.

Tabell 2. Antal ansökningar och beslut om stödboende från enskilda verksamheter

Antal ansökningar stödboende under 2016	2016-10-27
Inkomna	375
Hittills beslutade	99
Pågående handläggning	110
Ej påbörjad handläggning	166
Typ av beslut hittills	
Bifall	47
Avslag	27
Avskrivna samt avvisade	25

Källa: Inspektionen för vård och omsorg.

Avslag på inkomna ansökningar till IVO

Fram till den 27 oktober 2016 hade IVO fått in 375 ansökningar från enskilda verksamheter. Av de behandlade ansökningarna hade 47 procent fått bifall, 27 procent avslag och 25 procent blivit avskrivna eller avvisade.

Socialstyrelsen begärde den 6 oktober ut samtliga avslag. Vi har sedan tagit ett stickprov av dessa, 13 avslag⁵ och gått igenom orsakerna som kan sammanfattas i tre kategorier: lokalerna, föreståndarens kompetens och verksamhetens innehåll. Den främsta orsaken till avslag är att lokalerna inte varit ändamålsenliga för det antal personer som stödboendet avser. Det har inte funnits möjlighet till separata rum till alla barn och unga och boendet tar därför enligt IVO:s bedömning inte hänsyn till den personliga integriteten som avses i föreskrifterna.

En annan orsak till avslag är att den tilltänka föreståndaren inte har tillräcklig utbildning eller erfarenhet. Det kan vara att hen saknar erfarenhet från liknande verksamhet eller saknar eftergymnasial utbildning vars innehåll är relevant för att leda, utveckla och följa upp stödboendets verksamhet.

IVO har också gett avslag på ansökningar pga. att verksamhetens planerade innehåll inte bygger på respekt för den enskildes självbestämmande och integritet, eller inte bedömts förbereda individen för ett självständigt boende och vuxenliv. Bedömningen bygger på planerade scheman för de boende som inkluderat t.ex. fasta mat- och sovtider, struktur för fritiden och särskilt anvisade tider att vara på sitt rum.

IVO skriver på sin webbplats att de fortsatt har hög ärendeströmning och just nu handlägger ärenden som inkom i mars 2016. När det gäller föreståndarbyte har de en handläggningstid på cirka 3 månader [3].

Tillsyn av stödboenden

IVO ska enligt 3 kap. 19 § SoF inspektera stödboenden minst en gång per år. Inspektionerna kan vara föranmälda eller oanmälda. Den som inspekterar verksamheten ska samtala med de barn och unga som samtycker till det.

Socialstyrelsen har begärt ut alla beslut gällande tillsyn av stödboende från IVO. Begäran gjordes den 6 oktober 2016 och en komplettering gjordes den 13 oktober 2016. Vi har sedan granskat 6 ärenden som gällde planerade inspektioner under 2016.⁶ Alla ärenden hade avslutats utan krav på åtgärder. Vid alla inspektioner bedömdes stödboendena uppfylla de olika krav som ställs på verksamheten, personalen och lokalerna även om vissa förtydliganden gjordes till verksamheterna. Några gemensamma nämnare för dessa ärenden är att man främst intervjuade förståndare och personal, och att få barn och unga ville prata med inspektörerna. Alla verksamheter hade ensamkommande barn och unga som placerade och många unga hade egna lägenheter.

⁵ Dnr 6.3.1-562/2016, 6.3.1-1711/2016, 6.3.1-3290/2016, 6.3.1-4372/2016, 6.3.1-4487/2016, 6.3.1-4759/2016, 6.3.1-5175/2016, 6.3.1-6432/2016, 6.3.1-6558/2016, 6.3.1-8716/2016, 6.3.1-9197/2016, 6.3.1-11103/2016, 6.3.1-29369/2016.

⁶ Dnr 8.4.2-22737/2016-3, 8.4.2-29055/2016-2, 8.4.2-29059/2016-2, 8.4.2-24966/2016-7, 8.4.2-19125/2016-4, 8.4.2-27843/2016-2

Erfarenhet av stödboende i några kommuner

Socialstyrelsen intervjuade under oktober 2016 enhetschefer eller verksamhetschefer inom kommunens myndighetsutövning i sju kommuner. I en kommun intervjuades i stället två chefer för var sitt stödboende. Intervjun strukturerades runt fyra teman: nuläge, planer framåt, farhågor eller hinder och eventuella frågor eller behov av stöd.

Nuläge

Alla de intervjuade kommunerna har satt igång processen med att skapa platser på stödboende men har kommit olika långt. I alla dessa kommuner är det i huvudsak stödboenden för ensamkommande barn som avses. Några kommuner har redan startat ett stödboende eller flera, och några ska starta inom kort. En kommun räknar med att ha ett stödboende igång till april 2017. Flera av kommunerna kartlägger just nu alla placerade barn och unga för att kunna bedöma behoven och planera framåt. Planeringen påverkas dock av förändringar som rör ersättningssystemet⁷, tillfälliga uppehållstillstånd och andra omvärldsfaktorer, exempelvis att det inte längre kommer lika många barn. Kommunerna uttrycker att de därför måste se över hela sin organisation för placeringar av ensamkommande barn.

Planer framåt

Flera kommuner nämner att det förväntade nya ersättningssystemet kommer att innebära lägre ersättning för HVB-placeringar, vilket gör att de måste ställa om verksamheten till att skapa stödboendeplatser i stället [4].

Som ett led i omställningen planerar flera kommuner att bygga om befintliga HVB-boenden till stödboenden, så att ungdomen får ett eget rum med gemensamt kök och utrymmen. En kommun menar att det kan bli svårt för ungdomarna att samsas i de gemensamma utrymmena och att det därför inte är optimalt att omvandla deras HVB. Några kommuner nämner att det kan bli aktuellt med delade rum. En kommun har köpt en stor fastighet som de ska renovera så att en del ska vara stödboende och en del vara HVB. På så vis kommer det att finnas personal dygnet runt och samarbete mellan verksamheterna. Andra söker efter lokaler som kan vara lämpliga men upplever att det är svårt att hitta några. I den kommun som har startat två stödboenden är det ena placerat i gamla studentlägenheter, där finns inte personal nattetid och ungdomarna får ringa vid behov. Kommunen avvaktar IVO:s tillsyn för att se om deras lösning är förenlig med gällande regelverk.

Farhågor och hinder

En farhåga som några kommuner nämner är att 16–17-åringar inte kommer att kunna bo på stödboende eftersom det är alltför självständigt. Som en intervjuperson uttrycker det: ”du ska i princip inte ha någon social problematik alls”. Andra har flera 16–17-åringar som de bedömer skulle kunna bo på

⁷ Regeringen avser att införa ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga, som ska träda i kraft den 1 juli 2017. Det nuvarande regelverket gäller fram till dess att ett nytt regelverk träder i kraft.

ett stödboende, eftersom de redan har bott på HVB i några år. En annan farhåga är att unga som inte passar i stödboende ändå måste placeras där när ekonomiska skäl gjort att kommunen måste minska antalet HVB-platser. Vidare menar kommunerna att den lägre personalnärvaron innebär att det blir svårt att möta ungdomarnas individuella behov. Exempelvis kan en ungdom vara självständig i vissa avseenden men ändå behöva viss hjälp med att komma upp på morgonen och iväg till skolan eller liknande.

Ett stort hinder är att hitta lämpliga lokaler. På många håll i landet är bostadsmarknaden ansträngd och det råder hård konkurrens om de lägenheter som kommunen kan få tag i. Kommunerna nämner också att det kan vara svårt att få till ett eget boende utan att ha kvar institutionskänslan. De bedömer också att det behövs mer personal ju fler gemensamma utrymmen som finns, eftersom det då behövs mer tillsyn.

En kommun nämner ett konkret hinder. Enligt kommunen anser Räddningstjänsten att stödboende är ett ”anvisat boende” och därmed ska det ha samma brandklass som HVB, särskilt boende för äldre etc. Det innebär direktlarm till räddningstjänsten, särskilda ventilationskanaler, dörrar som stängs vid larm osv. Kommunen menar att det blir svårare att använda lägenheter som är insprängda i det ordinarie bostadsbeståndet om dessa måste utformas på ett visst vis. Det blir också kostsamt att bygga om och sedan återställa lägenheterna. Alla fastighetsägare är heller inte intresserade av att ansvara för den utgiften, menar kommunen.

Efterfrågan på stöd

När det gäller efterfrågat stöd är det flera kommuner som önskar stöd i tillämpningen av placeringsformen stödboende och svar på praktiska frågor. De undrar exempelvis om barnen kan dela rum och vad som händer när de unga fyller 20 år – om de kan bo kvar i stödboendet och om de kan få ekonomiskt stöd från CSN. Flera kommuner nämner att de avvaktar IVO:s inspektioner för att se vilken praxis det blir och hoppas att den egna lösningen är förenlig med gällande regelverk.

Samråd med IVO

Socialstyrelsen har påbörjat en dialog med IVO och har haft två möten med Region Mitt som är utsedd representant i samrådet. De olika regionerna har regelbundna träffar på chefsnivå.

Socialstyrelsen träffade IVO i oktober 2016 för att ta del av deras erfarenheter av stödboende så här långt och resultatet från den tillsyn som de genomfört samt för att se om kommunerna eller andra aktörer har haft några särskilda frågor.

Generella iakttagelser vid tillsynen

Hittills har inga allvarliga brister uppmärksammats i tillsynen som har fokuserat på trygghet och säkerhet för barnen. Det har dock inte genomförts så många inspektioner än så länge; IVO har hittills fattat 14 beslut och har 61 pågående ärenden totalt (25 oktober 2016). De flesta tillsynsbesöken är anmälda men IVO har även gjort några oanmälda.

Flera regioner har uppmärksammat att det nya ersättningssystemet som väntas verkar vara väldigt styrande för kommunerna. Kommunerna har börjat ställa om inför denna förändring och exempelvis har en kommun börjat säga upp personal eftersom de menar att det inte är möjligt att hålla den tidigare bemanningen i HVB med lägre ersättning. Flera regioner nämner också att kommunerna inte riktigt har kunskap om gränsen mellan HVB och stödboende samt att det finns verksamheter som sannolikt räknas som stödboende trots att kommunerna inte har tänkt på dem så.

Lokalmässigt är de stödboenden som inspekterats relativt lika HVB, men med lägre personalnärvaro. En del är knutna till ett HVB och den unge kan slussas vidare till stödboendet efter en tid. En erfarenhet från tillsynsbesöken är att det kan vara svårt att bedöma vad som är skälig tid för personal att infinna sig på boendet eftersom det varierar beroende på vilka behov de unga har och vilken målgrupp som finns på stödboendet. IVO anser också att det kan vara svårt att inspektera lägenheterna, för oftast sker intervjun med föreståndare och personal på ett kontor som ligger separat från själva boendeden.

Eftersom IVO vill prata med ungdomarna är de flesta besök anmälda så att ungdomarna kan förberedas och finnas på plats vid besöket. Om IVO får kännedom om att något verkar dåligt kan de också välja att göra ett oanmält besök. Inspektörerna använder telefontolk vid sina besök, ibland har ungdomarna valt att prata engelska istället. Anledningen till att de sällan har med tolk är bl. a bristen på tolkar.

Region Sydöst har varit på tillsynsbesök⁸ där två barn delat rum i en lägenhet, vilket de inte har bedömt vara förenligt med Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2016:56). De har i samma ärende också funnit sju inskrivna barn under 16 år, vilket inte heller är förenligt med regelverket.

IVO granskar inskrivningsbesluten vid tillsynen och har särskilt sett på om barn och unga direkt-placeras från transitboenden i ankomstkommunen, men det har inte skett.

Tillstånd för enskilda verksamheter

När det gäller tillståndsprövning av enskilda verksamheter har det under året blivit vanligare att dessa verksamheter återtar sin ansökan. IVO:s bedömning är att efterfrågan inte längre är lika hög. Alla som har ansökt har också fått brev om att handläggningstiden är lång, vilket enligt IVO kan vara en orsak till återtagandet.

I början var det nästan bara ensamkommande barn som var målgrupp, men nu är det i viss utsträckning även verksamheter med andra målgrupper som ansöker om tillstånd att bedriva stödboende.

Enligt uppgift från IVO den 11 oktober 2016 har 53 tillståndspliktiga verksamheter startat upp utan tillstånd.

⁸Dnr 25064/2016

Frågor till IVO

IVO har inte fått så många frågor från kommunerna utan kontakterna har i huvudsak handlat om att kommunerna inte riktigt har kunskap om att det finns flera målgrupper för placeringsformen stödboende, att de har svårt med gränsdragningen mellan stödboende och HVB och att de inte vet hur lokalerna för ett stödboende ska vara utformade.

Telefonenkät med 50 kommuner

Under hösten 2016 genomförde Socialstyrelsen en telefonenkät med 50 kommuner om deras arbete med ensamkommande barn. Kommunerna valdes ut med syfte att representera hela landet geografiskt och utifrån befolkningsstorlek. Några frågor ställdes om stödboende och resultatet redovisas i tabell 3–5.

De 50 kommuner som svarat har totalt 413 barn och unga placerade i stödboende. Av dessa barn och unga har 71 procent uppehållstillstånd och 24 procent är under 18 år. Se tabell 3.

Tabell 3. Antal ensamkommande barn i stödboende som har uppehållstillstånd respektive är under 18 år

	Antal	Andel (procent)
Antal med uppehållstillstånd	295	71
Antal under 18 år	98	24

Kommunerna fick också göra en bedömning utifrån behovet i dagsläget av platstillgången av stödboende för ensamkommande barn. De flesta kommuner, 57 procent, bedömer platstillgången som otillräcklig.

Tabell 4. Kommunernas bedömning av platstillgången av stödboende för ensamkommande barn

Kommunernas bedömning utifrån behovet i dagsläget, totalt 50 svarande.

	Otillräcklig (procent)	Tillräcklig (procent)	Överkapacitet (procent)
Platstillgången av stödboende	57	39	4

Kommunerna fick också svara på frågan om de hade planer på att förändra inriktning från HVB till stödboende. Det var 69 procent som svarade ja.

Tabell 5. Antal kommuner som planerar att förändra inriktning från HVB till stödboende

	Ja (procent)	Nej (procent)
Förändra från HVB till stödboende	69	31

Socialstyrelsens kommentar

Processen med att skapa stödboendeplatser har startat i de kommuner som Socialstyrelsen har intervjuat. Vårt intryck hittills är att kommunerna har som mål att ha tillgång till stödboende juli 2017 då nya ersättningsregler för mottagandet av ensamkommande barn och unga förväntas träda i kraft. I studien har alla kommuner nämnt att minskade ersättningar för HVB-placeringar är ett starkt incitament att ersätta en del HVB-platser med stödboendeplatser. IVO har fått liknande signaler. Dessa placeringsformer har dock olika syfte och målgrupperna ska ha olika behov, och därför ser vi det som särskilt viktigt att följa om det är rätt målgrupper som placeras på stödboende.

De flesta stödboenden som startat har haft ensamkommande barn som målgrupp, trots att det endast är en av målgrupperna. Vi kommer därför att följa utvecklingen av stödboende för alla målgrupper, inte bara ensamkommande barn. Vidare är det viktigt att kontrollera hur stödboendena är utförade och bemannade i förhållande till målgruppen, vilket också kommer att uppmärksammas i det fortsatta arbetet.

IVO har påbörjat sin tillsyn av verksamheter enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om stödboende och har inte uppmärksammat några allvarliga brister. Hittills är dock få inspektioner gjorda.

Svårt att hitta lämpliga lokaler

Enligt intervjuerna har kommunerna svårt att hitta lämpliga lokaler för stödboenden och en lösning är att omvandla nuvarande lokaler för HVB till stödboenden. Kommunerna menar att det kan bli aktuellt att bygga om dem till enskilda rum och behålla gemensamma utrymmen för matlagning och hygien. Bristfälliga lokaler är dock vanligaste anledningen till att IVO ger avslag på inkomna ansökningar från enskilda verksamheter. Det har handlat om lokaler som inte lever upp till kravet om personlig integritet, t.ex. att lokalerna saknar separata rum för alla barn och unga, eller att de inte kan låsa om sig. Socialstyrelsen ser att det finns en skillnad mellan IVO:s tillsynspraxis och kommunernas och enskilda verksamheters planer för att utforma sina stödboenden.

Ett stödboende ska vara ett eget boende.⁹ Det egna boendet bör bestå av en egen lägenhet. Om det bedöms lämpligt, kan dock ett eget boende utgöras av ett eget rum för boende och utrymmen som delas med andra barn eller unga som är placerade i stödboendet.¹⁰ Av förarbetena (prop. s. 39 f.) framgår att boendelösningar t.ex. kan vara lägenheter eller korridorsystem. Delat boende kan ske om t.ex. att syskon vill bo ihop. (Prop. s. 39.) Socialstyrelsens föreskrifter innebär att huvudmannen har ett tydligt ansvar för att

⁹ 5 kap. 2 § HSLF-FS 2016:56

¹⁰ Allmänna råd till 6 kap 2 § HSLF-FS 2016:56

tillgodose kravet på trygghet och säkerhet även om boendet har gemensamma utrymmen.

Mest praktiska frågor om stödboende

Kommunernas frågor till IVO och Socialstyrelsen har hittills handlat mycket om tillämpningen av placeringsformen stödboende, exempelvis gränsen mellan HVB och stödboende, vilket är något som IVO i sin tillståndsgivning och tillsyn kommer att ge svar på. IVO har publicerat ett principiellt beslut på sin webbplats när det gäller att ungdomar på ett stödboende delar lägenhet men har eget rum [5]. I beslutet skriver man så här: ”Stödboende kan bedrivas i form av delad lägenhet under förutsättning att verksamheten har insikt i och beredskap för de särskilda överväganden en sådan boendeform kräver.”

Förutom frågor om målgruppen och lokalerna har Socialstyrelsen även fått frågor om bemanningen. Både förarbetena och Socialstyrelsens föreskrifter anger att stödboendet ska ha särskilt avdelad personal, men enligt föreskrifterna kan stödboendet på jourtid använda sig av annan personal.

Socialstyrelsen har varit i kontakt med Boverket angående vilken klassning stödboende ska ha när det gäller brandsäkerhet eftersom frågan kommit upp i kontakt med en kommun. Enligt Boverket är grundprincipen att för boende i självständig bostad gäller brandskydd enligt verksamhetsklass 3a och för boende i gemensamt boende gäller verksamhetsklass 3b. Verksamhetsklass 3b kräver mer omfattande brandskydd än 3a. Ett korridorsboende skulle kräva brandskydd enligt verksamhetsklass 4, vilket innebär ännu högre brandskydd.¹¹

Socialstyrelsen hänvisar kommunerna till Boverket för rådgivning och bedömning i enskilda fall.

Socialstyrelsens fortsatta arbete

I det fortsatta arbetet kommer Socialstyrelsen att följa utvecklingen av stödboende för alla målgrupper som stödboende är avsett för i enlighet med propositionen. Särskilt angeläget är att de ungas egna erfarenheter får komma till uttryck. Vidare planeras bl.a. att följa stödboendenas utformning och bemanning i förhållande till målgruppen samt vilket individuellt anpassat praktiskt och känslomässigt stöd som barn och unga får i placeringsformen.

¹¹ BFS 2011:6 Boverkets byggregler

Referenser

1. Socialstyrelsens meddelandeblad. Ny placeringsform, stödboende för barn och unga 16-20 år. Nr 1/2016, januari 2016.
2. Regeringsuppdrag till Socialstyrelsen med anledning av det ökade mottagandet av ensamkommande barn m.m. S2016/00235/FST (delvis). Socialstyrelsens Dnr.8629/2016.
3. Hämtad från IVOs webbplats 12 oktober 2016, på <http://www.ivo.se/ensamkommande-barn/stodboende/>
4. Regeringskansliet. Ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga. Promemoria 2016-06-21
5. Hämtad från IVOs webbplats den 26 oktober 2016 på <http://www.ivo.se/tillsyn/detta-ser-ivo/principiella-beslut/bolag-beviljastillstand-att-bedriva-stodboende-i-form-av-delad-lagenhet/>