

Granskning av samverkan vid ny- byggnation (2019/01)

Augusti 2019

*Dag Boman
Pia Lidwall
Mari Månsson*

Innehåll

1	SAMMANFATTNING	3
2	GENOMFÖRANDE OCH UPPDRAG	5
2.1	BAKGRUND, SYFTE OCH UPPDRAG	5
2.2	UPPDRAGETS GENOMFÖRANDE	5
3	NYBYGGNATION AV LSS-BOENDEN I HELSINGBORGS STAD	6
3.1	INLEDNING	6
3.2	VÅRD- OCH OMSORGSVERKSAMHETEN	7
4	FASTIGHETSNÄMNDEN	13
4.1	FASTIGHETSNÄMNDEN ROLL OCH BESLUT	13
4.2	FASTIGHETSFÖRVALTNINGEN	14
5	SAMVERKAN VID NYBYGGNATION AV GRUPPBOSTÄDER (LSS)	15
5.1	PLANERING AV GRUPPBOSTÄDER	15
5.2	SAMVERKAN I KONKRETA PROJEKT	16
5.3	GEMENSAM UPPFÖLJNING	16
6	SLUTSATSER OCH BEDÖMNINGAR	17
6.1	IAKTTAGELSER I SAMMANFATTNING	17
6.2	DELFRÅGOR	18
6.3	ÖVERGRIPANDE FRÅGA	19
6.4	REKOMMENDATION	19
BILAGA	NATIONELLA REGLER AVSEENDE LSS-BOENDE	20

1 Sammanfattning

Uppdrag och genomförande

Stadsrevisionen i Helsingborgs stad har uppdragit åt Capire Consulting AB att göra en granskning av samverkan vid nybyggnation av gruppboende för personer som erhåller omsorg enligt lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Uppdraget har avgränsats till LSS-gruppboenden. Granskningen har genomförts genom analys av relevanta dokument samt djupintervjuer med företrädare för Helsingborgs stad. Arbetet har genomförts under perioden maj till augusti 2019.

Bedömning av övergripande fråga

Syftet med granskningen är att bedöma om det finns en fungerande samverkan mellan fastighetsnämnden och vård- och omsorgsnämnden vid nybyggnation av LSS-boende.

Vår bedömning är att samverkan mellan fastighetsnämnden och vård- och omsorgsnämnden vid nybyggnation av LSS-boende inte har varit fullt ut effektiv och ändamålsenlig. Svagheten bottnar i den process som tillämpats inom vård- och omsorgsnämndens verksamhet vid nybyggnation. Bland annat har det funnits brister i kartläggningen av målgruppens behov. Likaså har samverkan mellan myndigheten och utföraren varit svag och brukarna inte involverats i planering av nybyggnation i den utsträckning som regelverket förskriver. Vård- och omsorgsnämnden har som helhet inte haft en tillräcklig framförhållning och saknat en tydlig struktur för sin samverkan med fastighetsnämnden. Denna problematik har dock uppmärksammats av nämnden och planering pågår för att rätta till de identifierade bristerna.

Bedömning av delfrågor

Våra bedömningar avseende de revisionsfrågor som har granskats är:

1. *Bedriver vård- och omsorgsnämnden utifrån regelverket ett ändamålsenligt arbete som ger ett tydligt och strukturerat underlag för planering av lokalförsörjning som motsvarar LSS-målgruppens behov?*

Vår bedömning är att vård- och omsorgsnämndens arbete med lokalförsörjning för LSS-målgruppens behov inte har varit helt systematiskt och ändamålsenligt. Det har fått till följd att nämnden inte har haft ett tydligt och strukturerat underlag för planering av lokalförsörjning. Behov finns både av en bättre organisatorisk struktur för sådana frågor och bättre instrument för prognostisering och behovsanalyser. Vi har uppfattat att denna problematik är känd och att nämnden är i färd med att förbättra sina processer vid nybyggnation.

2. *Används referensgrupper med medverkan från brukargrupper och personal vid nybyggnadsprojekt på ett ändamålsenligt sätt?*

Vår bedömning är att medverkan från brukargrupper inte har skett med fullt beaktande av gällande regelverk. Medverkan från personal har skett i samtliga projekt, men personallikhet och avsaknad av ett tydligt uppdrag och mandat har dock påverkat förutsättningar för ett ändamålsenligt arbete. Vi bedömer att kunskaper och erfarenheter från personal på boende inte har tagits tillvara i tillräcklig utsträckning vid nybyggnadsprojekt.

3. *Har fastighetsnämnden en ändamålsenlig process för att kommunen ska kunna tillhandahålla bostäder till målgruppen enligt ställda krav på tillgänglighet och kvalitet?*

Vår bedömning är att fastighetsnämnden i all huvudsak har en ändamålsenlig process vid investeringsplanering och byggande av lokaler för stadens verksamhet. Fastighetsnämnden är samtidigt i sin roll beroende av att beställaren – i detta fall vård- och omsorgsnämnden – bidrar med underlag och kompetens för att processen ska vara effektiv. Enligt vår bedömning behöver fastighetsnämnden och vård- och omsorgsnämnden öka kunskaperna ömsesidigt om respektive verksamhetsfält.

4. Är roller och ansvar tydligt definierade vid en samverkan av detta slag?

Vår bedömning är att ansvar och roller mellan fastighetsnämnden och vård- och omsorgsnämnden är tydligt definierade utifrån Helsingborgs stads reglementen och styrmodell för kommunala fastigheter.

5. Har de bägge nämnderna uppdaterade rutiner för en ändamålsenlig och systematisk samverkan vid nybyggnation av LSS-boende?

Vår bedömning är att det finns rutiner för samverkan mellan de bägge nämnderna. Rutiner finns för samverkan på strategisk ledningsnivå, för förvaltning och för nybyggnation. Fastighetsnämnden har tillika tydliga rutiner för den operativa hantering av nybyggnadsprojekt, i vilka även beställarens roll och ansvar i olika skeden framgår. Vård- och omsorgsnämndens strukturer för medverkan i denna samverkan behöver utvecklas och stärkas för att samverkan ska bli ändamålsenlig.

6. Hur sker uppföljning av nybyggnationsprojekt och används resultatet av denna uppföljning vid nya byggnationer?

Fastighetsnämndens rutiner för nybyggnationsprojekt omfattar rutiner för uppföljning av de aktuella projekten. Denna uppföljning tar främst sikte på tekniska och praktiska aspekter. Vår bedömning är att båda nämnderna har anledning att vidga uppföljningen att omfatta nybyggnationsprocessen som helhet och förmågan att tillgodose brukarnas behov på ett kostnadseffektivt sätt.

Rekommendation

Följande förbättringsförslag har identifierats i samband med granskningen:

- Vård- och omsorgsnämnden bör se till att en tydligare struktur med tillräcklig kompetens och erfarenhet tillskapas för samverkan med fastighetsnämnden och stadens mark- och exploateringsverksamhet vid planering och verkställande av nybyggnadsprojekt.
- Vård- och omsorgsnämnden bör se till att de instrument som förvaltningen tillämpar vid prognostisering och planering av LSS-gruppboendestäder utvecklas för att bättre beakta målgruppens behov.
- Vård- och omsorgsnämnden bör se till att brukare involveras i högre grad i det arbete som görs för att bedöma målgruppens behov vid planering av nya bostäder.
- Vård- och omsorgsnämnden behöver utveckla den ekonomiska uppföljningen av nybyggnadsprojekt och vidta insatser för att minimera kostsamma ombyggnader och sena ändringar i byggplanerna.
- Vård- och omsorgsnämnden och fastighetsnämnden har ett gemensamt ansvar att etablera en systematisk processuppföljning av nybyggnation av LSS-boenden som även beaktar nytta och kostnadseffektivitet.

2 Genomförande och uppdrag

2.1 Bakgrund, syfte och uppdrag

Bakgrund

Inom staden är det fastighetsnämnden som har ansvar för att tillhandahålla relevanta lokaler och bostäder för stadens verksamheter. Det kan ske inom stadens befintliga fastighetsbestånd, eller genom att nämnden driver byggnadsprojekt för att bistå stadens nämnder i lokalförsörjningsprocessen.

Vård- och omsorgsnämndens uppdrag är bland annat att arbeta för att personer med funktionsnedsättning kan leva ett värdigt liv och känna välbefinnande. Nämnden ansvarar för insatser enligt lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Dessa insatser kan bland annat vara särskilda boenden och bostäder med särskild service. Inom staden finns alltså en efterfrågan på nya bostäder av detta slag. Det har medfört att vård- och omsorgsnämnden lyft behovet till fastighetsnämnden som sedan tagit upp LSS-boende i sin investeringsbudget och även ansvarar för att bostäderna byggs.

Revisorsgrupperna 1 och 2 har beslutat i sin revisionsplan för 2019 att granska om det finns en fungerande samverkan mellan dessa båda nämnder under nybyggnationen av nytt LSS-boende.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om det finns en fungerande samverkan mellan fastighetsnämnden och vård- och omsorgsnämnden vid nybyggnation av LSS-boende.

Revisionsfrågor som har granskats är:

1. Bedriver vård- och omsorgsnämnden utifrån regelverket ett ändamålsenligt arbete som ger ett tydligt och strukturerat underlag för planering av lokalförsörjning som motsvarar LSS-målgruppens behov?
2. Används referensgrupper med medverkan från brukargrupper och personal vid nybyggnadsprojekt på ett ändamålsenligt sätt?
3. Har fastighetsnämnden en ändamålsenlig process för att kommunen ska kunna tillhandahålla bostäder till målgruppen enligt ställda krav på tillgänglighet och kvalitet?
4. Är roller och ansvar tydligt definierade vid en samverkan av detta slag?
5. Har de bägge nämnderna uppdaterade rutiner för en ändamålsenlig och systematisk samverkan vid nybyggnation av LSS-boende?
6. Hur sker uppföljning av nybyggnationsprojekt och används resultatet av denna uppföljning vid nya byggnationer?

Avgränsning samt ansvarig nämnd/styrelser

Ansvariga nämnder i aktuell granskning är vård- och omsorgsnämnden och fastighetsnämnden.

Granskningen avgränsas till LSS-gruppboenden och omfattar således ej serviceboenden eller andra specialbostäder som förekommer inom ramen för LSS-lagstiftningen.

2.2 Uppdragets genomförande

Granskning har skett mot *revisionskriterier* som har utgångspunkt i följande lagar och styrdokument:

- Kommunallagen (2017:725)
- Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
- Bostäder med särskild service för barn eller ungdomar enligt LSS (SOF 2012:6)

- Bostad med service för vuxna enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS (Senaste versionen av Socialstyrelsens föreskrifter)
- Basal hygien i vård och omsorg (SOFS 2015:10)
- Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS, Socialstyrelsen (Handbok), 2018
- Plan- och bygglagen (2010:900), PBL
- Plan- och byggförordningen (2011:338)
- Aktuella styrande dokument och policys inom Helsingborgs stad

Genomförandet av granskningen har omfattat dokumentanalys; bland annat avseende stadens styrdokument och reglementen, handlingar från vård- och omsorgsnämnden och fastighetsnämnden och deras sammanträden samt lagregler och föreskrifter från statliga myndigheter. Djupintervjuer har genomförts med representanter för berörda nämnder och tjänstemän inom förvaltningar samt för mark- och exploateringsenheten. Totalt har 13 personer intervjuats.

Granskningen har utförts av Capire Consulting AB under perioden maj 2019 till augusti 2019. Rapportens faktaavsnitt har varit föremål för granskning från berörda verksamheter inklusive samtliga intervjuade personer.

Granskningen har genomförts av Dag Boman, uppdragsledare, Pia Lidwall, specialist och kvalitetsansvarig samt Mari Månsson, specialist och tillika koordinator. Kontaktperson och projektledare från stadsrevisorerna har varit Marie Jakobsson, certifierad kommunal revisor.

3 Nybyggnation av LSS-boenden i Helsingborgs stad

3.1 Inledning

3.1.1 Roller ansvar och beslutsgången vid investeringar i LSS-boenden

Roller och ansvar enligt kommunens reglementen

Planering, beslut om och verkställande av investering i gruppboendestäder för LSS-boende rör tre av Helsingborgs stads nämnder:

- *Vård- och omsorgsnämnden* ska analysera och planera för att behovet av sådana bostäder kan tillgodoses. Det innebär att kunna specificera vilka krav som ska ställas på sådana bostäder vad gäller lokalisering, tillgänglighet och utformning. Nämnden ska även svara för övriga insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)¹,
- *Fastighetsnämnden* har flera viktiga roller. Den ska i anslutning till stadens investeringsplan bereda kommunfullmäktiges beslut om lokalinvesteringar. Nämnden ska också driva stadens byggnadsprojekt och bistå stadens nämnder i lokalförsörjningsprocessen. Fastighetsnämnden ska vidare bland annat förvalta och utveckla de bebyggda fastigheter som ägs av staden och administrera förvaltningen av stadens hyresavtal².
- Till *kommunstyrelsens* övergripande uppgifter hör att svara för att företräda staden som fastighetsägare samt ansvara för stadens mark- och exploateringsverksamhet, inklusive beställning av detaljplaner och planprogram³. För kommunens fysiska planering svarar stadsbyggnadsförvaltningen.

¹ Reglemente för vård- och omsorgsnämnden. DNR: 00529/2018

² Reglemente för fastighetsnämnden. DNR: 00522/2018

³ Reglemente för kommunstyrelsen. DNR: 00519/2018

3.1.2 Övergripande process fram till nyckelfärdig bostad

Helsingborgs stads investeringsplan beslutas av fullmäktige i samband med beslut om budget. Investeringsplanen omfattar sju år. I 2019 års Investeringsplan som sträcker sig till år 2025 ingår nybyggnation av fyra LSS-boenden som vardera omfattar 12 bostäder. Detta avser både grupp- och servicebostäder. Enligt en sedan länge tillämpad princip ska det vartannat år byggas grupp- och servicebostäder för LSS-boende och vartannat år servicebostäder.

Verkställigheten av beslut om investeringar i byggande av LSS-boenden är, enligt vad som har framkommit i granskningen, oftast beroende av stadens lokalplaneringsprocess. Enligt intervju-personerna är den planerade utbyggnadstakten väl känd och etablerad i detta sammanhang och ligger till grund för arbetet med markanskaffning, detaljplaner med mera.

Ledtiden från beslut om investering till att nyckelfärdiga bostäder kan erbjudas den enskilda boende tar upp till fem år eller mera om en detaljplan ska initieras. Personer som intervjuats konstaterar att en detaljplaneprocess tar mellan ett och två år. Anläggning av infrastruktur i ett område tar ungefär lika lång tid. Överklaganden och besvär kan komma att fördröja processen. En vanlig tid för projektering och byggande är enligt vad som framkommit upp till ett och ett halvt år.

Om det finns en klar byggrätt eller en enskild tomt som kan föras över direkt till fastighetsförvaltningen så kan den totala tiden från beslut till färdigställandet reduceras till cirka ett och ett halvt år. Vanligast är dock, enligt de personer som intervjuats i granskningen, att byggande av grupp- och servicebostäder föranleder att en detaljplanering initieras. Alla detaljplaner går på remiss till stadens förvaltningar.

3.2 Vård- och omsorgsverksamheten

3.2.1 Vård- och omsorgsnämnden

Ansvarsområden

Vård- och omsorgsnämndens uppdrag enligt nämndens reglemente är att arbeta för att äldre och personer med funktionsnedsättning kan leva ett värdigt liv och känna välbefinnande. Nämnden har det övergripande ansvaret för att säkra och utveckla kvaliteten i stadens vård- och omsorgsverksamhet. Detta omfattar:

- Omsorg och vård av seniorer i Helsingborg.
- Insatser enligt lagen om särskild service till vissa funktionshindrade (LSS).
- Förebyggande arbete som riktar sig till stadens seniorer och personer med funktionsnedsättning samt anhörigstöd⁴.

Vård- och omsorgsnämnden ansvarar även för myndighetsutövningen inom ovanstående områden. Tjänsterna utförs av utförare i kommunal och privat regi.

Ansvaret för att säkra och utveckla kvaliteten innebär att tillse att verksamheten uppfyller de krav och mål som gäller enligt lagar och andra föreskrifter om socialtjänst, LSS och hälso- och sjukvård samt beslut som har tagits med stöd av sådana föreskrifter.

Nämndens ärenden under de två senaste åren

I granskningen har vård- och omsorgsnämndens protokoll från sommaren 2017 till juni 2019 gått igenom. Av protokollen framgår att nämnden har erhållit information bland annat i form av en månadsrapport som finns med som ett anmälningsärende varje månad till nämnden. Rapporten omfattar bland annat "Personer med beslut om gruppboende/servicebostad/LSS som väntar på plats" och "Genomsnittlig väntetid för plats i grupp- och servicebostad/LSS".

⁴ <https://vardochomsorg.helsingborg.se/om-var-d-och-omsorgsforvaltningen/>

Nämnden har behandlat frågan om framtida behov av LSS-boenden i april 2019⁵. Nämnden har också lämnat yttrande över förslag till Stadsplan. I övrigt har inga specifika beslut som varit kopplade till nybyggnation av LSS-bostäder varit aktuella under den granskade perioden.

De ärenden som nämnden hanterat med indirekt koppling till LSS är månadsrapportering Lex Sarah, kvalitetsuppföljningsplan, kvalitetsberättelse, internbudget, förslag till mål och ekonomi och förslag till ny organisation för vård- och omsorgsförvaltningen.

3.2.2 Vård- och omsorgsförvaltningens organisation

Ansvarsområden

Vård- och omsorgsförvaltningen ansvarar för de insatser enligt lagen om särskild service till vissa funktionshindrade (LSS) som omfattas av denna granskning. I LSS-verksamheten ingår särskilda boenden för barn och vuxna, korttidsvistelse utanför hemmet, korttidstillsyn för skolungdom över 12 år, dagliga verksamheter, personlig assistans, ledsagare, kontaktperson, stödfamilj samt avlösarservice i hemmet.

Förvaltningen ansvarar även för omsorg och vård om äldre och personer med funktionsnedsättningar. Till detta område hör särskilda boenden för äldre inklusive korttidsvård, hemvård, hemservice och anhörigstöd. Denna verksamheten styrs av socialtjänstlagen (SoL) samt hälso- och sjukvårdslagen (HSL).

Organisatoriskt ansvar för LSS-boenden

Vård- och omsorgsförvaltningen har en ny organisation sedan 1 januari 2019. Beslut om beviljande av stöd och service enligt LSS fattas av *Myndigheten*, som efter omorganisationen är ett eget separat verksamhetsområde. Myndigheten har uppföljningsansvar på individnivå för kunder med insatser enligt SoL eller LSS. Myndigheten följer dels upp att en genomförandeplan faktiskt har upprättats vilket görs fyra veckor efter att verkställigheten har inletts. Myndigheten gör även en årlig uppföljning av varje individärende för att säkerställa att den enskildes behov faktiskt tillgodoses.

I och med organisationsförändringen delades ansvaret för LSS-verksamheten upp på två verksamhetsområden. Verksamhetsområde 3 som tidigare ansvarade för all LSS verksamhet bedömdes vara för stort för att kunna utveckla de olika insatserna inom LSS.

Verkställigheten av beslutade stöd i form av boenden och habilitering ombesörjs, efter omorganisationen, idag av *Verksamhetsområde 3*.

Verksamhetsområde 4 ansvarar för LSS-daglig verksamhet, personlig assistans, korttidsvistelse och korttidstillsyn.

Den 1 januari 2019 flyttades 40 servicebostäder från socialförvaltningen till vård- och omsorgsförvaltningen i enlighet med kommunstyrelsens beslut i maj 2018⁶. Stadens LSS-verksamhet samlas därmed under vård- och omsorgsnämnden. Detta skedde i syfte att ge LSS-verksamheten en bättre helhet och en mer rättssäker myndighetsutövning. Som motiv till beslutet angavs även att det förväntas medföra en bättre hushållning med stadens ekonomiska medel och resurser genom att samla ansvaret till en nämnd.

⁵ Prognos av Helsingborgs stads framtida behov av bostäder enligt LSS, Dnr. 144/19

⁶ Sammanträdesprotokoll 180530 § 95

3.2.3 LSS-boende

Boendeformer

Enligt Socialstyrelsen⁷ (2018) är målet med LSS att personer med funktionsnedsättning ska ha möjlighet och rättigheter att leva som andra. Att leva som andra innebär bland annat att ha ett eget hem präglad av trygghet och trivsel (se även Bilaga Nationella regler avseende LSS-boende).

En bostad enligt LSS är en behovsbedömd insats. Det finns tre olika boendeformer:

- gruppboende
- serviceboende
- annan särskilt anpassad bostad.

Gemensamt för de tre boendeformerna är att de är den enskildes hem och att de inte får ha en institutionell prägel. De två första är de vanligaste boendeformerna och faller under vad som kallas för bostäder med särskild service för vuxna enligt LSS. Den tredje boendeformen, som är mindre vanlig, benämns som annan särskilt anpassad bostad.

I en serviceboende har individen en egen lägenhet men kan tillkalla personal dygnet runt om det finns behov. Serviceboendet kan vara en mellanform mellan ett helt självständigt boende i egen lägenhet och en gruppboende.

Gruppboendet ska enligt Socialstyrelsen vara ett bostadsalternativ för personer som har ett så omfattande tillsyns- och omvårdnadsbehov att mer eller mindre kontinuerlig närvaro av personal är nödvändig. I gruppboendet ska det finnas nödvändig fast bemanning som i huvudsak ska täcka hyresgästernas hela stödbehov. Syftet med en gruppboende är att vuxna personer med funktionsnedsättning, som inte klarar eget boende eller boende i serviceboende, ändå ska ha möjlighet att flytta hemifrån och skapa sig ett eget hem.

Enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd⁸ om bostad med särskild service för vuxna framgår att bostaden med särskild service för vuxna inte bör uppfattas som en institutionell miljö. Den bör inte finnas i nära anslutning till andra sådana bostäder eller andra icke ordinära boenden eller daglig verksamhet. Enligt Socialstyrelsen bör endast 3-5 personer bo i en gruppboende. (Citat) *”Ytterligare någon boende bör kunna accepteras men endast under förutsättning att samtliga personer som bor i gruppboendet tillförsäkras goda levnadsvillkor”*.

Helsingborgs stad har två boendeformer som är anpassade för vuxna med funktionsnedsättning: gruppboende och serviceboende.

Denna granskning omfattar som tidigare beskrivits endast gruppboendestäder.

Nuläge

Enligt en kartläggning som vård- och omsorgsförvaltningen låtit göra fanns i februari 2019 sammanlagt 206 bostäder enligt LSS (exklusive de 40 serviceboendestäder som tidigare tillhörde socialförvaltningen). Vid den tidpunkten var 194 av dessa bostäder uthyrda.

Fördelningen mellan de olika boendeformerna var följande:

- 106 gruppboendestäder (varav 101 var uthyrda)
- 99 serviceboendestäder (varav 92 var uthyrda)
- 1 annan särskilt anpassad bostad

Av de tolv bostäder som saknade hyresgäst vid tidpunkten, var fem bostäder erbjudna till individer som också hade tackat ja till erbjudandet om bostad enligt LSS men ännu inte flyttat in. Sju bostäder var vid tidpunkten lediga.

⁷ Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS, Socialstyrelsen juni 2018, Handbok

⁸ SOSFS 2002:9

Utöver verkställda beslut i egen regi hade även 17 individer fått sina beslut om bostad enligt LSS verkställda vid externa bostäder med särskild service för vuxna enligt LSS. Det är personer med neuropsykiatriska diagnoser vars behov av bostad inte kunnat erbjudas i stadens regi.

21 individer hade i februari 2019 ej verkställda beslut om bostad enligt LSS. Det har gjorts uppskattningen att tolv av dessa individer var i behov av en gruppboende och nio i behov av en serviceboende⁹. Förvaltningens intention är att uppnå full beläggningsgrad på stadens boenden. Det finns dock ej verkställda beslut samtidigt som några bostäder saknar hyresgäst. Orsaken är bland annat att individer som erbjuds en bostad enligt LSS har rätt att tacka nej till det specifika erbjudandet.

Gruppboenden i kommunens egen regi bedrivs våren 2019 vid 14 olika adresser. Hälften av dessa har kapacitet för åtta till tolv boende¹⁰, medan övriga kan ha fem till sex boende. De flesta boendena är lokaliserade centralt i staden i bostadsområdesmiljö med närhet till kommunikationer och service. Flertalet boenden är placerade i närheten av förskolor och/eller skolor. Det finns i nuläget inga boenden som är placerade i en naturnära miljö utanför stadens detaljplanelområde¹¹. Det har framkommit i granskningen att det finns ett starkt behov av tillkomsten av boenden i en sådan miljö.

Vite från Inspektionen för vård och omsorg (IVO)

Inspektionen för vård och omsorg, IVO, har uppmärksammat att brukare, som redan beslutats, inte fått boenden inom skälig tid¹². År 2018 erhöll Helsingborgs stad därför ett vite på 1,6 miljoner kronor för dessa ej verkställda beslut. Under åren 2015 – 2017 utdömdes inget vite.

Utveckling över åren

Antalet beslut om bostad enligt LSS har ökat i princip kontinuerligt sedan år 2000. År 2000 hade 107 personer ett beslut om bostad enligt LSS i Helsingborgs stad. År 2010 hade antalet personer med beslut om bostad enligt LSS ökat till 171. År 2018 var motsvarande antal 253 beslut. Dessa siffror avser både gruppboende och serviceboende.

3.2.4 Prognosverksamheten

Prognostisering av behov

Enligt lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar är Helsingborgs stad skyldiga att fortlöpande arbeta med nulägesbeskrivning och prognoser av stadens framtida behov av bostad enligt LSS.

Under hösten 2018 gav omsorgsdirektören myndighetschefen i uppdrag att arbeta fram ett planeringsdokument avseende fastigheter inom LSS i syfte att beskriva nuläge samt ta fram en prognos som visar stadens troliga framtida behov inom området.

I den prognos som vård- och omsorgsförvaltningen låtit ta fram baseras det framtida behovet av LSS boenden på beräkningar av hur stor andel av stadens befolkning som helhet som har ett beslut om bostad enligt LSS. Andelen beslut om bostad enligt LSS multipliceras därefter med den förväntade befolkningens mängden i staden. I beräkningarna tas även hänsyn till befintliga underskott på boenden¹³.

I prognosen uppskattas det framtida behovet av boenden med särskild service för vuxna enligt LSS (gruppboenden och serviceboenden) till 22 nya lägenheter med särskild service för vuxna

⁹ Prognos av Helsingborgs stads framtida behov av boenden med särskild service för vuxna enligt LSS, Dnr. 144/19. 2019-03-12

¹⁰ Avser två boenden på samma adress.

¹¹ Prognos av Helsingborgs stads framtida behov av boenden enligt LSS, Dnr. 144/19

¹² Begäran 2017-12-18, dnr 824/2016, 787/2017, samt dnr 788/2017

¹³ Prognos av Helsingborgs stads framtida behov av boenden enligt LSS, Dnr. 144/19.

enligt LSS år 2025. Om hänsyn tas även till det nettounderskott på LSS-bostäder som fanns i februari 2019 är behovet fram till 2025 48 lägenheter. Det är också detta antal som återfinns i 2019 års investeringsplan för åren fram till och med 2025.

Behov av utveckling av prognosmetodiken

Utredaren som sammanställt stadens prognos för behov av LSS-boenden beskriver den hittills använda metoden som ett (citat) ”*trubbigt mått*”. Utredaren föreslår att prognosen kring det framtida behovet av bostäder utvecklas genom att förvaltningen börjar sammanställa statistik kring indikatorer som är mer specifika än befolkningsutvecklingen.

I prognosen återges även mer kvalitativa analyser som genomförts inom vård- och omsorgsförvaltningen. Kvalitets- och utvecklingsavdelningen konstaterar bland annat att det troligen finns ett större behov av gruppboende än serviceboende i framtiden med hänsyn till att personer med utåtagerande beteende eller självskadebeteenden är vanligt förekommande. Men (citat) ”*avdelningen understryker samtidigt att det är svårt att avgöra om dessa behov verkligen kommer att bestå i framtiden eller om individernas beteenden och behov kommer att förändras i takt med att de växer och utvecklas. Det är därför betydelsefullt att även framöver följa denna målgrupp och deras behov, och uppdatera uppskattningarna kontinuerligt*”.

Myndighetsavdelningen uppskattar att huvudgruppen av de individer som kommer att beviljas bostad enligt LSS i framtiden troligtvis kommer att vara individer som har flera diagnoser. En effekt av detta är behov av mångsidig kompetens bland personalen, men också lokalanpassningar (citat) ”*i form av förstärkt ljudisolering, egna ingångar och möjligheten att undvika sina medboende är något som behöver tas i beaktande när bostäderna utformas. Men även den kringliggande miljön för de boende som har stort behov av en lugn miljö*”¹⁴.

3.2.5 Planering av nybyggnation

Planering

Vid nybyggnation av LSS boende utses i nuläget projektledare som normalt är centralt placerad i vård- och omsorgsförvaltningen. Denna person har till uppgift att sätta samman ett team med olika kompetenser som kan representera förvaltningen.

Intervjupersonerna anser att samarbetet internt inom vård- och omsorgsförvaltningen inte fungerat optimalt, inte minst mellan myndighetssidan och utförarsidan. Det uppfattas ha funnits ett stuprörstänk. Citat: ”*Vi är inte ödmjuka inför att vi inte kan allt, men det håller nog på att luckras upp och förändras. I den nya organisationen finns bättre möjligheter att samverka*”.

Flera intervjupersoner menar att bristfälligt samarbete mellan myndighetssidan och berört verksamhetsområde medverkat till en dålig anpassning av de nya lägenheterna till brukarnas behov. Det kan handla om lokalisering, utrustning och ljudisolering.

Omsättningen på personal har varit ganska stor under de senaste åren och tjänsterna har, enligt intervjupersonerna, bemannats med till viss del oerfarna handläggare. Intervjupersonerna uttrycker ambitioner om att landa i en organisation med engagerade och involverade medarbetare. Citat: ”*Handläggare som arbetar med nybyggnation av LSS bostäder och samverkar med fastighetssidan måste ha insikt och förståelse för att de är beställare och kravställare*”. På ekonomisidan har det funnits kontinuitet i form av en ekonomichef som ur ekonomiskt perspektiv säkerställt den strategiska fastighetssidan.

Genomförda intervjuer visar att det finns önskemål och behov av en funktion/grupp som arbetar mer kontinuerligt med prognos, beställning och specificering gällande LSS boende. Denna skulle vara tvärprofessionell med representanter från myndighet, förvaltning och utförare. När det

¹⁴ Citaten i detta och föregående stycke är hämtat från dokumentet Prognos av Helsingborgs stads framtida behov av bostäder enligt LSS, Dnr. 144/19

gäller utvärdering och uppföljning finns förbättringspotential då boenden ser likadana ut och erfarenheter från tidigare projekt borde tas tillvara i större utsträckning enligt intervjupersonerna.

Det har även framgått att vård- och omsorgsförvaltningen avser att se över möjligheterna att tillgodose även de externt placerade brukarnas behov inom den kommunala verksamheten. En satsning förväntas dock ställa ökade krav på ny kompetens och utveckling av den strategiska fastighetsplaneringen inom förvaltningen.

I prognosen om framtida behov av LSS-boenden tydliggjordes behovet av att se över boendeprocessen inom LSS för att klara av framtida behov. Förvaltningen har därför uttalat att den avser skapa en struktur för matchning och fördelning av boendeplatser. Under våren 2019 fick verksamhetschefen för LSS bostäder och myndighetschefen ett gemensamt uppdrag från förvaltningschefen att:

- Arbeta fram rutiner utifrån de områden som identifierats i risk och konsekvensanalysen och som ansvarsfördelats till projektgruppen.
- Genomföra en kartläggning av befintliga enheter.
- Kartläggning på individnivå på befintliga boendekunder med ambitionen att få igång en boendekarriär och rörelse.
- Kartläggning av brukare som inväntar platserbjudande.

Datum för färdigställande av uppdraget var ej beslutat vid revisionens genomförande.

Pågående processer på tjänstemannanivå

Vård- och omsorgsförvaltningen uppdrog under hösten 2018 till fastighetsförvaltningen att projektera nya gruppboendestäder i Allerum. Under januari 2019 har en arbetsgrupp inom vård- och omsorgsförvaltningen tillsatts med uppdrag att förbereda, följa och arbeta tillsammans med fastighetsförvaltningen inom ramen för byggnationen av de nya gruppboendestäderna. I granskningen har det dock framkommit att projektet i Allerum som är tänkt att vara klart sommaren 2021 är försenat¹⁵.

Kommande behov är bygganden av gruppboenden 2022 och 2024. Östra Ramlösa och Rydebäck har aktualiserats som alternativ.

Vård- och omsorgsförvaltningen har även lämnat ett tjänstemannaförslag till kommande investeringsplan (2021-2026) om att bygga ett mindre specialboende inom ramen för LSS som främst riktar sig till individer med neuropsykiatrisk funktionsvariation och som även har utåtagerande beteende. Staden saknar för närvarande bostäder som kan möta dessa individers behov, utan de är tillsvidare externplacerade. Enligt tjänstemannaförslaget bör detta boende vara placerat utanför stadens detaljplan i en lugn närmiljö. Detta arbete sker med hänsyn till att det oftast är olämpligt att avbryta en fungerande, extern placering, men syftet är att i större grad kunna tillgodose framtida behov i egen regi.

Brukarmedverkan

Enligt vad som framkommit i granskningen är brukarna i dagsläget inte involverade i nybyggnationsprocessen i någon nämnvärd omfattning. Tillsvidare använder sig förvaltningen inte av referensgrupper med medverkan från brukargrupper vid nybyggnadsprojekt på något strukturerat sätt.

Enligt intervjuade representanter för brukarna finns det en önskan om att vara mer delaktiga i den egna boendeprocessen, men även att kunna företräda andra brukare i mer övergripande

¹⁵ Anledningen uppges vara ett behov att fastighetsjuridiskt upphäva/ompröva ett dikningsföretag som finns i området, innan utbyggnad av infrastrukturen kan genomföras.

boendefrågor. Samtidigt har intervjupersonerna framfört att det kan finnas en rädsla hos brukarna att uttrycka kritik i sådana frågor eftersom de är i beroendeställning mot staden.

Det har framkommit att det finns arenor med brukarrepresentanter till exempel genom delaktighetsslingor¹⁶ som även skulle kunna användas för samråd i boende och nybyggnationsfrågor. I staden finns rådet för funktionshinderfrågor som också skulle fungera som en referensgrupp vid nybyggnation.

3.2.6 Uppföljning

Den uppföljning av nybyggnation som sker idag anses av intervjupersonerna främst baseras på fastighetsförvaltningens uppföljning kring de tekniska aspekterna av byggnation. Denna uppföljning sker en gång i halvåret under de första två åren efter projektstart.

En intervjuad chef för LSS boende uttrycker att deras erfarenheter kring nybyggnationer inte tagits till vara. Citat: *”Vi har inte blivit lyssnade till och det har inte funnits en vilja att ta in förbättringsåtgärder”*. Intervjupersonen ser positivt på de initiativ som nu tagits till en mer samlad och strategisk boendeplaneringsprocess.

Enligt vad som har framkommit i granskningen sker ingen explicit uppföljning av de ekonomiska effekterna av nuvarande nybyggnationsprocesser.

4 Fastighetsnämnden

4.1 Fastighetsnämnden roll och beslut

Såsom framgår i avsnitt 3.1.1 har fastighetsnämnden flera viktiga roller i anslutning till frågan om byggande och förvaltning av lokaler för den kommunala verksamhetens behov. Hit hör beredning av stadens investeringsbudget, att svara för stadens byggnadsprojekt samt att förvalta och utveckla de bebyggda fastigheter som ägs av staden och administrera förvaltningen av stadens hyresavtal. Nämnden ska också bistå stadens nämnder i lokalförsörjningsprocessen.

4.1.1 Beslut i nämnden

I granskningen har handlingar och protokoll från samtliga sammanträden under perioden januari 2017 till maj 2019 gått igenom.

Av handlingarna framgår att fastighetsnämnden i förslag till investeringsbudget har beaktat de behov som framförts från vård- och omsorgsnämnden. I investeringsbudget 2019 med plan för åren 2020 – 2025 skrivs bland annat (citat): *”I investeringsplanen finns nybyggnation av fyra LSS-boenden och två stödboenden. Under planperioden ingår även att komplettera ett antal boendeheter inom LSS med eget kök. Totalutgiften uppgår till 232 mnkr under planperioden.”*

Av handlingarna framgår även att fastighetsnämnden i juni 2017 yttrat sig över *”Stadsplan 2017 – ändring av översiktsplanen för Helsingborgs centralort”*. I yttrandet framgår att fastighetsnämnden anser att i stadsplaneförslaget har tagits hänsyn till behovet av bostäder för särskilda behov, som LSS- och vårbostäder.

I övrigt har fastighetsnämnden inte fattat några beslut som specifikt rör LSS-bostäder under den undersökta perioden.

¹⁶ Modellen bygger på att brukare diskuterar en fråga eller ett tema i en grupp. Frågan går vidare till en personalgrupp och sedan kommer deras tankar tillbaka till den första gruppen.

4.1.2 Styrmodell för fastigheter

Helsingborgs stad tillämpar sedan 25 år en modell där verksamheten drivs på ett bolagsliknande sätt trots att den organiseras i förvaltningsformen. Modellen innebär att samtliga hyresgäster, även de kommunala, betalar marknadsliknande hyror. Samtidigt etablerar modellen en kund och leverantörsrelation. Kunden, exempelvis skolan eller vård- och omsorgen, kan inom regelverket och investeringsplanens ramar, genom fastighetsverksamhetens försorg beställa åtgärder i sina lokaler. Kostnaderna för dessa åtgärder kommer sedan att läggas på den årliga hyra som skolan eller vård- och omsorgen betalar till fastighetsnämnden.

Kunden bär således fullt ut kostnadsansvaret för de lokaler som den nyttjar och har därigenom incitament för en effektiv lokalanvändning. Detta har bland annat, enligt vad som framkommit, resulterat i en hög ytmässig effektivitet i de skolor som byggts under de senaste åren.

4.2 Fastighetsförvaltningen

4.2.1 Organisation

Under fastighetsnämnden leds fastighetsförvaltningen av fastighetsdirektören. Verksamheten bedrivs vid avdelningarna: Administration, Bostad, Fastighet, Projekt samt Teknik och miljö.

Fastighetsavdelningens ansvarar för drift, underhåll och förvaltning av fastighetsförvaltningens byggnader och anläggningar. De flesta lokalerna hyrs ut för kommunal verksamhet som skola, förskola, vårdboende, kultur och idrott. Cirka tio procent av lokalerna hyrs ut till privat verksamhet.

Fastighetsförvaltningen har cirka 50 anställda

4.2.2 Interna rutiner och regler vid nybyggnation

Fastighetsförvaltningen tillämpar interna anvisningar för sina fastigheter. Bland annat finns anvisningar i särskilda bilagor för projektledare och förvaltare som ska tillämpas vid nybyggnation och förvaltning av LSS-boende och övriga lokaler.

Anvisningarna omfattar hela processen från programskede, projekteringskede och byggskede till förvaltningsskede. Förvaltaren ansvarar för projektet gentemot den förvaltning som beställer ett om-, ny- eller tillbyggnadsprojekt. Projektledaren har ansvar för att upprätta en projektorganisation för ny- eller ombyggnadsprojektet.

Av anvisningar framgår bland annat att i programskedet ska (citater) *”förvaltaren eller om ingen förvaltare är utsedd, fastighetsavdelningen ansvarar för projektet gentemot den förvaltning som beställer ett om-, ny- eller tillbyggnadsprojekt av Kärnfastigheter”*¹⁷.

En behovsanalys ska genomföras i vilken en *uppdragsbekräftelse*, gentemot aktuell förvaltning ska upprättas för programskedet och signeras av förvaltaren och aktuell förvaltning. Vidare ska ett *lokal- och funktionsprogram* utarbetas i samarbete med aktuell förvaltning och förvaltare. (citater) *”Det är viktigt att här belysa aktuell förvaltnings viljeyttring med projektet”*.

Beställande förvaltning/nyttjare ska även medverka i projekteringsfasen tillsammans med konsulter, förvaltare och sakkunniga. Syftet anges vara att skapa en kreativ process där alla deltar på lika villkor. Fastighetsförvaltningens projektledare ansvarar i detta skede bland annat för att ett rumsfunktionsprogram upprättas av aktuell förvaltning/nyttjare i samarbete med förvaltaren. Efter skapandet av rumsfunktionsprogrammet avtar, enligt anvisningarna, förvaltningens/nyttjarens medverkan i processen.

¹⁷ Kärnfastigheters projekteringsanvisningar. Bilaga projektledare. 2014-10-01

Under förvaltningskedet ska *uppföljning* av det levererade projektet utföras. I projektet inblandade sakkunniga, entreprenörer, förvaltning/nyttjare ska tillsammans med förvaltaren, driftpersonal, teknikavdelning och projektledaren träffas för att utvärdera det färdiga resultatet. Sista steget i processen utgörs av den så kallade tvåårsbesiktningen som har ett byggtekniskt fokus. Garantibesiktning utförs efter fem år.

4.2.3 Övrigt

Fastighetsförvaltningen har under de senaste åren haft en viss omsättning på den personal som arbetat med förvaltning av LSS-boendena och likaså den projektledare som medverkat vid nybyggnationer. Uppgifterna har nu fördelats till andra personer inom förvaltningen.

Enligt intervjupersonerna sker arbetet fortsättningsvis smidigt enligt de fastställda rutinerna.

5 Samverkan vid nybyggnation av gruppboheter (LSS)

5.1 Planering av gruppboheter

Regelbundna möten

Kommunfullmäktige beslutar normalt om kommande års investeringsplan i juni. Fastighetsförvaltningen följer sedan länge upp arbetet med pågående och planerade investeringar i regelbundna möten med respektive förvaltningsledning.

Fastighetsförvaltningen och vård- och omsorgsförvaltningen har kontinuerliga avstämningsmöten för att diskutera pågående projekt och framtida byggnationer. Protokollförda möten på förvaltningschefsnivå har under de senaste åren genomförts cirka två gånger per år. Enligt minnesanteckningar informeras ömsesidigt om aktuella frågor och behov. Stående mötespunkter är lokalförsörjning (bland annat nybyggnation och behov på lite längre sikt), pågående om- och tillbyggnader, externa lokaler och övrigt. I dessa möten medverkar även sedan en tid tillbaka även verksamhetschef för boende enligt LSS och verksamhetschef för vårdboende.

Under 2018 beslutades att utveckla arbetet enligt nedan.

- Möten för att diskutera långsiktiga och strategiska frågor hålls mellan fastighetsdirektör och omsorgsdirektör och berörda personer i respektive förvaltning.
- Möten för att diskutera operativa frågor hålls mellan fastighetsförvaltningens fastighetschef och vård- och omsorgsförvaltningens verksamhetschefer.
- Liksom tidigare håller respektive förvaltare avstämningsmöte/brukarmöte med respektive vårdboendes enhetschef.

Lokalisering

Även stadsbyggnadsförvaltningen och mark- och exploateringsenheten inom stadsledningsförvaltningen är en samarbetspart i de lite längre planeringsprocesserna. Det är mark- och exploateringsenheten som handlägger det samlade ägandeansvaret för stadens markreserv. Enheten handlägger bland annat köp och försäljningar av fastigheter för stadens räkning. Enheten förvaltar stadens markreserv och bebyggda exploateringsfastigheter samt handlägger övriga fastighetsrelaterade frågor, beställningar av planer med mera.

Samarbetet mellan de olika aktörerna som samverkar i ett nybyggnationsprojekt, vård- och omsorgsförvaltningen, fastighetsförvaltningen, mark- och exploateringsenheten samt planavdelningen vid stadsbyggnadskontoret, uppges fungera väl utifrån fastighetsförvaltningens sida. Från vård- och omsorgsförvaltningen framkommer synpunkten att deras behov inte tillgodoses på ett optimalt sätt. Intervjupersoner har betonat att det är viktigt att i ett tidigt skede (redan vid startmöte för detaljplaner och helst tidigare) uppmärksamma behovet av ett LSS boende i aktuellt

område. Här har, enligt intervjupersonerna, också vård- och omsorgsförvaltningen en möjlighet att komma med inspel.

Bäst fungerar det, enligt intervjupersonerna, när framförhållningen är god och val gällande tomt kan göras före detaljplaner är beslutade. Lämpliga placeringar/tomter identifieras i samarbete mellan parterna i lokalförsörjningsprocessen. Någon traditionell markanvisning genomförs inte. Däremot överförs aktuella tomter i samband med projektet från mark- och exploateringsenheten till fastighetsförvaltningen.

Det har framkommit att denna process ibland har haltat. Enligt vad som framkommit i intervjuerna har anvisade tomter inte alltid varit lämpliga. Förseningar kan inträffa när det blir förändringar i byggplaner för andra bostäder. Förseningar kan även förorsakas av att detaljplaner blir överklagade vilket leder till att planerad infrastruktur inte byggs i den takt som varit avsikten.

5.2 Samverkan i konkreta projekt

Från fastighetsförvaltningen framhålls att de strukturerade anvisningarna för ny- och ombyggnad tillämpas som en utgångspunkt för samverkan med vård- och omsorgsförvaltningen under byggets alla faser (se avsnitt 4.2.2). Den viktigaste interaktionen sker i projektets tidigare faser, framförallt i programskede och projekteringskede och delvis i uppföljning.

Det betonas vidare, att det med den rollfördelning som det existerar mellan aktörerna, ställs stora krav på beställande förvaltning. Fastighetsförvaltningens roll är att försöka realisera de fysiska boenden som vård- och omsorgsförvaltningen ansvarar för gentemot sina klienter. Ju tydligare dessa behov kan beskrivas och ju tidigare i planprocessen, desto större blir möjligheten att åstadkomma ett välfungerande boende för målgruppen. Det är vård- och omsorgsförvaltningen som ska svara för kompetensen om LSS målgruppens specifika behov.

Av intervjuer med företrädare för båda berörda förvaltningar har framkommit att vård- och omsorgsförvaltningen inte varit välstrukturerad i sin roll som beställare. Det har funnits tillfällen där denna brist har varit tydlig och att nya bostäder har fått byggas om före inflyttning. Det förorsakar merkostnader som läggs på hyran och finansieras inom ramen för vård- och omsorgsnämndens budget. I granskningen har det noterats att det inte varit möjligt att erhålla uppgifter om vilka merkostnader som förorsakats av sådana ändringar.

Samverkan med fastighetsförvaltningen anses övergripande fungera tillfredsställande enligt intervjupersonerna vid vård- och omsorgsförvaltningen. De upplever att de får det stöd som efterfrågas. Citat: *”Rollfördelningen är bra utifrån att vi inte är duktiga på fastigheter. Fastighetsförvaltningen är lyhörda och tar till sig vad vi har för önskemål”.*

5.3 Gemensam uppföljning

Den gemensamma uppföljning som görs vid nybyggnationsprojekt grundas på fastighetsförvaltningens interna processanvisningar. Det har framhållits att fokus vid dessa kontrollstationer och uppföljningar ligger på tekniska och delvis ekonomiska frågor. Själva processen i sig, eller slutresultatet ur vårdtagarens/vårdens perspektiv har enligt intervjupersonerna inte varit föremål för någon systematisk uppföljning.

Flera intervjupersoner betonar dock att det sker en löpande dialog mellan förvaltningarna. (Citat) *”Kunskapsöverföring sker i våra möten – vi pratar bland annat om vilka områden som är lämpliga att etablera LSS i”.*

Av intervjuerna har det framkommit att fastighetsförvaltningen ser positivt på de initiativ som under våren/sommaren 2019 har tagits inom vård- och omsorgsförvaltningen för att på ett bättre sätt förbereda, följa upp och arbeta tillsammans med fastighetsförvaltningen inom ramen för nybyggnation av nya gruppboendestäder.

6 Slutsatser och bedömningar

6.1 Iakttagelser i sammanfattning

I granskningen har det framkommit att antalet brukare i Helsingborg som omfattas av LSS och som har rätt till stöd i form av gruppboende eller serviceboende har ökat konstant under en följd av år. Ökningen från år 2000 till 2018 är i genomsnitt åtta nya brukare per år. Sedan ett antal år har staden tillämpat en takt för nybyggnation som inneburit att tolv nya boenden i form av gruppboendestäder byggts vartannat år. Nybyggnationen har inte fullt ut motsvarat behovet och staden ådrog sig 2018 viten från Inspektionen för vård och omsorg uppgående till 1,6 miljoner kronor för icke verkställda beslut om boendestöd.

Enligt regelverket ska staden kontinuerligt följa upp och bedöma behovet av nybyggnation för den aktuella målgruppen. Tydliga krav ställs på att boendena ska vara sådana att personer med funktionsnedsättning ska ha möjlighet och rättigheter att leva som andra. Bostäderna ska vidare vara anpassade efter individernas specifika behov. Kommunen förväntas bedriva en aktiv, uppsökande verksamhet för att skaffa kunskap om behoven och ta reda på individuella önskemål.

Att bygga nya gruppboendestäder kan samtidigt vara en lång process. Ofta initieras en nybyggnation i anslutning till stadens detaljplanering. Processen från start till en nyckelfärdig bostad tar ofta fem år eller mer. En sådan lång planeringshorisont betyder att staden, för att kunna vara flexibel, behöver ha ett varierat utbud som kan vara tillgängligt för olika behov, ibland med relativt kort varsel.

Vård- och omsorgsnämnden och dess förvaltning ansvarar för att staden tillhandahåller gruppboenden i tillräcklig omfattning och för brukarna anpassad lokalisering och utformning. Fastighetsnämndens roll är att bereda Helsingborgs stads investeringsplan och att se till att aktuella nybyggnadsprojekt byggs och färdigställs. Den styrmodell som tillämpas för stadens fastigheter innebär att en beställar-, utförarrelation etableras mellan de två förvaltningarna. I granskningen har det tydliggjorts att vård- och omsorgsnämndens roll som beställare inte har varit tydligt strukturerad och systematisk. Det gemensamma ansvaret för en effektiv nybyggnadsprocess har därmed varit svårt att förverkliga fullt ut.

Av dokument från och intervjuer vid vård- och omsorgsförvaltningen framgår att det finns en medvetenhet om behov av en bättre struktur från förvaltningens sida i planeringen av nybyggnationsprojekt. Förvaltningen har uppmärksammat behov att utveckla de prognosinstrument som förvaltningen tillämpar. Ett bättre samspel behöver också etableras mellan beslutande myndighetsdel och verkställande del av förvaltningen. Vidare behöver brukare involveras i högre grad i arbetet.

I granskningen har vi även funnit att det behövs en fastare struktur som kan representera vård- och omsorgsförvaltningen i samarbetet med fastighetsförvaltningen i alla relevanta skeden av nybyggnadsprocessen. Det är angeläget av ekonomiska skäl att det byggs "rätt" från början med hänsyn till de boendes individuella behov. Sena ändringar eller tillägg är ofta kostsamma. Vår iakttagelse är att kostnaderna kring nybyggnation uppmärksammas i begränsad omfattning av vård- och omsorgsnämnden.

Det är vår iakttagelse att vård- och omsorgsförvaltningen har anledning att engagera sig mer i stadens fysiska planerings- och mark- och exploateringsprocesser för att i så god tid som möjligt trygga det utbud av boenden av olika typer som behövs.

6.2 Delfrågor

Våra bedömningar avseende de revisionsfrågor som har granskats är:

1. *Bedriver vård- och omsorgsnämnden utifrån regelverket ett ändamålsenligt arbete som ger ett tydligt och strukturerat underlag för planering av lokalförsörjning som motsvarar LSS-målgruppens behov?*

Vår bedömning är att vård- och omsorgsnämndens arbete med lokalförsörjning för LSS-målgruppens behov inte har varit helt systematiskt och ändamålsenligt. Det har fått till följd att nämnden inte har haft ett tydligt och strukturerat underlag för planering av lokalförsörjning. Behov finns både av en bättre organisatorisk struktur för sådana frågor och bättre instrument för prognostisering och behovsanalyser. Vi har uppfattat att denna problematik är känd och att nämnden är i färd med att förbättra sina processer vid nybyggnation.

2. *Används referensgrupper med medverkan från brukargrupper och personal vid nybyggnadsprojekt på ett ändamålsenligt sätt?*

Vår bedömning är att medverkan från brukargrupper inte har skett med fullt beaktande av gällande regelverk. Medverkan från personal har skett i samtliga projekt, men personlörlighet och avsaknad av ett tydligt uppdrag och mandat har dock påverkat förutsättningar för ett ändamålsenligt arbete. Vi bedömer att kunskaper och erfarenheter från personal på boende inte har tagits tillvara i tillräcklig utsträckning vid nybyggnadsprojekt.

3. *Har fastighetsnämnden en ändamålsenlig process för att kommunen ska kunna tillhandahålla bostäder till målgruppen enligt ställda krav på tillgänglighet och kvalitet?*

Vår bedömning är att fastighetsnämnden i all huvudsak har en ändamålsenlig process vid investeringsplanering och byggande av lokaler för stadens verksamhet. Fastighetsnämnden är samtidigt i sin roll beroende av att beställaren – i detta fall vård- och omsorgsnämnden – bidrar med underlag och kompetens för att processen ska vara effektiv. Enligt vår bedömning behöver fastighetsnämnden och vård- och omsorgsnämnden öka kunskaperna ömsesidigt om respektive verksamhetsfält.

4. *Är roller och ansvar tydligt definierade vid en samverkan av detta slag?*

Vår bedömning är att ansvar och roller mellan fastighetsnämnden och vård- och omsorgsnämnden är tydligt definierade utifrån Helsingborgs stads reglementen och styrmodell för kommunala fastigheter.

5. *Har de bägge nämnderna uppdaterade rutiner för en ändamålsenlig och systematisk samverkan vid nybyggnation av LSS-boende?*

Vår bedömning är att det finns rutiner för samverkan mellan de bägge nämnderna. Rutiner finns för samverkan på strategisk ledningsnivå, för förvaltning och för nybyggnation. Fastighetsnämnden har tillika tydliga rutiner för den operativa hantering av nybyggnadsprojekt, i vilka även beställarens roll och ansvar i olika skeden framgår. Vård- och omsorgsnämndens strukturer för medverkan i denna samverkan behöver utvecklas och stärkas för att samverkan ska bli ändamålsenlig.

6. *Hur sker uppföljning av nybyggnationsprojekt och används resultatet av denna uppföljning vid nya byggnationer?*

Fastighetsnämndens rutiner för nybyggnationsprojekt omfattar rutiner för uppföljning av de aktuella projekten. Denna uppföljning tar främst sikte på tekniska och praktiska aspekter. Vår bedömning är att båda nämnderna har anledning att vidga uppföljningen att omfatta nybyggnationsprocessen som helhet och förmågan att tillgodose brukarnas behov på ett kostnadseffektivt sätt.

6.3 Övergripande fråga

Syftet med granskningen är att bedöma om det finns en fungerande samverkan mellan fastighetsnämnden och vård- och omsorgsnämnden vid nybyggnation av LSS-boende.

Vår bedömning är att samverkan mellan fastighetsnämnden och vård- och omsorgsnämnden vid nybyggnation av LSS-boende inte har varit fullt ut effektiv och ändamålsenlig. Svagheter bottnar i den process som tillämpats inom vård- och omsorgsnämndens verksamhet vid nybyggnation. Bland annat har det funnits brister i kartläggningen av målgruppens behov. Likaså har samverkan mellan myndigheten och utföraren varit svag och brukarna inte involverats i planering av nybyggnation i den utsträckning som regelverket förskriver. Vård- och omsorgsnämnden har som helhet inte haft en tillräcklig framförhållning och saknat en tydlig struktur för sin samverkan med fastighetsnämnden. Denna problematik har dock uppmärksammats av nämnden och planering pågår för att rätta till de identifierade bristerna.

6.4 Rekommendation

Följande förbättringsförslag har identifierats i samband med granskningen:

- Vård- och omsorgsnämnden bör se till att en tydligare struktur med tillräcklig kompetens och erfarenhet tillskapas för samverkan med fastighetsnämnden och stadens mark- och exploateringsverksamhet vid planering och verkställande av nybyggnadsprojekt.
- Vård- och omsorgsnämnden bör se till att de instrument som förvaltningen tillämpar vid prognostisering och planering av LSS-gruppboendestäder utvecklas för att bättre beakta målgruppens behov.
- Vård- och omsorgsnämnden bör se till att brukare involveras i högre grad i det arbete som görs för att bedöma målgruppens behov vid planering av nya bostäder.
- Vård- och omsorgsnämnden behöver utveckla den ekonomiska uppföljningen av nybyggnadsprojekt och vidta insatser för att minimera kostsamma ombyggnader och sena ändringar i byggplanerna.
- Vård- och omsorgsnämnden och fastighetsnämnden har ett gemensamt ansvar att etablera en systematisk processuppföljning av nybyggnation av LSS-boenden som även beaktar nytta och kostnadseffektivitet.

2019-08-27

Capire Consulting AB

Dag Boman

Bilaga Nationella regler avseende LSS-boende

LSS är en rättighetslag som innehåller både rättigheter för enskilda och skyldigheter för landets kommuner. Lagen innehåller bestämmelser om tio olika insatser, där bostad med särskild service för vuxna är en. Rätten till insatserna avgörs utifrån i lagen angivna förutsättningar.

Enligt de allmänna krav som ställs på insatserna ska den enskilde genom insatserna tillförsäkras goda levnadsvillkor. Insatserna ska vara varaktiga och samordnade. De ska anpassas till mottagarens individuella behov och stärka individernas förmåga att leva ett självständigt liv.

Insatserna ska enligt LSS utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem. Insatserna ska vidare utformas enligt närhetsprincipen. Insatserna ska vara lätta att nå för de som behöver insatserna, när personen behöver dem. Insatsen korttidsvistelse utanför det egna hemmet ska kunna erbjudas både som en regelbunden insats och som en lösning i akuta situationer och bör vara tillgänglig under såväl dagtid som under kvällar, nätter och helger¹⁸.

För att insatserna, enligt närhetsprincipen, ska vara tillgängliga krävs att kommunen fortlöpande följer upp vilka som omfattas av lagen och vilka deras behov av stöd och service är. Socialstyrelsen betonar även kommunens ansvar att planera för kommande behov och att informera om verksamheten enligt LSS¹⁹.

Tillgänglighet avser även att alla människor, oberoende av stöd- och vårdbehov, har rätt till, exempelvis bostad med god tillgänglighet och god standard i en miljö som ger förutsättningar för ett aktivt deltagande i samhällslivet. Individernas behov och intresse för fritid, kultur och fysisk aktivitet bör tillgodoses²⁰.

En bostad med särskild service är den enskildes hem. Det innebär bland annat att den berörda individen ska ha möjlighet att bo som andra – att ha ett eget hem med allt vad det innebär av trygghet och trivsel.

Det ställer särskilda krav på bostadsstandarden. Huvudregeln är att de generella byggbestämmelser som gäller för bostäder i allmänhet också gäller för bostadslägenheter för den aktuella målgruppen. Dimensioneringen av de aktuella bostäderna bör bedömas med hänsyn till individens servicebehov och ibland behov av utrymmeskrävande hjälpmedel²¹. Krav på byggnader finns bland annat i plan- och bygglagen.

Det ställs även krav på att Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2015:10) om basal hygien i vård och omsorg, ska tillämpas vid omvårdnad och vid boende i bostad med särskild service.

¹⁸ Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS, Socialstyrelsen juni 2018, Handbok

¹⁹ Dito

²⁰ Dito

²¹ Dito