

Arbetsmarknads- och socialnämnden  
205 80 Malmö

## Ärendet

Tillsyn av Arbetsmarknads- och socialnämnden i Malmö.

### *Beskrivning av ärendet*

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) öppnade ärendet med anledning av att Sveriges television (SVT) rapporterade om brister i utförandet av insatser för barn och unga i en privat verksamhet under hösten 2018. Insatserna hade beviljats av Arbetsmarknads- och socialnämnden i Malmö (nämnden).

IVO har inte granskat om det funnits brister i själva insatserna. IVO har istället valt att granska nämndens systematiska kvalitetsarbete i förhållande till SVT:s rapportering om brister i utförandet av insatserna. IVO har också granskat avtalen mellan nämnden och bolaget som bedrivit verksamheten samt de beslut som nämnden verkställt i verksamheten för barn och unga i åldrarna 17–20 år under tidsperioden 2017–2019.

## Beslut

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) avslutar ärendet men påtalar följande brister:

- Nämnden har inte verkat fullt ut för att de barn och unga som placerats i verksamheten växer upp under trygga och goda förhållanden.
- Nämnden har inte följt särskilda bestämmelser i socialtjänstlagen om vård och boende utanför det egna hemmet för barn och unga.
- Nämnden har placerat barn och unga i en tillståndspliktig verksamhet i form av stödboende för barn och unga i åldern 16–20 år (stödboende). Bolaget som bedriver verksamheten har saknat det tillstånd som krävs.

Tillsynen har i övrigt visat att:

- Nämnden har utrett brister och vidtagit åtgärder.

IVO vidtar inte några åtgärder med anledning av bristerna. Det beror på att nämnden har kommit fram till att biståndet *boende med stöd* inte är en lämplig insats för unga vuxna med en kriminell livsstil. Det beror också på att IVO vägleder och uppmärksammar nämnden på dess ansvar för gruppen barn och unga och vilka placeringsformer som finns för gruppen.

IVO förutsätter att nämnden vidtar ytterligare åtgärder för att rätta till de brister som tillsynen visat. IVO kan komma att följa upp beslutet vid ett senare tillfälle.

### Skälen för beslutet

#### *En nämnd ska verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden*

IVO bedömer att nämnden har brustit i att verka för att de barn och unga, som placerats i verksamheten, växer upp under trygga och goda förhållanden och får det skydd och stöd som de behöver utanför det egna hemmet, i enlighet med 5 kap. 1 § p. 1 och 8 socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

Bedömningen grundas på att IVO anser att nämnden har placerat barnen och de unga i ett stödboende hos ett bolag som saknar det tillstånd som krävs av IVO. Bolaget som bedriver verksamheten har inte ansökt om att bedriva stödboende vilket bland annat innebär att IVO inte har haft möjlighet att pröva om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet.

Genom att placera barn och unga på ett sådant sätt anser IVO att nämnden utsatt barnen och de unga för stora risker genom att inte säkerställa att de placerats i ett stödboende som bedrivs under trygga former och därmed har nämnden inte följt de särskilda bestämmelser om barn och unga som finns i socialtjänstlagen.

Att nämnden anser att den inte har placerat barn och de unga i ett stödboende komplicerar det hela ytterligare och visar på allvarliga brister i den egna verksamheten för barn och ungas trygghet och säkerhet.

#### *Socialtjänstlagens särskilda bestämmelser om barn och unga*

##### *Definition av begreppet "barn och unga"*

Nämnden har yttrat sig över underlaget i ärendet och hävdar att nämnden beviljat *vuxna* personer bistånd enligt socialtjänstlagen. IVO bedömer istället, med stöd av socialtjänstlagen, att 17–20-åringar ska betraktas som barn och unga.

Med *barn* avses varje människa under 18 år, enligt 1 kap. 2 § tredje stycket SoL. Socialtjänstlagen preciserar inte åldern för *unga* men uttrycket förekommer i flera kapitel i SoL och av förarbetena till SoL framgår att socialnämndens ansvar när det gäller omsorg om barn och unga sträcker sig från insatser för de minsta till insatser för ungdomar upp till 20-års åldern (prop. 1979/80:1 s 254). Av 6 kap. 1 § punkt 3 SoL framgår också att placeringsformen stödboende för barn och unga avser åldern 16–20 år.

#### *Placeringsformer för barn och unga*

Barn och unga är en skyddsvärd grupp. Av 5 kap. 1 § punkt 8 SoL framgår att socialnämnden ska sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om barnets eller den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

I socialtjänstlagens sjätte kapitel om vård utanför det egna hemmet framgår att socialnämnden ska sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i antingen ett familjehem, ett hem får vård eller boende (HVB) eller ett stödboende (6 kap. 1 § punkt 1-3 SoL).

#### *Nämndens beslut*

IVO bedömer att nämndens beslut om bistånd och insatser tyder på att majoriteten av barnen och de unga har behövt någon slags vård eller stöd utanför det egna hemmet.

Tillsynen har visat att nämnden har beslutat om insatser i bolagets verksamhet för 15 barn och unga i åldrarna 17–20. Besluten visar att barnen och de unga inte enbart har behövt ett boende. Avtalen mellan nämnden och bolaget visar att verksamheten också ska ge barnen och de unga stöd genom enskilda samtal, hjälp med myndighetskontakter och sysselsättning m.m. Flera av barnen och de unga har tidigare varit placerade utanför hemmet.

Precis som nämnden själv uppmärksammat i sin egen utredning har också IVO sett att besluten om bistånd för det nämnden i sitt yttrande kallar boende med stöd inte är enhetliga. Underlaget i ärendet visar att nämnden har beslutat om bistånd enligt 4 kap 1 § SoL i form av;

- boende,
- boende med stöd,
- boende vuxna,
- drogfritt boende,
- boende i drogfritt stödboende,
- boende på stödboende, och

- tillfälligt boende.

Men det finns också tre beslut om att

- verkställa vård enligt 11 § lagen (1990:52 med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) i verksamheten.

### *Stödboende för barn och unga*

IVO bedömer att nämndens varierade beslut om insatser för barnen och de unga i verksamheten i praktiken är beslut om placeringar i verksamhetsformen stödboende enligt 6 kap 1 § punkt 3 SoL och inget annat. Det beror på att innehållet i verksamhetsformen stödboende stämmer överens med nämndens uppdrag till bolaget och innehållet i bolagets verksamhet.

Det framgår av 3 kap. 1a § Socialtjänstförordning (2001:937), SoF och 2 kap. 1-2 § § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2016:56) om stödboende att ett stödboende avser en verksamhet inom socialtjänsten som tar emot enskilda i åldern 16–20 år i ett eget boende med individanpassat stöd. Ett stödboende tar emot barn och unga som huvudsakligen behöver stöd för att förberedas för ett självständigt boende och vuxenliv. De barn och unga som tas emot ska i stor utsträckning kunna klara sin dagliga livsföring utan hjälp. Med stöd avses individuell vägledning i den dagliga livsföringen.

### *Nämnden håller inte med*

Nämnden delar inte IVO:s uppfattning om att barnen och de unga har placerats i ett stödboende. Nämnden anser att biståndet *boende med stöd* inte är det samma som stödboende. IVO framhåller att det är innehållet i en verksamhet som avgör vilken typ av verksamhet som bedrivs och inte nämndens beslut om bistånd.

Nämnden beskriver att nämnden bara bedriver stödboende för barn och unga för ensamkommande barn och att de personer som placerats i bolagets verksamhet inte tillhör målgruppen för stödboende. IVO vill i detta sammanhang påpeka att stödboende inte är avgränsat till målgruppen ensamkommande. Ensamkommande barn är en av flera tänkbara målgrupper (prop. 2015/16:43 stödboende – en ny placeringsform för barn och unga). IVO vill också påminna om att kommunen ansvarar för att det finns tillgång till stödboende enligt 6 kap. 2 § SoL.

Att nämnden inte bedriver stödboende i egen kommunal regi för barn och unga, om de inte är så kallade ensamkommande barn, saknar betydelse för ifall nämnden kan besluta om en sådan placering eller inte. Nämnden kan besluta om placering i stödboende och verkställa beslutet i någon annans regi.

IVO uppmärksammar också nämnden på sin egen beskrivning om att de flesta personerna har behövt ett tryggt boende med individuellt stöd.

Ibland har boendet fungerat som utslussning efter annan vård utanför det egna hemmet, menar nämnden. IVO lyfter åter fram prop. 2015/16:43 stödboende – en ny placeringsform för barn och unga, som beskriver att stödboende kan fungera just som utslussning efter annan vård utanför det egna hemmet.

Nämnden menar också att biståndet erbjudits vuxna. De unga vuxna som IVO:s tillsyn omfattar tillhör inte målgruppen för stödboende, menar nämnden. Men nämnden kommer inte ifrån att den också har beviljat 17-åringar, det vill säga barn, boende i verksamheten. IVO uppmärksammar åter nämnden på att 16–20-åringar ska betraktas som barn och unga vid val av sociala insatser. Det gäller oavsett om det är myndiga eller om det är nämndens barn- och familjeenhet eller vuxenenhet som utreder deras behov.

*Tillståndsprövningen ska säkerställa god och säker vård*

Tillsynen har också visat att bolaget inte har det tillstånd av IVO som krävs för att få bedriva stödboende. Tillståndskravet för att bedriva ett stödboende regleras i 7 kap. 1 § p. 1 SoL.

IVO uppmärksammar nämnden på att tillståndsprövningen hos IVO ska säkerställa att verksamheten når upp till den säkerhet och kvalitet som krävs. Ytterst handlar det om att säkerställa att barn och unga får en tillräckligt god och säker vård. Det finns särskilda kvalitetskrav i lagar och föreskrifter om stödboende såsom lämplighetsbedömning vid inskrivning, lokalernas utformning, föreståndarens och personalens kompetens, registerkontroll ur polisens misstanke- och belastningsregister inför anställning av personal, verksamhetens bemanning, journalföring, systematiskt kvalitetsarbete m.m. Det är därför av stor vikt att tillståndspliktiga verksamheter inte bedrivs och tar emot placeringar utan det tillstånd som krävs.

IVO bedömer att nämnden har utsatt barnen och de unga för stora risker genom att ha placerat dem i ett stödboende vars huvudman saknar tillstånd för verksamheten. Eftersom nämnden inte delat IVO:s uppfattning om att de unga placerats i stödboende har nämnden inte heller kontrollerat om bolaget har haft det tillstånd som krävs. Av nämndens egen granskning framkommer att förvaltningen behöver förbättra hur beslut, insatser och utförare hör samman i det digitala systemet. Granskningens utredare beskriver att om en utförare som bedriver boende med stöd ligger upplagd som stödboende ger det enskilda socialsekreterare intrycket av att utföraren bedriver sådan verksamhet och också har det tillstånd som krävs.

Nämndens egen granskning visar också att handläggarna inte har någon överblick över vilka som redan bor i ett boende hos en privat utförare. Utredarna har kunnat konstatera att två kriminella personer har beviljats boende i en och samma lägenhet. Det är troligtvis också så, menar

utredarna, att andra personer med kriminell problematik som känt varandra har haft samtida pågående boendeinsatser hos utföraren.

IVO delar utredarnas uppfattning om att förvaltningen behöver säkerställa att personer inte placeras tillsammans med andra personer som kan påverka dem negativt. Verksamhetsformen stödboende regleras av föreskrifter som syftar till att de unga får stöd under trygga och säkra former. En föreståndare ska t.ex. bedöma om stödboendet är lämpligt innan denne beslutar om inskrivning. Vid lämplighetsbedömningen ska föreståndaren särskilt beakta hur barnets eller den unges behov av stöd kan tillgodoses under trygga och säkra former med hänsyn tagen till tillgången till personal, personalens kompetens och boendets utformning. Om bedömningen avser en placering i ett eget boende som ligger nära andra boenden som ingår i verksamheten eller ett boende med utrymmen som delas med andra barn eller unga som är placerade, ska det vidare beaktas om placeringen kan innebära negativ påverkan eller medföra kränkningar, våld eller övergrepp (4 kap. 2 § HSLF-FS 2016:56).

IVO anser att det finns en stor risk att varken nämnden eller verksamheten har beaktat dessa faktorer innan barnen och de unga flyttat in i verksamheten. IVO förutsätter att nämnden genast säkerställer att inga barn eller unga placeras i en tillståndspliktig verksamhet som saknar tillstånd. Det finns en stor risk menar IVO att en sådan verksamhet inte klarar av att ge barnen och de unga ett tryggt och säkert stöd.

#### *Nämnden har utrett och åtgärdat avvikelser*

IVO bedömer att nämnden förbättrar, utvecklar och säkrar sina egna verksamheters kvalitet. Enligt det femte kapitlet i Socialstyrelsens föreskrift och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete framgår att om en verksamhet inte når upp till krav och mål i föreskrifter och beslut föreligger en avvikelse som verksamheten måste hantera. Identifierade avvikelser ska dels åtgärdas, dels ska processer och rutiner ses över så att den som bedriver verksamheten med stöd av dem kan säkra att en inträffad avvikelse inte inträffar igen.

Nämnden har utrett om det funnits brister i utredning, beslut och uppföljning av bistånd boende med stöd. Nämnden, förvaltningen och verksamheten delar uppfattningen att boende med stöd inte är en lämplig insats för gruppen unga vuxna med en kriminell livsstil och att det behövs andra lösningar för att tillgodose målgruppens behov. IVO delar också den uppfattningen och förutsätter att barn och unga får det skydd och stöd som de behöver.

## Underlag

- Information om företaget i media 2018-11-27, IVO
- Tjänsteanteckning 2018-11-27, IVO
- Utredning med anledning av uppgifter om brister i hanteringen vid utredning, beslut och uppföljning i boende med stöd 2018-12-19, Arbetsmarknads- och socialförvaltningen Malmö stad
- Protokollsutdrag 2019-03-28, Arbetsmarknads- och socialnämnden Malmö stad
- Yttrande diariernr. ASN-2019-1576, Arbetsmarknads- och socialnämnden Malmö stad
- Särskilt yttrande (M och C) 2019-03-28, Arbetsmarknads- och socialnämnden Malmö stad
- Särskilt yttrande (SD) 2019-03-28, Arbetsmarknads- och socialnämnden Malmö stad
- Social dokumentation och avtal för barn och unga med kunnnummer 57661, 67588, 66577, 60073, 54844, 50474, 62286, 73760, 69223, 49530, 68645, 53655, 66996, 38837, 60694, Arbetsmarknads- och socialnämnden Malmö stad

Beslut i detta ärende har fattats av enhetschefen Joonas Terje. I den slutliga handläggningen har inspektören Heidi Johannesson och Marie Hörling deltagit. Inspektören Alexandra Björkhem har varit föredragande.

För Inspektionen för vård och omsorg

Joonas Terje



Alexandra Björkhem

Alexandra Björkhem