

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Redovisning av uppdrag att utreda förutsättningarna för inrättande av stöd- boende och hem för vård eller boende

(S2015/06476/FST)

1. SAMMANFATTNING

Statens institutionsstyrelse (SiS) har en god beredskap för att ta emot barn och ungdomar i akuta situationer. Inom SiS finns också de kunskaper som krävs för att klara av att differentiera vård- och behandlingsbehov samt erfarenhet av att bedriva vård tillsammans med andra huvudmän under en begränsad tid inom ramen för en vårdkedja.

SiS anser att ett eventuellt utökat uppdrag skulle kunna bedrivas i form av hem för vård eller boende (HVB) snarare än i form av stödboende och utformas på så sätt att SiS inrättar HVB på olika platser i landet, med akut verksamhet för barn och ungdomar upp till 18 år. Vid varje HVB skulle ca 30-50 barn och ungdomar kunna tas om hand under korta placeringstider. För att fullgöra uppgiften krävs ett utökat uppdrag som tydligt särskiljs från myndighetens ordinarie verksamhet.

De största utmaningarna i uppdraget ser SiS framförallt inom de områden som rör upphandling och konkurrensrätt. En förutsättning för att uppdraget ska vara praktiskt möjligt att genomföra är att lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) inte blir tillämplig på SiS tillhandahållande av HVB-tjänster.

Att genomföra uppdraget skulle innebära ett behov av utökade resurser. De praktiska hinder som finns rörande anskaffning av lokaler och rekrytering av personal får heller inte underskattas.

Statens institutionsstyrelse

Besök Lindhagensgatan 126
Post Box 30224
104 25 Stockholm

Telefon 010-453 40 00
Fax 010-453 40 50

E-post registrator@stat-inst.se
Internet www.stat-inst.se

Org-nr 202100-4508

2. BAKGRUND

Regeringen har uppdragit åt SiS att utreda förutsättningarna för SiS att iordningställa och tillhandahålla minst 1 000 platser i stödboende och HVB för barn och unga i åldern 16-20 år.

Verksamheten ska enligt uppdraget organiseras och bedrivas i egna enheter, skilda från verksamheten med särskilda ungdomshem och LVM-hem. Barn och unga som placeras i stödboende och HVB ska som huvudregel få sin utbildning inom skolväsendet.

Uppdraget ska utföras i samråd med Socialstyrelsen (SoS), Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Migrationsverket, Upphandlingsmyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Uppdraget ska redovisas senast den 1 januari 2016.

3. UPPDRAGETS GENOMFÖRANDE

SiS har genomfört uppdraget i projektform och samråd har skett med SoS, IVO, Upphandlingsmyndigheten, SKL och Migrationsverket.

4. FRÅGESTÄLLNINGAR

Utförande av uppdraget

SiS uppdrag

SiS nuvarande uppdrag är att bedriva individuellt anpassad vård och behandling av ungdomar med allvarliga psykosociala problem enligt lagen (1990:52) om vård av unga (LVU) och vuxna med missbruksproblem enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Vid de särskilda ungdomshemmen vårdas också ungdomar som av allmän domstol dömts till sluten ungdomsvård med stöd av lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU). Även frivillig vård enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, ges vid SiS institutioner.

Fr.o.m. den 1 januari 2016 planerar SiS ha 24 särskilda ungdomshem med omkring 650 platser. De flesta platserna är läsbara.

Vad kan SiS bidra med?

SiS har lång erfarenhet av att leda en organisation av verksamheter som innefattar vård och boende för ungdomar. Vid varje institution bedrivs verksamhet i mindre grupper, vanligtvis finns 6-7 platser per avdelning. SiS har redan i dag verksamhet runtom i landet och ett nytt utökat uppdrag skulle innebära att ytterligare utbyggnad av verksamheten behöver

ske. SiS administrativa överbyggnad, dvs. huvudkontor och verksamhetskontor, skulle med fördel kunna användas vid ett utökat uppdrag.

SiS bedriver en kunskapsbaserad vård och behandling och har stödfunktioner för detta. Myndighetens verksamhet bygger på kunskap, bevakning av kunskapsläget, en stor utbildningsorganisation och vana att implementera riktlinjer och metoder i verksamheten.

SiS anser att ett eventuellt utökat uppdrag bör bedrivas i form av HVB snarare än i form av stödboende. Verksamheten bör vidare inriktas mot att endast tillgodose ett kortvarigt placeringsbehov.

Vid ett utökat uppdrag bör inriktningen vara att driva HVB för barn upp till 18 år. Vid varje HVB skulle ca 30-50 ungdomar kunna tas om hand. Eftersom verksamheten vid HVB har många likheter med den vård som SiS bedriver vid de särskilda ungdomshemmen skulle samordningsvinster kunna göras genom att tillgänglig kunskap kan överföras till en ny liknande verksamhet.

SiS ser att det skulle vara enklast att använda myndighetens kompetens och kunskap i former med korta placeringstider. För att fullgöra uppgiften krävs ett utökat uppdrag som tydligt särskiljs från myndighetens ordinarie verksamhet. SiS har stor erfarenhet av att samarbeta med kommuner i akut- och krissituationer. Ett eventuellt nytt uppdrag skulle innebära att SiS får ta ansvar för nya målgrupper, vilket i sin tur innebär andra förutsättningar än de nuvarande, både vad gäller vårdinnehåll och behandlingsinsatser.

Innehållet i boendet/vården

Verksamheten ska ge god omvårdnad, sysselsättning, social färdighetsträning, psykologiskt stöd, fysiska aktiviteter och andra hälsofrämjande aktiviteter. Verksamheten ska vara utformad så att den unges behov av stöd och vård kan bedömas. På varje boendeenhet ska det finnas personal dygnet runt.

SiS har i sitt nuvarande arbete utvecklat arbetsformer kring ensamkommande flyktingbarn. Myndigheten har identifierat sex centrala områden, se SiS handlingsplan för myndighetens arbete med ensamkommande (dnr 1.4.2-3174-2015).

Juridiska förutsättningar

Upphandlings- och konkurrensrättsliga frågor

Försäljning av tjänster och konkurrenslagstiftningen

Enligt uppdraget ska utgångspunkten vara en oförändrad ansvarsfördelning mellan stat och kommun vid tillhandahållande av platser för stödboende och HVB. När kommuner bär ansvaret för att upphandla och tillhandahålla de aktuella boendetjänsterna kan SiS endast erbjuda dessa tjänster under förutsättning att SiS deltar i kommunernas upphandlingar i egenskap av leverantör, med tillämpning av LOU. Undantaget i 1 kap. 7 § LOU rörande köp

av tjänster mellan upphandlande myndigheter blir inte tillämpligt, eftersom SiS inte har ensamrätt på att utföra de aktuella tjänsterna.

I SiS nuvarande organisation finns en inköps- och upphandlingsenhet med kompetens att genomföra inköp av varor och tjänster med stöd av LOU, dvs. i egenskap av upphandlande myndighet. Någon säljenhet finns dock inte, som har kompetens att bevaka och lämna in anbud i andra myndigheters upphandlingar i syfte att vinna kommande kontrakt.

SiS vill i detta sammanhang lyfta frågan rörande lämpligheten i att en statlig myndighet agerar som en leverantör på en etablerad marknad ur ett konkurrensrättsligt perspektiv. Ett sådant inträde på marknaden skulle enligt SiS bedömning snedvrída konkurrensen, genom att befintliga eller framtida leverantörer av tjänster avseende stödboende och HVB tvingas konkurrera under förhållanden som inte är helt jämlika med de förutsättningar som en statlig myndighet har för att bedriva en motsvarande verksamhet.

För att uppdraget ska vara praktiskt möjligt att genomföra är det således en förutsättning att SiS platser kan tillhandahållas utan att SiS behöver delta i kommuners upphandlingar av boendetjänster. Ett eventuellt uppdrag behöver därför vara utformat på så sätt att de tjänster SiS tillhandahåller antingen är kopplade till en ensamrätt i den bemärkelse som avses i LOU, alternativt att SiS endast erbjuder tjänster inom den egna juridiska personen (staten), t.ex. till Migrationsverket, så att LOU inte blir tillämplig över huvud taget.

Tillhandahållande av tjänster inom den egna juridiska personen skulle t.ex. kunna vara aktuellt för akuta, tillfälliga platser vid HVB för ensamkommande flyktingbarn i olika åldrar, som placeras hos SiS av Migrationsverket i avvaktan på att barnet/den unge anvisats en vistelsekommun (anvisningskommun). Vissa förtydliganden, t.ex. i 2 och 3 §§ lagen (1994:173) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA), av vilket ansvar Migrationsverket respektive kommunerna har för ensamkommande barn i detta inledande skede skulle dock behöva göras för att denna lösning ska vara möjlig (jfr Socialstyrelsens PM 2015-10-28 vari konstateras att det inte finns någon särskild reglering vad gäller ankomstkommunernas ansvar motsvarande den reglering som gäller för en anvisningskommun enligt 3 § LMA). Ett problem med denna lösning är emellertid att det i uppdraget anges att utgångspunkten ska vara att platserna ska vara avgiftsfinansierade.

Upphandling av lokaler

I de fall SiS hyr befintliga lokaler kan detta göras utan tillämpning av LOU, eftersom "lokalhyresundantaget" i 1 kap. 6 § LOU blir tillämpligt. Nyss nämnda undantag blir emellertid inte tillämpligt i de fall SiS låter bygga nya lokaler, eller gör större anpassningar av befintliga lokaler. I dessa fall föreligger istället ett krav på att upphandla varorna och tjänsterna.

Upphandlingsmyndigheten har med anledning av den förestående flyktingsituationen arbetat fram en vägledning rörande offentliga myndigheters tillämpning av LOU ("*Tillämpning av LOU i akuta situationer*"), där det förtydligas i vilka situationer det kan bli aktuellt att använda sig av förhandlat förfarande utan föregående annonsering (dvs. en form av

direktupphandling) med hänvisning till undantaget "synnerlig brådska". Som exempel nämns situationen där anskaffning av bostäder behöver göras för att täcka ett omedelbart behov hos människor som annars skulle stå utan tak över huvudet.

SiS gör dock bedömningen att undantaget rörande synnerlig brådska inte kan tillämpas för de lokalanskaffningar som är föremål för utredning i detta uppdrag, eftersom anskaffningen i detta fall skulle vara planerad.

SiS instruktion

I 1 § förordningen (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse (instruktionen) finns bestämmelser om SiS ansvarsområden. Av bestämmelsen framgår att SiS bl.a. ansvarar för hem som avses i 12 § LVU. I 3 § instruktionen finns bestämmelser om att myndigheten även får utföra uppdrag åt kommuner och landsting t.ex. i samband med utslussning, eftervård eller andra insatser som anknyter till verksamheten vid sådana hem som avses i 12 § LVU. I 11 § instruktionen finns bestämmelser om avgifter.

Om SiS skulle ansvara för stödboenden eller HVB som inte är hem som avses i 12 § LVU måste detta framgå av instruktionen. De bestämmelser som behöver ändras i instruktionen är 3 och 11 §§.

Tillstånd och anmälan

Ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ får inte utan tillstånd av IVO yrkesmässigt bedriva verksamhet i form av HVB. Tillstånd ges efter ansökan enligt 7 kap. 1 § första stycket 1 SoL.

Av 7 kap. 1 § tredje stycket SoL framgår att om det är kommunen och landstinget som driver verksamhet eller en kommun som genom avtal har överlämnat till enskild att driva sådan verksamhet krävs inte tillstånd men kommunen är skyldig att göra en anmälan till IVO, innan verksamheten påbörjas. Motsvarande bestämmelse ska gälla beträffande stödboende (prop. 2015/16:43 s. 43).

Staten omfattas idag inte av bestämmelserna i 7 kap. 1 § SoL.

IVO ska, enligt 4 kap. 3 a § socialtjänstförordningen (2001:937), SoF, föra ett register över de som har tillstånd att bedriva verksamhet enligt 7 kap. 1 § första stycket SoL och de som anmält verksamhet enligt 7 kap. 1 § tredje stycket SoL. Enligt IVO ska SiS därför anmäla sin verksamhet. För tydlighetens skull är det därför önskvärt med ett tillägg i 7 kap. 1 § tredje stycket SoL. Detta gäller även särskilda ungdomshem och LVM-hem och oavsett om SiS uppdrag förändras eller inte.

In- och utskrivning

I 3 kap. SoF finns bestämmelser om HVB. Av bestämmelserna framgår hur in- och utskrivning ska ske på HVB samt på SiS institutioner.

För det fall SiS uppdrag ändras behöver bestämmelserna i 3 kap. 10 eller 11 § SoF kompletteras med bestämmelser om inskrivning. När det gäller utskrivning så behövs ingen ändring i 3 kap. 14 § SoF.

Övrigt

När det gäller anmälningskyldighet till socialnämnden om barn som far illa, dokumentation, registerkontroll av personal, sekretess eller behandling av personuppgifter behövs inga ytterligare kompletteringar eller ändringar.

Lokalfrågor och bemanning

Upplåtelseformer

För att tillhandahålla minst 1 000 platser i stödboende eller HVB krävs att SiS får tillgång till ändamålsenliga fastigheter med tillhörande lokaler. Enligt förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. får SiS inte äga fastigheter. Det innebär att SiS är i behov av att anskaffa lokaler genom hyra eller arrende, antingen av de statliga bolag/myndigheter som får äga fastigheter eller av andra marknadsaktörer. Fastigheter kan hyras eller arrenderas antingen med befintliga lokaler eller utan befintliga lokaler men där boendemoduler sedermera byggs på uppdrag av SiS.

Om målet ska vara minst 1 000 platser fr.o.m. ett givet tillfälle krävs nyetablering av lokaler i form av modullösningar. Alternativet är att bygga ut verksamheten successivt i den takt det går att hitta och iordningställa lämpliga lokaler.

Hyra av fastigheter med befintliga lokaler

När det gäller alternativet att hyra fastigheter med befintliga lokaler har SiS övervägt möjligheten att anlita statliga Specialfastigheter, som i dag är SiS största hyresvärd med ca 90 procent av SiS bestånd. Specialfastigheter har dock en verksamhet som är inriktad mot att hyra ut lokaler till hyresgäster som kräver *säkra lokaler*, t.ex. Kriminalvården, Polismyndigheten och Försvarsmakten, och skulle därför inte vara en lämplig hyresvärd för sådan öppen verksamhet som kommer ifråga vid stödboende och HVB.

SiS har sonderat marknaden efter andra tillgängliga lokaler och kan konstatera att detta är en bristvara i den situation som nu råder.

Arrende av fastigheter med byggnation av nya lokaler

Ett alternativ är att arrendera fastigheter utan befintliga lokaler där boendemoduler sedermera anskaffas och ställs upp. Mot bakgrund av den brist som råder på färdigställda lokaler att hyra, skulle detta enligt SiS bedömning kunna vara en bättre väg att gå. SiS skulle exempelvis kunna arrendera fastigheter av olika kommuner och boendemodulerna skulle antingen kunna köpas eller hyras in av SiS från en kommun eller privat aktör och ställas upp på fastigheterna.

Bygglov för modulerna bör, för att processen ska vara så skyndsam som möjligt, kunna sökas och beviljas som ett tillfälligt bygglov om 5 år inledningsvis, med möjlighet till förlängning med ytterligare 5 år. Boendemoduler med tillfälliga bygglov används redan på marknaden i dag, vid exempelvis evakueringar i samband med renovering av bostäder, tillfälliga utbyggnader av skolor m.m.

Att använda flera olika modulleverantörer torde kunna bidra till en snabbare process.

Lokalernas läge, storlek och säkerhet

Läge

Verksamheten kräver närhet till bra kommunikationer, social service, skola, hälso- och sjukvård osv. Vidare bör målet vara att bostäderna i så hög grad som möjligt placeras i områden som är gynnsamma ur rekryteringssynpunkt.

Storlek

Den totala efterfrågade ytan med ca 1 000 platser blir, mot bakgrund av SiS beräkningar, mellan 50 000 och 70 000 kvm.

Säkerhet

Särskilda brandskyddskrav ställs på stödboende och HVB. Dessa boenden bedöms vidare vara som normala lägenheter och de boende ska därför kunna utrymma själva vid brand.

Det kan även finnas anledning att överväga andra säkerhetsåtgärder.

Bemannning

SiS gör bedömningen att ca 1 000 nya medarbetare behöver rekryteras för att uppdraget ska kunna genomföras. SiS har stor vana att rekrytera de personalkategorier som behövs för uppdraget.

Bemanningen bör vara i enlighet med hur SiS i den nuvarande verksamheten bemannar öppna platser. Behovet av bemanning kan komma att skifta beroende dels på hur behovet ser ut hos de placerade, dels på formen på tilltänkta boenden. Det behövs t.ex. föreståndare, behandlingspersonal, psykologer och sjuksköterskor.

För att täcka behovet av 1 000 platser bedömer SiS att det är nödvändigt att etablering sker på minst 20 platser med successiv uppstart. För att klara av att starta upp en ny verksamhet av angiven storleksordning kommer SiS, utöver bemanning vid boendena, även att behöva förstärka bemanningen centralt i myndigheten med olika overhead-funktioner.

Eftersom många aktörer just nu konkurrerar om samma arbetskraft är det svårt att rekrytera personal med rätt kompetens för uppdraget. För att bredda rekryteringsbasen och snabbt få igång potentiella medarbetare i arbete behöver SiS ta fram en eller flera målgruppsanpassade introduktionsutbildningar.

Ekonomiska konsekvenser

Finansiering

Verksamheten med stödboende och HVB ska vara helt avgiftsfinansierad och således inte påverka SiS nuvarande ramanslag.

Finansiering av verksamheten bör ske genom en särskild anslagspost. Verksamheten kräver likviditet samt investerings- och avvecklingsförmåga. Ett etableringsanslag som kan utgöra startkapital bör knytas till anslagsposten.

Kostnader

Verksamhetens kostnader kommer i huvudsak att utgöras av personal- och lokalkostnader. Lokalkostnaderna är svårbedömda beroende på marknadsläget. Nyetablering genom t.ex. modullösning är sannolikt dyrare än om verksamheten kan bedrivas i befintliga lokaler.

Verksamheten organiseras i ett eget verksamhetsområde och overhead-kostnader för administrativt stöd m.m. kan samordnas vid en utökning av befintlig verksamhet.

Avgifter

SiS har gjort beräkningar på vilka avgifter som skulle behöva tas ut för att finansiera verksamheten. Utgångspunkten har varit ett differentierat vårdutbud med stödboende och HVB där stödboende i befintliga lokaler bedöms vara billigast och HVB för barn och ungdomar med stora vårdbehov vara dyrare.

SiS bedömning är att kostnaden för stödboende, inklusive overhead-kostnader, skulle motsvara en avgift på mellan 800 och 1 400 kr per dygn beroende bl.a. på enheternas storlek, lokalkostnader samt beläggningsgrad.

SiS bedömning är att kostnaden för HVB, inklusive overhead-kostnader, kommer att variera kraftigt beroende på dels graden av vårdbehov, dels enheternas storlek, lokalkostnader samt beläggningsgrad och motsvara en avgift på minst 2 000 kr per dygn.

Tidplan för iordningsställande och tillhandahållande av platserna

Tider för genomförande

En tidplan för iordningställande av minst 1 000 platser vid stödboende eller HVB är till största delen beroende av hur lokaler kan anskaffas.

Om det vore möjligt att anskaffa fastigheter med befintliga lokaler på en öppen och väl fungerande hyresmarknad skulle tiden för iordningställande bli kortare än vid anskaffning genom arrende av fastigheter där boendemoduler sedan byggs upp, även med beaktande av att de befintliga lokalerna skulle behöva anpassas för SiS behov. SiS bedömer att det skulle vara möjligt att öppna ett första HVB i befintliga lokaler ca 1-2 månader efter att lokalerna anskaffats, under förutsättning att lokalerna är lämpade för verksamheten och

uppfyller ställda krav på brandsäkerhet m.m. I nuläget är det emellertid problematiskt att anskaffa lämpliga lokaler, inte minst med anledning av den rådande flyktingsituationen.

En realistisk plan kan istället vara att låta producera modulbyggnader enligt en given boendestandard. Samtidigt som modulbyggnaderna produceras kan möjligen andra aktiviteter såsom bygglovshantering och markberedning m.m. ske. Hänsyn måste dock tas till bl.a. tidsåtgång för upphandling, bygglovsprocesser och den produktionskapacitet som finns dels hos modulproducenter, dels hos lokala byggaktörer. Att välja etableringsplatser där kommunen redan har planlagt för dylik byggnation torde eliminera tiden för planläggning. En sådan process borde kunna klaras av inom ca 1-2 år.

Det snabbaste iordningställandet torde kunna uppnås genom att lokaler anskaffas på olika sätt och att flera olika modulleverantörer används.