

Socialförvaltningen  
**Beslutsunderlag**

Datum:  
2019-11-28

Diarienummer:  
SCN-2019-0563

Handläggare:  
Gunilla Andersson Svahn  
Ulf Eiderbrant

Socialnämnden

## Skydd/boende våldsutsatta vuxna

### Förslag till beslut

Socialnämnden föreslås besluta

- att** uppdra till förvaltningen att införa ett nytt arbetssätt för nämndens skyddade boende enligt föredragning,
- att** uppdra till förvaltningen att omlokalisera det skyddade boendet till en mer ändamålsenlig lokal, samt
- att** uppdra till förvaltningen att inleda en ramupphandling av skyddat boende.

### Sammanfattning

Förvaltningen har fått i uppdrag att göra en översyn över behovet av skyddat boende för våldsutsatta kvinnor och barn. Den arbetsgrupp som tillsattes har tagit fram ett nytt förslag, en modell med ett boende i kombination med. Med ett minskat antal platser på boendet och ett snabbare och effektivare arbetssätt i kombination med utslusslägenheter bedömer förvaltningen att man på ett bättre sätt än tidigare ska kunna tillvarata målgruppens behov. Ett effektivare arbetssätt kommer också att kunna gynna förvaltningen ekonomiskt.

Externa placeringar är ett komplement till interna placeringar och sker utifrån individens behov av skydd och stöd. Förvaltningen rekommenderar nämnden att genomföra en ramupphandling för att uppfylla kraven i lagen om offentlig upphandling (LOU) och för att säkerställa behovet av platser i boenden som drivs med god kvalitet.

### Bakgrund

I nämndens Verksamhetsplan och budget 2019 finns åtgärden *Uppdra åt socialförvaltningen att återkomma till nämnden med förslag på åtgärder som säkerställer att skyddsinsatserna för våldsutsatta är tillgängliga, trygga och höjer*

*målgruppens livskvalitet samt har ett barnperspektiv i ärenden där barn är drabbade. Med grund i den åtgärden har förvaltningen genomfört en översyn som resulterat i ett antal åtgärdsförslag.*

#### *Vad är skyddat boende*

Skyddat boende är inte en tydligt definierad verksamhet och det krävs inte tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för att starta ett skyddat boende. En verksamhet kan själva välja att kalla sig för ett skyddat boende. Socialstyrelsen har tidigare på regeringens uppdrag fastställt den definition av skyddat boende som numera används:

*Boendeinrättning som tillhandahåller platser för heldygnsvistelse avsedda för personer som behöver insatser i form av skydd mot hot, våld eller andra övergrepp tillsammans med andra relevanta insatser.*

Som andra verksamheter som bedriver socialtjänst så gäller kraven på god kvalitet och krav på personalens utbildning och lämplighet. Men många skyddade boenden tar även uppdrag direkt från enskilda personer i behov av skydd och stöd och bedriver då inte socialtjänst. Det gäller till exempel många kvinnojourer.

#### *Socialnämndens ansvar*

Socialstyrelsen föreskriver (SOSFS 2014:4) att socialnämnden i en kommun efter utredning och riskbedömning ska erbjuda våldsutsatta stöd och hjälp. Om den utsatta har behov av tillfälligt boende ska socialnämnden erbjuda det. Om utformningen av boendet skriver Socialstyrelsen i allmänna råd att om den våldsutsatta behöver stöd och hjälp i ett skyddat boende, bör boendet ha tillräcklig bemanning och tillräckliga skyddsanordningar för att kunna erbjuda skydd mot hot, våld och andra övergrepp. Boendet ska även vara lämpligt för medföljande barn, oavsett ålder och kön.

Socialnämndens insatser med stöd och hjälp ska alltid planeras tillsammans med den det berör och utifrån dennes behov. En placering i ett skyddat boende ska ske utifrån en bedömning av den enskildes behov.

Socialnämnden ansvarar för att följa upp insatsen utifrån kvalitet och behov av fortsatta insatser. Socialnämnden ska vid en insats hos en enskild aktör formulera ett tydligt uppdrag till utföraren som kan följas upp.

Som en vägledning till socialtjänsten för kontroll och uppföljning av ett skyddat boende har Socialstyrelsen har formulerat en rad kvalitetsindikatorer i skriften "Kvalitet i skyddade boenden", 2016-10-12. Kvalitetsindikatorerna utgör inget krav på hur verksamheten ska bedrivas men är ett stöd för socialtjänsten i en bedömning av verksamheten och även en modell för kvalitetsutveckling för de skyddade boendena.

#### *Vem driver skyddat boende*

Skyddat boende är ett verksamhetsområde som tidigare har dominerats av ideella verksamheter och kommunalt drivna verksamheter men som har genomgått en stor förändring på senare år. Vid den senaste kartläggningen av skyddade boenden som genomfördes av Socialstyrelsen 2013 så var 71 procent av de skyddade boendena drivna av ideella organisationer, 21 procent var i kommunal regi och endast 8 procent drevs av privata aktörer. 2013 fanns det enligt kartläggningen 195 skyddade boenden. Flertalet skyddade boenden hade endast ett fåtal platser. 13 procent av boendena

hade 10 platser eller fler. De ideella aktörerna återfanns främst bland de mindre boendena. Kartläggningen 2013 är den senaste som Socialstyrelsen har genomfört.

## **Föredragning**

### *Beredning*

I arbetet med översynen har en arbetsgrupp formats, med representanter från Nexus, Siri, Boendeenheten, Avdelningen för barn- och unga myndighet samt stadsbyggnadsförvaltningen. Arbetsgruppen har kommit fram till ett nytt sätt att bedriva ett skyddat boende som bättre än idag tillvaratar målgruppens behov. Vidare har erfarenheter och synpunkter inkommit genom kvalitativa intervjuer med företrädare för bland annat Nexus och Siri men även med representanter från Uppsala kvinnojour, TRIS samt Kvinnobyrå på Uppsala Stadsmission.

Våldsutsatta personer; kvinnor, barn och män är inte en homogen grupp, våld förekommer på alla samhällsnivåer och i alla samhällsgrupper. Det kan handla om personer som förutom våldsutsattheten även har andra problem såsom t.ex. psykisk ohälsa, missbruk, funktionsvariationer med mera. Vidare kan det handla om offer för människohandel och trafficking såväl som utsatthet i en hederskontext. Det kan också handla om våldsutsatta tillhörande gruppen HBTQI-personer.

Det som gäller för alla som behöver akut skyddat boende är dock att de är i en situation som kräver snabba åtgärder och förutsätter bra fungerande rutiner. I Uppsala har Nexus delegerats ansvaret att fatta biståndsbeslut om skyddat boende. Kommunens eget skyddade boende Siri är det boende som främst ska användas och bistår Nexus med skydd och stöd av våldsutsatta kvinnor och barn.

Kartläggningar visar att kvinnor och barn blir kvar på skyddade boenden för att de inte får någon bostad eller har andra problem som inte blir tillgodosedda. Långa vistelsetider är kostsamma för kommunen och medför även konsekvenser för den enskilde i form av till exempel passivisering, långa sjukskrivningar, skolfrånvaro etcetera.

### *Nuvarande lösning*

Nämnden driver i dag ett skyddat boende i egen regi, Siri, som har plats för 15 kvinnor och 15 barn. Boendet är bemannat dygnet runt.

Förvaltningens erfarenheter från att ha jobbat med målgruppen och bedrivit Siri kan sammanfattas i följande punkter:

- Svårt för förvaltningen att tillgodose målgruppens mycket olika behov av skydd, stöd och hjälp under samma tak under en längre tid.
- Onödigt långa vistelsetider vanligtvis beroende på brist på tillgång till eget boende eller avsaknad av andra insatser.
- Problem att ha samma regler, rutiner och säkerhetstänk för alla trots olika behov.
- Barnens eget behov av stöd och blir inte tillgodosedda så länge de ses som medföljande till mammorna.
- Stort behov att organiseras utefter barnens fysiska såväl som psykiska behov. Bör till exempel finnas möjligheter för barnen att gå i förskola, skola.

- Behov av att effektivisera tiden på det kollektiva boendet.
- Nödvändigt med kompetent personal med goda kunskaper om våldets konsekvenser för att placeringen ska ge avsedd effekt.
- Behov av fungerande samarbete med andra enheter inom och mellan förvaltningar.
- Behov av olika boendeformer samt utslusslägenheter för att möta målgruppens behov.
- Behov av placeringar på specialiserade boenden för till exempel missbruk, hedersrelaterat våld etcetera.

De synpunkter som kommit fram via samtal med brukare samt utvärderingar visar sammanfattningsvis att flertalet är nöjda med nuvarande skyddat boende i stort. Därtill framkommer följande:

- Önskar mer hjälp med bostadsfrågan
- Man känner sig för "inlåsta"
- Saknar tillgång till internet
- Får för lite hjälp i föräldrarollen
- För långa vistelsetider
- För lite att göra, skapar passivitet
- Mycket väntande på olika bedömningar, beslut
- Oklarhet i roller mellan till exempel Nexus, Siri och BoU.
- Jobbigt att bo tillsammans med andra med stora behov under lång tid.
- Barnen lever med otrygghet i att dels ofta inte ha en fungerande skolgång och med ovisshet om vad som ska hända framöver

#### *Kvalitetsaspekter*

Det är ett kommunalt ansvar att erbjuda det skydd och det stöd som behövs men kommunen kan välja att köpa insatsen som krävs av externa utförare. I ett kort perspektiv kan förvaltningen spara pengar genom att bara köpa externa platser.

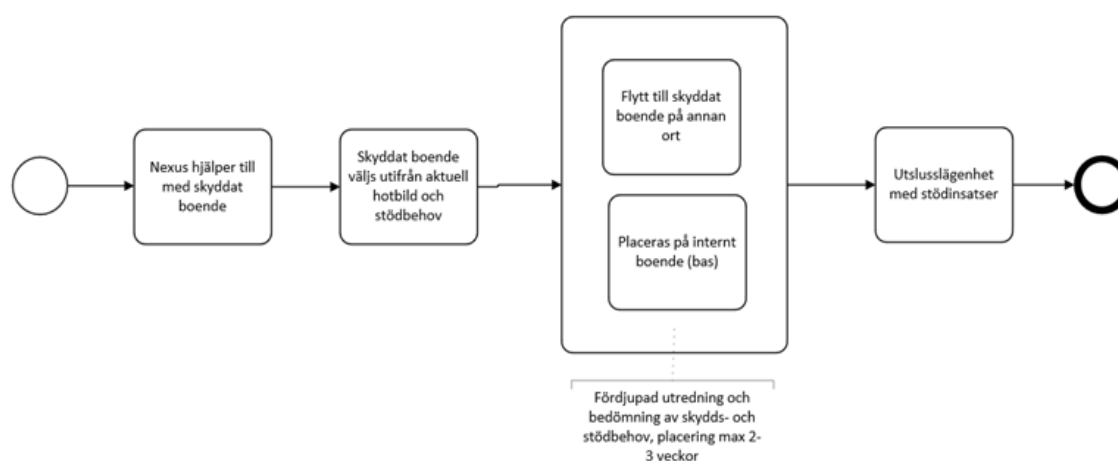
Förvaltningen har emellertid mycket sämre möjligheter att påverka innehållet i de tjänster som andra utförare har att erbjuda varför förvaltningen förespråkar ett fortsatt drivande av skyddat boende i egen regi. Vinsterna bedömer förvaltningen är många bland andra:

- Det är en majoritet av ärendena som placeras för skydd som efter att ha utretts, bedöms kunna bo kvar i Uppsala men behöver stöd och skydd i form av eget boende med viss säkerhet i form av skyddade personuppgifter, porttelefon mm. På så sätt kan man bibehålla goda nätverk, arbete och eventuell skolgång.
- Socialnämnden har ett ansvar för att inleda utredning när man på något sätt får kännedom om att ett barn kan ha utsatts eller bevittnat våld av närstående. Det försvårar förvaltningens utredningsarbete om våldsutsatta barn i onödan tvingas flytta till ett skyddat boende på annan ort. Dels minskar det möjligheterna att själva träffa barnet och också möjligheterna att vara med och påverka samt utforma verksamheten utifrån barnens behov.

#### *Förslag till ny modell för skydd/boende*

Inför en placering på ett skyddat boende som ofta sker akut, ska det ha gjorts en första riskbedömning. Vid en akut bedömning är det dock svårt att få med samtliga riskfaktorer i ett ärende. Socialförvaltningen arbetar därför utifrån en policy att individer som lever med våld eller hot om våld har rätt till skydd från våldet. Det är därför av stor vikt att effektivisera tiden på ett skyddat boende och att snabbare än idag utreda och bedöma individers behov av skydd och stöd så att inte vistelsen på det kollektiva boendet blir längre än motiverat.

Förvaltningens förslag innebär ett minskat antal platser samt ett snabbare och effektivare utrednings- och bedömningsförfarande på det skyddade boendet i kombination med ett utökat antal utslussningslägenheter. Den modell arbetsgruppen har tagit fram bygger på ett flöde mellan två skydd/stödnivåer.



### Basen

Ett kollektivt boende med högt skalskydd och med fullgod säkerhet i form av larm, säkerhetsplaneringar med mera. Basen ska ha cirka sju platser för kvinnor och cirka tolv barn. Fem av platserna är vikta för Uppsala, två för extern försäljning. Basen ska kunna ta emot dygnet runt och förutom att erbjuda ett första krisstöd även vara Nexus liksom andra enheter behjälpliga i utredningar och bedömningar. Personalgruppen planeras att minskas med fyra-fem tjänster. Sökandet efter ny lokal har påbörjats.

Basen ska vara utformad så att både barns och vuxnas behov av stöd och hjälp tillgodoses. Särskilda utrymmen för såväl yngre barn och tonåringar finns med i kravlistan. Ambitionen är att man ska tillbringa två, max tre veckor på basen. Under den tiden ska man ha fått sina behov av skydd och stöd utreda och bedöma. Förvaltningen är medveten om att majoriteten av målgruppen efter tre veckor har ett fortsatt behov av stöd. Stödet kan utformas på olika sätt och i olika boendeformer men också ges i olika former kopplade till nästa skyddsnivå.

### Utslusslägenheter

Skyddsnivå 2 innebär att man bedömts kunna vara kvar i Uppsala men fortfarande är i behov av visst skydd samt stöd. Modellen utgår från att förvaltningen förfogar över minst 10–15 utslusslägenheter vigda just för målgruppen. De säkerhetsanpassade lägenheterna ska vara kopplade till Nexus och biståndsbedömas av dem. Till de boende i lägenheterna kan det kopplas på olika former av stöd, fortsatt samtalsstöd via Nexus men också praktiskt stöd via Basen och av andra till exempel hembesöksgruppen. Hyran ska man stå för själv.

#### *Behov av köp av externa tjänster*

Förvaltningen bedömer att det även med den nya verksamheten kommer att finnas ett fortsatt behov av placeringar på externt skyddat boende. Främst är det för personer som utifrån skyddsbehovet inte kan vara kvar i Uppsala. Andra orsaker är personer som är offer för människohandel, hedersproblematik och allvarlig psykisk ohälsa. En placering på ett skyddat boende föregås av en bedömning av individens behov av skydd och stöd.

För att kunna ge skydd och stöd utifrån individens behov behövs olika former av boenden i Uppsala och utanför Uppsala.

Upphandlade boenden bör hålla en hög kvalitet när det gäller personalens kompetens och kunskap om våld i nära relation men också ge möjlighet till en individuell anpassning. På liknande sätt som enligt förslaget planeras i Uppsala med utslussning så bör upphandlade boenden erbjuda stöd till en utslussning och arbeta målinriktat med korta placeringar.

#### *Konsekvenser för barn*

Barn tillhör en av de mest sårbara grupperna i vårt samhälle. Barn på skyddat boende ses som medföljande till sina mammor och får ofta inte de insatser som de många gånger har behov av. I Statens offentliga utredning om ett stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddade boenden (SOU 2017:112) pekar man på att det finns stora brister gällande barn i skyddat boende: Det saknas bland annat ofta fungerande rutiner för barns skolgång, liksom tillgång till hälso- och sjukvård under vistelsen.

Den modell som förvaltningen arbetat fram och föreslår innebär en minskad period på boendet och därefter boende i utslusslägenhet. På så sätt ges möjligheter till ett mer normalt liv för såväl vuxna som barn.

#### *Konsekvenser jämställdhet*

Idag föreligger det inte så stora kända behov att förutsättningarna att erbjuda ett kommunalt skyddat boende för män, skulle vara uppfyllda. De fåtal gånger behoven kommer till förvaltningens kännedom köper förvaltningen plats på för målgruppen specialiserade boenden.

#### *Ekonomiska effekter*

| Kostnader                     | 2019          | Ny modell<br>(-30% externt) | Ny modell<br>(-50% externt) |
|-------------------------------|---------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Egen regi (boende/bas)        | 10 760        | 9 650                       | 9 650                       |
| Egen regi (utslusslägenheter) |               | 1 300                       | 1 300                       |
| Externa placeringar           | 16 600        | 11 400                      | 8 100                       |
| <b>Summa kostnader:</b>       | <b>27 360</b> | <b>22 350</b>               | <b>19 050</b>               |

Idag har nämnden cirka 6000 vård dygn/år på externa boenden. Med den nya modellen, en bas med ett mer effektivt arbetssätt i kombination med utslusslägenheter, räknar förvaltningen med en minskning på minst 30 % - 50 % externa vård dygn. Många av de som idag bor på externa boenden skulle kunna flytta tillbaka till Uppsala om utslusslägenheterna fanns på plats.

### Förvaltningens bedömning

Förvaltningen föreslår en förändring av internt drivet skyddat boende enligt ovanstående. Utgångspunkten i förslaget är att ge möjlighet till en individuell anpassning och ett skydd utifrån den enskildes behov. Förslaget tar även sikte på att bättre kunna tillgodose medföljande barns behov av normalisering. Målet är en specialiserad verksamhet med möjlighet att ta emot akut och med kortare placeringstider för att sedan jobba med utslussning via utslussningslägenheter.

Förvaltningens bedömning är att verksamheten bör kunna minska kostnaderna jämfört med idag. Med ett fungerande utslussningsboende bör genomströmningen vidare till eget boende kunna förbättras. En verksamhet i egen regi bör kunna ge större möjligheter till att säkerställa god kvalitet i boendet och att anpassa insatsen utifrån individens behov.

Förvaltningen gör även bedömningen att ett skyddat boende i egen regi inte kommer att täcka behovet. Idag är ungefär hälften av nämndens placeringar på skyddade boenden hos externa leverantörer. Med den föreslagna förändringen kan den andelen komma att minska men förmodligen inte att upphöra.

Förvaltningen föreslår nämnden att inleda en upphandling av skyddat boende. Upphandlingen bör inriktas mot skyddade boenden som håller en hög kvalitet avseende personalens utbildning, metoder och rutiner i arbetet. Skyddade boenden som tar emot barn ska ha kunskap om barns behov av skydd och stöd.

Upphandlingen bör möjliggöra för ideella aktörer att delta genom till exempel differentierade kravnivåer på skydd och stöd. Likaså bör inte kraven på ekonomisk säkerhet ställas för högt vilket kan hindra ideella verksamheter från att godkännas. Det ger även nämnden större utrymme för behovsanpassade och kostnadseffektiva placeringar.

Socialförvaltningen

Åsa Carlsson  
Tf. direktör