



För kännedom:
Kommunfullmäktige
Partiernas gruppledare

Till:
Kommunstyrelsen
Infrastruktur- och servicenämnden
Socialnämnden

Granskning av särskilda boendeformer

KPMG har av Luleå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska planering och beredskap för behovet av boendeplatser inom kommunens vård- och omsorgsverksamhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om berörda nämnders ledning, styrning och uppföljning, att säkerställa en ändamålsenlig process vad gäller att säkra behovet av särskilda boendeformer enligt SoL och LSS, varit tillfredsställande.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att ledning, styrning och uppföljning på området inte har varit tillfredsställande. Vi konstaterar omfattande brister avseende att tillgodose behovet av särskilda boendeformer i kommunen där medborgare som har rätt till särskilt boende inte får detta inom av lagen angiven tidsram. Vi noterar att den genomsnittliga väntetiden enligt offentliga data även blivit längre under 2024 mot tidigare år. Sammantaget konstaterar vi att det är två nämnder samt kommunstyrelsen som bär ansvar för arbetet med de särskilda boendena. Enligt gällande lagstiftning bär socialnämnden ansvaret att tillgodose de enskilda individernas behov och är därmed den nämnd som också granskas av ansvarig tillsynsmyndighet. Enligt gällande reglementen vilar dock ansvaret att tillgodose socialnämndens behov av ändamålsenliga lokaler på infrastruktur- och servicenämnden. Vi konstaterar att det funnits oklarheter i arbetet mellan dessa nämnder, dels utifrån tidsplaner, dels utifrån uppfattning om vad som krävs av socialnämnden för att infrastruktur- och servicenämnden ska ha tillräckliga underlag och beslut för att starta processen för nya lokaler. Med anledning av att vi ser att väntetiderna varit höga under flertal år och ej verkställda beslut varit väl kända i kommunstyrelsen, bedömer vi att kommunstyrelsen inte tagit sitt ansvar för att leda och samordna arbetet mellan nämnderna. Vi noterar att det pågår ett utvecklingsarbete med att förtydliga processen gällande lokalförsörjningen.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tillse att det finns skriftliga rutiner för arbetet med att säkerställa socialnämndens deltagande i samhällsplaneringen.
- Skyndsamt säkerställa att processen är effektiv vad gäller arbetet med att tillgodose behovet av särskilda boendeformer.
- Efter beslut om lokalförsörjningspolicy, fastställa plan för uppföljning av följsamheten till och effekter av den nya policyn.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi socialnämnden att:

- Säkerställa att nämndens bostadsförsörjningsplaner är aktuella och har en tydlig koppling till bostadsförsörjningsprogrammet.
- Säkerställa att prognoser och planer innehåller uppgift om antal platser och/ eller en tydligare precisering av boendenas storlek.
- I samråd med infrastruktur- och servicenämnden säkerställa att det finns en fastställd planering för hur behovet av särskilda boendeformer ska tillgodoses.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi infrastruktur- och servicenämnden att:

- Skyndsamt säkerställa att det finns en långsiktig planering för hur behovet av särskilda boendeformer ska tillgodoses med utgångspunkt i socialnämndens prognostiserade behov samt utifrån beslutat bostadsförsörjningsprogram.
- Tydliggör lokalbankens syfte.
- Säkerställ att mål och budget vad gäller lokalbank korrelerar.

Vi överlämnar härmed granskningsrapporten för kännedom och yttrande. Yttrande från kommunstyrelsen, socialnämnden och infrastruktur- och servicenämnden önskas senast den 30 maj 2025.

För Luleå kommuns revisorer/

Kurt Hauptmann/ordförande



Granskning av särskilda boendeformer

Rapport

Luleå kommun

KPMG AB

2025-01-17

Antal sidor 19



Luleå kommun
Granskning av särskilda boendeformer

2025-01-17

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	7
3.1	Övergripande organisering	7
3.2	Prognos och planering	8
3.3	Lägesbild	11
3.4	Samordning och uppföljning	14
4	Samlad bedömning och rekommendationer	17

1 Sammanfattning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om berörda nämnders ledning, styrning och uppföljning, att säkerställa en ändamålsenlig process vad gäller att säkra behovet av särskilda boendeformer enligt SoL och LSS, varit tillfredsställande.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att ledning, styrning och uppföljning på området inte har varit tillfredsställande.

Vi konstaterar omfattande brister avseende att tillgodose behovet av särskilda boendeformer i kommunen där medborgare som har rätt till särskilt boende inte får detta inom av lagen angiven tidsram. Vi noterar att den genomsnittliga väntetiden enligt offentliga data även blivit längre under 2024 mot tidigare år.

Sammantaget konstaterar vi att det är två nämnder samt kommunstyrelsen som bär ansvar för arbetet med de särskilda boendena. Enligt gällande lagstiftning bär socialnämnden ansvaret att tillgodose de enskilda individernas behov och är därmed den nämnd som också granskas av ansvarig tillsynsmyndighet. Enligt gällande reglementen vilar dock ansvaret att tillgodose socialnämndens behov av ändamålsenliga lokaler på infrastruktur- och servicenämnden. Vi konstaterar att det funnits oklarheter i arbetet mellan dessa nämnder, dels utifrån tidsplaner, dels utifrån uppfattning om vad som krävs av socialnämnden för att infrastruktur- och servicenämnden ska ha tillräckliga underlag och beslut för att starta processen för nya lokaler.

Med anledning av att vi ser att väntetiderna varit höga under flertal år och ej verkställda beslut varit väl kända i kommunstyrelsen, bedömer vi att kommunstyrelsen inte tagit sitt ansvar för att leda och samordna arbetet mellan nämnderna. Vi noterar att det pågår ett utvecklingsarbete med att förtydliga processen gällande lokalförsörjningen.

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga.

Revisionsfråga	Bedömning
Har kommunstyrelsen i sin ledande och samordnande roll för samhällsplanering, säkerställt socialnämndens deltagande utifrån socialnämndens ansvar?	I allt väsentligt
Har socialnämnden säkerställt att det finns prognoser och god kunskap om nuvarande och framtida behov av särskilda boendeformer?	I allt väsentligt
Har kommunen en plan för hur såväl nuvarande som framtida behov av särskilda boendeformer ska tillgodoses på ett adekvat sätt?	Delvis

Har infrastruktur- och servicenämnden säkerställt att behovet av ändamålsenliga lokaler och bostäder inom socialnämndens område tillgodoses i fråga om särskilda boendeformer?	Nej
Har kommunstyrelsen i sin ledande och samordnande roll, säkerställt en effektiv och ändamålsenlig organisation och process, vad gäller arbetet med att tillgodose behovet av särskilda boendeformer?	Nej

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tillse att det finns skriftliga rutiner för arbetet med att säkerställa socialnämndens deltagande i samhällsplaneringen.
- Skyndsamt säkerställa att processen är effektiv vad gäller arbetet med att tillgodose behovet av särskilda boendeformer.
- Efter beslut om lokalförsörjningspolicy, fastställa plan för uppföljning av följsamheten till och effekter av den nya policyn.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi socialnämnden att:

- Säkerställa att nämndens bostadsförsörjningsplaner är aktuella och har en tydlig koppling till bostadsförsörjningsprogrammet.
- Säkerställa att prognoser och planer innehåller uppgift om antal platser och/eller en tydligare precisering av boendenas storlek.
- I samråd med infrastruktur- och servicenämnden säkerställa att det finns en fastställd planering för hur behovet av särskilda boendeformer ska tillgodoses.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi infrastruktur- och servicenämnden att:

- Skyndsamt säkerställa att det finns en långsiktig planering för hur behovet av särskilda boendeformer ska tillgodoses med utgångspunkt i socialnämndens prognostiserade behov samt utifrån beslutat bostadsförsörjningsprogram.
- Tydliggör lokalbankens syfte.
- Säkerställ att mål och budget vad gäller lokalbank korrelerar.

2 Bakgrund

KPMG har av Luleå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska planering och beredskap för behovet av boendeplatser inom kommunens vård- och omsorgsverksamhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

Socialnämnden rapporterar kvartalsvis beslut enligt Socialtjänstlagen (SoL) och Lagen om stöd och service (LSS) som ej verkställts inom tre månader. Av kvartalsrapport för fjärde kvartalet 2023 framgår att nämnden haft 127 ej verkställda beslut enligt SoL (där 77% avser någon form av boende) samt 77 ej verkställda beslut enligt LSS (där 64% avser någon form av boende). Av socialnämndens rapporter noteras att en stor andel av beslut som ej verkställts beror på att det saknas plats. Skälen till att plats saknas uppges handla om att det finns en kö eller att det finns behov av (eller pågår) sanering, renovering eller ombyggnation.

Utöver de beslut som idag inte verkställts enligt ovan finns även framtida utmaningar inom exempelvis äldreomsorgen. Sveriges kommuner och Regioner (SKR) menar att behovet av äldreomsorg kommer öka kraftigt i landet med hänvisning till att andelen personer över 80 år kommer att öka med cirka 50 procent (fram till 2031). Av *"Luleås befolkningsprognos 2022–2031"* framgår att samma grupp kommer att öka och detta i högre takt än gruppen 19–64 år. Ett ökat inflöde av äldre till äldreomsorgen innebär att kommunerna behöver ha tillförlitliga befolkningsprognoser som bland annat kan ligga till grund för planeringen av särskilda boenden.

Nybyggnation av särskilda boenden innebär långa processer och betydande ekonomiska investeringar i en tid då skatteunderlaget minskar. Kommuner behöver beaktat kunskapen om de demografiska förändringarna och ha en kort- och långsiktig planering för byggnationen av särskilda boenden.

Av offentliga data framgår att en person som fått beslut om boende enligt LSS fick vänta i genomsnitt 639 dagar i Luleå (att jämföra med 145 dagar som var genomsnittet bland de 80 kommuner som rapporterat data). Vidare framgår att genomsnitttiden mellan ansökan om särskilt boende inom äldreomsorgen, till första erbjudna inflyttningsdatumet var 147 dagar i Luleå (att jämföra med 65 dagar som var genomsnittet bland de 143 kommuner som rapporterat data).

Kommunens revisorer har mot bakgrund av ovan beslutat utifrån sin riskanalys att genomföra en granskning av socialnämndens planering och beredskap av särskilda boendeformer enligt SoL och LSS.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen syftade till att bedöma om berörda nämnders ledning, styrning och uppföljning, att säkerställa en ändamålsenlig process vad gäller att säkra behovet av särskilda boendeformer enligt SoL och LSS, varit tillfredsställande.

Granskningen avser att besvara följande revisionsfrågor:

- Har kommunstyrelsen i sin ledande och samordnande roll för samhällsplanering, säkerställt socialnämndens deltagande utifrån socialnämndens ansvar?

- Har socialnämnden säkerställt att det finns prognoser och god kunskap om nuvarande och framtida behov av särskilda boendeformer?
- Har kommunen en plan för hur såväl nuvarande som framtida behov av särskilda boendeformer ska tillgodoses på ett adekvat sätt?
- Har infrastruktur- och servicenämnden säkerställt att behovet av ändamålsenliga lokaler och bostäder inom socialnämndens område tillgodoses i fråga om särskilda boendeformer?
- Har kommunstyrelsen i sin ledande och samordnande roll, säkerställt en effektiv och ändamålsenlig organisation och process, vad gäller arbetet med att tillgodose behovet av särskilda boendeformer?

Granskningen avsåg särskilda boendeformer enligt SoL och LSS under perioden 2023–2024 och omfattade socialnämnden, infrastruktur- och servicenämnden samt kommunstyrelsen i sin ledande och samordnande roll.

2.2 Revisionskriterier

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

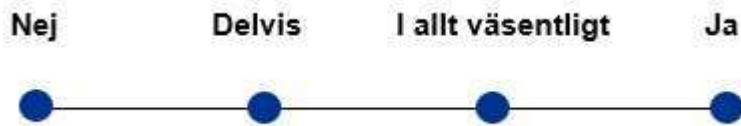
- Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 1 och 6 §§
- Socialtjänstlagen (2001:453) 3 kap. 1–2 §§ och 5 kap. 5–8 §§
- Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade 2 §
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av till exempel Bostadsförsörjningsprogram, Äldreplan 2022–2029, Lokalresursplan, Bostadsförsörjningsplan, Verksamhetsplan och budget, Projektmodell samhällsbyggnadsprocessen samt Allmänna villkor för lokalhyra.
- Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens vice ordförande, socialnämndens och infrastruktur- och servicenämndens respektive ordförande och förvaltningschef, chef för samhällsomställningskontoret, planchef, sektionschef lokalförsörjning, verksamhetschef stöd och service samt avdelningschef ekonomi och infrastruktur.

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



Samtliga intervjuade politiker samt förvaltningschefer har beretts möjlighet att faktakontrollerna rapporten. Återkoppling har även inkommit från avdelningschef vid socialförvaltningen.

3 Resultat av granskningen

3.1 Övergripande organisering

Kommunfullmäktige har genom kommunens nämndreglementen¹ gjort gällande att kommunstyrelsen ska ansvara för beslut om samordning mellan nämnderna samt säkerställa att en effektiv och ändamålsenlig organisation upprätthålls i kommunal verksamhet. Styrelsen är vidare ansvarig för att fatta beslut om antagande, ändring eller upphävande av detaljplan och områdesbestämmelse enligt plan och bygglagen (2010:900), enligt standardförfarande eller förenklat förfarande.

Det framgår av nämndsreglemente att socialnämnden svarar för insatser i egen regi för service, vård och omsorg i ordinärt och särskilt boende för de människor som på grund av ålder, sjuk dom eller funktionsnedsättning har behov av sådana insatser.

Infrastruktur och servicenämnden ska, enligt reglemente, samordna och tillgodose kommunala verksamheters behov av ändamålsenliga lokaler, bostäder och utomhusmiljöer. Nämnden ansvarar även för lokalbanken.

Kommunfullmäktige har fastställt ett bostadsförsörjningsprogram², vilket innehåller mål och insatser avseende bostadsförsörjning för perioden 2022–2030. Tre av insatserna i programmet är:

- Öka antalet gruppboendestäder
- Öka antalet serviceboendestäder
- Fler vård- och omsorgsboenden

Kopplat till insatsen att öka antalet gruppboendestäder ska socialnämnden ansvara för att byggnationen av tio nya gruppboendestäder är påbörjat till och med 2030. Dåvarande stadsbyggnadsnämnden anges som annan berörd part. Stadsbyggnadsnämnden ska även ansvara för att det prövas om gruppboendestäder eller annat särskilt boende kan inrymmas i samband med större exploateringar. Socialnämnden anges som annan berörd part.

För att genomföra insatsen om att öka antalet serviceboendestäder ska socialnämnden tillse att serviceboendestäder samlas i större enheter och att en utökning främst ska ske där enheter redan finns. Arbetet ska ske tillsammans med stadsbyggnadsnämnden och Lulebo. Vidare är stadsbyggnadsnämnden ansvarig för att utveckla samverkan mellan socialförvaltningen, stadsbyggnadsförvaltningen och Lulebo.

Enligt bostadsförsörjningsprogrammet ska kommunen uppnå fler vård- och omsorgsboenden genom att två boenden ska påbörjas med platser utifrån det behov som socialnämnden beslutar om.

Programmet ska följas upp årligen av representanter från förvaltningarna samt Lulebo. Vi har tagit del av uppföljningen för 2023. Vid intervju uppges att socialförvaltningen inte deltagit vid denna uppföljning.

¹ Kommunfullmäktige 2023-05-22, § 112

² Kommunfullmäktige 2022-06-20, § 114

Vad gäller socialnämndens roll i samhällsplaneringen framgår vid intervjuer att socialnämnden bjuds in i det övergripande arbetet med samhällsplanering. Vi har dock inte erhållit skriftliga rutiner för hur detta arbete ska genomföras.

3.1.1 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen, i sin ledande och samordnande roll för samhällsplanering, i allt väsentligt säkerställt socialnämndens deltagande utifrån nämndens ansvar.

Vi baserar vår bedömning på att socialnämnden bjuds in i arbetet med samhällsplanering och har varit deltagande vid exempelvis framtagande av bostadsförsörjningsprogram. Dock saknas tydliga dokument som beskriver hur samhällsplaneringen ska ske med socialnämndens aktiva deltagande.

3.2 Prognos och planering

3.2.1 Analys

Vi har tagit del av ett flertal underlag där socialnämnden sammanställt och analyserat behov av särskilda boendeformer. Bland annat har nämnden genomfört ett flertal utredningar avseende behov i nuläge och prognos av framtida behov.

LSS

Under 2023 har nämnden redogjort för behov av boenden enligt LSS samt för äldre enligt SoL³. Analysen för LSS är baserad på bland annat antalet avslag, nya beslut/bifall under året, verkställda beslut, återtagna ansökningar, nej-tack till erbjudande samt ej verkställda beslut vid årets slut för perioden 2018–2022. Analys för särskilt boende enligt SoL är bland annat baserad på kommunens demografiska utveckling, väntelista och ej verkställda beslut.

Socialnämnden har genomfört en utredning kring orsaker till väntelistan till LSS-bostäder samt möjliga åtgärder för att minska denna⁴. Utredningen behandlar bland annat antal beslut för 2018–2022 samt prognosticerade beslut för 2023–2027. Det beskrivs att en anledningen till ej verkställda beslut är att det inte investeringarna inte skett i den takt som beställts. Utifrån analysen prognosticerar nämnden cirka 20 nya bifall per år.

Äldreomsorg

Socialnämnden har genomfört en utredning avseende korttidsverksamheten. Utredningen genomfördes till följd av uppdrag från nämnden till socialchef⁵. Syftet med utredningen var att föreslå åtgärder för att korttids-/avlastningsverksamheten kan möta framtidens utmaningar och skapa förutsättningar för kvarboende i det egna hemmet för äldre personer. Förslagen som presenteras i rapporten är baserade på analys av

³ 2023-09-28

⁴ 2023-11-13

⁵ Socialnämnden 2022-08-25, § 155

korttidsverksamheten för perioden 2017–2022 samt socialnämndens äldreplan 2022–2029, se avsnitt 3.2.2. I april 2024 har nämnden konstaterat att det inte finns beläggning på samtliga korttidsplatser. Det uppges att det är färre personer som väntar på vård- och omsorgsboende jämfört med tidigare år.

3.2.2 Plan

Vid intervju framförs att socialnämndens långsiktiga styrning och planering anges i äldreplanen samt bostadsförsörjningsplaner. Det uppges att socialnämnden utarbetar sina investeringsplaner i samråd med infrastruktur- och servicenämnden.

LSS

Socialnämnden har utarbetat en bostadsförsörjningsplan för individ- och familjeomsorgen (IFO) för perioden 2019–2025⁶. I planen ingår bland annat särskilda boenden enligt LSS. Här framhålls att det fanns 22 personer i kö under 2020 av dessa hade vid planens upprättande 13 personer inte fått något erbjudande om boende.

Enligt planen finns det ett behov av att bygga nya gruppboendestäder under åren 2021, 2023 och 2025. Det framgår inte antal platser som planerna. Behovsanalysen är baserad på icke verkställda behov om särskilt boende samt den demografiska utvecklingen.

Äldreomsorg

Socialnämndens äldreplan 2022–2029⁷ ska fungera som vägledning för kommunens planerings- och utvecklingsarbete i frågor som rör äldre. Socialförvaltningen ska omsätta äldreplanen till verksamhetsmål. Äldreplanen ska följas upp var fjärde år.

Socialnämnden har utarbetat en bostadsförsörjningsplan för vård och omsorg avseende perioden 2023–2033⁸. Utifrån den behovsanalys som presenteras i planen föreslår nämnden att det byggs ett nytt vård- och omsorgsboendemed cirka 144 platser byggs till 2025–2026. Ett nytt vård- och omsorgsboende föreslås ersätta en del redan befintliga platser. Av planen framgår även att nämnden föreslår att "Sundsgårdens" vård- och omsorgsboende lämnas år 2025 och de boende erbjuds plats på två andra boenden. Nämnden föreslår även att korttidsplatserna på "Västberga" vård- och omsorgsboende utökas från fyra till sex platser med huvudsakligen inriktning närståendeplatser. Vidare föreslår nämnden att det genomförs en särskild utredning inom de närmaste åren för "Sörbyarna" (landsbygdsområde) utifrån den demografiska utvecklingen.

3.2.3 Budget

Det framförs vid intervju att socialnämnden årligen fastställer en internbudget med driftkostnader samt investeringsbudget för de kommande tre åren. Vidare framgår att nämnden följer upp investeringar löpande under året genom månadsrapporten. På

⁶ Socialnämnden 2019-12-19, § 195

⁷ Socialnämnden 2022-03-31, § 53

⁸ Socialnämnden 2023-05-25, § 96

förvaltningsnivå följs investeringarnas tidsplan upp varannan vecka av representanter för både socialnämnden samt infrastruktur- och servicenämnden.

I socialnämndens internbudget 2020⁹ anges investeringar för bostäder till nämndens målgrupper. Nämnden har budgeterat för investeringar på 10 mnkr år 2020 och 6 mnkr 2021.

Av intervju framgår att eventuella framskjutningar i investeringsprojekt behandlas av socialnämnden i samband med fastställande av internbudget. Socialnämndens beslut om framskjutningar av budget för drift och hyra samt investering uppges vara baserad på de senast utarbetade tidsplanerna för planerade och pågående projekt från infrastruktur- och servicenämnden.

Enligt socialnämndens internbudget 2024 har nämnden budgeterat 32 mnkr för bostäder till nämndens målgrupper under året. För år 2025 har nämnden budgeterat 6,5 mnkr för bostäder. Investeringsbudgeten avser 2024–2026 och omfattar sex gruppboendestäder. Det beskrivs att den överskjutande budgeten från 2023 flyttas över till stadsbyggnadsförvaltningen vid projektstart.

Vid intervju beskrivs att infrastruktur- och servicenämnden tidigare haft hela kommunens investeringsbudget inom sin internbudget.

3.2.4 Resultat

LSS

Det framgår av månadsrapport avseende investeringar att 2 gruppboenden och 2 serviceboende har byggts under de senaste åren. Med anledning av att ett av de nya gruppboendena samt ett av de nya serviceboendena ersätter ett annat som har stängts har utökningen enbart varit 1 gruppboende och 1 serviceboenden. Det har även skett en ökning med 1 ny servicebostad i befintliga lokaler. Enligt planen som beskrivs ovan har behov funnits av tre boenden fram till 2025, av bostadsförsörjningsprogram framgår dock målet att 10 nya gruppboendestäder ska byggas till 2030. Av nuvarande lägesbild framgår att 4 ytterligare gruppboenden är beräknat färdiga under 2025–2026, det förs även dialog mellan förvaltningarna om 1 ytterligare gruppboenden.

	Mål till 2030	Tillkomna	Pågående
Gruppboenden	10	1	4
Serviceboenden	Ej siffrerat	2	-
Korttidsboenden	Ej siffrerat	-	1

⁹ Socialnämnden 2019-12-19, § 190

Äldreomsorg

Enligt planen som beskrivs ovan har behov funnits av ett nytt vård- och omsorgsboende till 2025–2026. Av nuvarande planering framgår att ett sådant boende är under planering och start inväntas.

3.2.5 Bedömning

Vår bedömning är att socialnämnden i allt väsentligt säkerställt att det finns prognoser och god kunskap om nuvarande och framtida behov av särskilda boendeformer.

Vår bedömning baseras på att socialnämnden genomfört ett flertal analyser av nuvarande och framtida behov av särskilda boendeformer. Analyser har fungerat som underlag till planer, vilka har utarbetats i samråd med infrastruktur- och servicenämnden.

En brist som noteras avser graden av djup i prognoserna, där prognoserna i många fall landar i antal boenden snarare än antal platser. Detta noterar vi genomgående i de dokument som granskats.

Vår bedömning är att nämnderna delvis har en plan för hur såväl nuvarande som framtida behov av särskilda boendeformer ska tillgodoses på ett adekvat sätt.

Vår bedömning baseras på att socialnämndens analyser av nuvarande och prognosticerade behov har fungerat som underlag till långsiktiga bostadsförsörjningsplaner. Dock ser vi inte att det finns en planering för hur dessa ska uppnås fullt ut, varken idag eller på lång sikt. Vi ser att det finns planer för att hantera de behov som finns idag men inte hur arbetet ska säkerställas på lång sikt enligt bostadsförsörjningsprogrammet (se avsnitt 3.1) som anger att tio nya boenden ska byggas under perioden 2022–2030.

Vidare noterar även att det gjorts program, prognos och planer med olika intervall och med olika grad av djup, vilket resulterat att det finns en otydlighet. Exempelvis så har kommunfullmäktige antagit ett bostadsförsörjningsprogram för perioden 2022–2030 samtidigt som socialnämnden har tagit fram en bostadsförsörjningsplan för perioden 2019–2025 respektive 2023–2033 för de olika verksamhetsområdena. Den tidigare statsbyggnadsförvaltningen har i sin tur tagit fram en lokalresursplan under 2022 som också innefattar skrivningar om byggnation av nya gruppboendestäder. Här menar vi att det blir otydligt dels hur dessa är beroende av varandra, dels hur dessa är tidsatta i förhållande till varandra.

3.3 Lägesbild

3.3.1 Löpande dialog

Vid intervju framförs att det finns flertal forum där representanter för socialnämnden respektive infrastruktur- och servicenämnden för dialog om behov, planerade samt pågående investeringar. Gruppen sammanträder varannan vecka. Det beskrivs att det

även finns en planeringsgrupp för investeringar som planerar och samordnar för kommande projekt.

Representant för infrastruktur- och servicenämnden framhåller att information som till exempel socialnämndens bostadsförsörjningsplaner inte lyfts till nämndnivå utan hanterats på förvaltningsnivå.

Det framförs vid intervju att det finns ett behov av att förtydliga formerna för dialogen mellan socialnämnden och infrastruktur- och servicenämnden. Det beskrivs att den kommande policyn förväntas tydliggöra detta. I och med antagande av den nya policyn och riktlinjer ska det införas ett nytt arbetssätt för investeringsprocessen. Vid intervju beskrivs det att infrastruktur- och servicenämnden ska sammanställa samtliga nämnders respektive lokalbehovsplan till en kommunövergripande plan.

3.3.2 Initiering

Infrastruktur- och servicenämnden har en projektmodell för samhällsbyggnadsprocessen¹⁰, vilken syftar till att tydliggöra förvaltningens arbete i investerings- och exploateringsprojekt. Enligt projektmodellen påbörjas ett investerings- eller exploateringsprojekt med en projektinitiering. Initieringen kan ske på olika sätt, till exempel som en politisk prioritering (från nämnd, kommunstyrelse eller kommunfullmäktige), ett myndighetsbeslut eller utifrån en förvaltnings egen analys.

Det uppges vid intervju att socialförvaltningen gör beställningar via infrastruktur- och serviceförvaltningens system eller via en pappersblankett.

Av projektmodellen framgår att nyinvesteringar och verksamhetsanpassningar inom fastighetsverksamheten hanteras inom beställande nämnd. Vid större projekt tillsätts en processledare från sektion Lokalförsörjning, vilken ska stödja och leda beställande organisation/er från den inledande delprocessen till färdigställande. Vid intervju framförs skilda uppfattningar om huruvida socialnämnden initierat beställningar av lokaler med tillräckligt god framförhållning för att behovet ska kunna tillgodoseas inom tidsplan för investeringar.

Av projektmodellen framgår att den beställande organisationen är projektets formella ägare och har det övergripande ansvaret. Projektägaren är budgetansvarig för projektet och är ytterst ansvarig för projektets resultat utifrån tex. kvalitet, tid och kostnad.

Inom kommunstyrelseförvaltningen finns planavdelningen. Vid intervju uppges det att planavdelningen har till uppgift att bland annat utarbeta detaljplaner för nybyggnationer. Vidare beskrivs att beställningar avseende till exempel detaljplaner kommer till planavdelningen från infrastruktur- och serviceförvaltningens fastighetsavdelning. Vid utarbetandet av detaljplan sammankallar planavdelningen till startmöte med en arbetsgrupp som består av representant för den part som lämnat en beställning avseende lokal till infrastruktur- och servicenämnden. Alternativt deltar fastighetsavdelningen i den beställande partens ställe.

¹⁰ Förvaltningsdirektör 2024-03-12

3.3.3 Uppföljning

I verksamhetsplan 2024¹¹ har socialnämnden antagit målet "Säkerställa och utveckla boendekoncept samt utveckla nya arbetssätt för nämndens målgrupper". Vid delårsuppföljning per sista augusti 2024¹² bedömde nämnden målet som ej uppfyllt. Det beskrivs att bedömning är baserad på att det fortfarande fanns ett stort antal ej verkställda boendebeslut inom lagstadgad tid. Vidare uppges att funktionshinderverksamheten och LSS-boenden står för det flesta antalet ej verkställda beslut. Under perioden har tre beslut om boende återtagits på egen begäran. Vidare framgår att det pågår planering av nya gruppboendestäder. Dock ska tidsplanerna för redan beställda gruppboendestäder vara kraftigt försenade.

Det framhålls vid intervjuer att en utmaning för infrastruktur- och serviceförvaltningen i arbetet med investerings- och exploateringsprojekt har varit brist på projektledare.

3.3.4 Lokalbank

Objekt eller delar av objekt som kommunen äger och som står outhyrda förs in i infrastruktur- och servicenämndens lokalbank. Vid intervjuer framgår delade meningar om lokalbankens syfte. Vid intervju med representant för infrastruktur- och serviceförvaltningen framhålls att lokalbankens syfte är att skapa tillgång till ersättningslokaler vid till exempel brand och vattenskador, samt att behålla lokaler som kan behållas på sikt. Lokaler som tillförs lokalbanken men som inte bedöms vara aktuella att hyra ut på kort eller lång sikt ska säljas eller rivas. Det kräver särskilt beslut i antingen infrastruktur- och servicenämnden och/eller kommunstyrelsen. Vid andra intervjuer beskrivs lokalbankens huvudsakliga syfte vara att skapa en buffert och större planeringsmässiga förutsättningar för att tillgodose lokalbehov i kommunen. I andra intervjuer beskrivs uppfattningar om att objekt som tillförs lokalbanken ska avyttras direkt då lokalbanken ska minska i omfattning.

Representanter för infrastruktur- och serviceförvaltningen uppger att nämnden har 7,5 mnkr i kommunbidrag för lokalbanken.

Av infrastruktur- och servicenämndens verksamhetsplan 2024 framgår att antalet objekt i lokalbanken har ökat under de senaste åren. Lokalbanken har en nollbudget där kommunbidraget ska täcka för kostnaderna. Med anledning av detta har nämnden som målsättning att halvera kostnaderna för lokalbanken under mandatperioden jämfört med utfallet för 2022.

3.3.5 Bedömning

Vår bedömning är att infrastruktur- och servicenämnden inte säkerställt behovet av ändamålsenliga lokaler och bostäder inom socialnämndens område tillgodoses i fråga om särskilda boendeformer.

Vi baserar vår bedömning på att det finns ett stort påvisat behov av särskilda boendeformer som inte tillgodosetts under året. Vidare noterar vi att nuvarande och framtida behov inte kommer tillgodoses i närtid med nuvarande planering. Det råder

¹¹ Socialnämnden 2023-12-21, § 227

¹² Socialnämnden 2024-09-26, § 171

delade meningar om huruvida infrastruktur- och servicenämnden har blivit tilldelade tillräckliga förutsättningar i form av tid för att kunna tillgodose det behov som socialnämnden förmedlat genom beställningar. Vår bedömning är dock oavsett orsak att behovet inte har säkerställts. Vi noterar att den genomsnittliga väntetiden inom LSS har ökat under 2024 och ligger idag högst av de 82 kommuner som rapporterat in data vid tidpunkt för denna granskning.

Vad gäller ansvarsfrågan är det enligt vår mening tydligt i nuvarande reglemente att infrastruktur- och servicenämnden ska samordna och tillgodose kommunala verksamheters behov av ändamålsenliga lokaler, bostäder och utomhusmiljöer. Förutom det som framgår av kommunens bostadsförsörjningsprogram har socialnämnden framlyft sitt behov i planer samt vid olika former av mötesform, varför vi menar att infrastruktur- och servicenämnden har haft en tillräcklig bild av behovet. Vi noterar dock att det råder oklarheter avseende mandat och ansvar i initieringsfrågan när det gäller nybyggnation.

Vad gäller hanteringen av lokalbanken vill vi även framhålla att det är anmärkningsvärt att infrastruktur- och servicenämnden har mål som på årsbasis innebär att fastställd budget inte hålls. Vi menar att mål och budget behöver korrelera, är målsättningen att halvera kostnaderna inom lokalbanken till 2026 bör inte budget årligen läggas långt under den nivå som målsätts och bedöms vara rimlig.

3.4 Samordning och uppföljning

Samordning

Enligt allmänna villkor för internhyra¹³ omfattar dessa alla lokaler, inklusive blockhyrda boenden som stadsbyggnadsförvaltning (tidigare förvaltning där verksamhet idag finns inom kommunstyrelseförvaltningen samt infrastruktur- och serviceförvaltningen) upplåter till kommunala verksamheter, såväl egna som inhyrda. De allmänna villkoren gör gällande att verksamheten ska tydliggöra och dokumentera sitt långsiktiga och kortsiktiga lokalbehov. Stadsbyggnadsförvaltningen ska regelbundet sammankalla till lokalplaneringsmöten för detta ändamål. Förvaltningen är vidare ansvarig för att sammanställa verksamheternas samlade lokalbehov, utarbeta ändamålsenliga alternativ och presentera konsekvensanalyser för berörda verksamheter. Stadsbyggnadsförvaltningen ska svara för lokalanskaffning enligt de behov som verksamheten redovisar i sin planering.

Infrastruktur- och servicenämnden har en lokalresursplan¹⁴, vars syfte är att specificera olika objekt och de framtida behoven för dessa på ett övergripande och strategiskt sätt. Lokalresursplanen ska revideras årligen utifrån lokalresursplanering med respektive förvaltningen. Vid planering ska samtliga avtal/objekt som den förvaltningen har ses över. Vidare ska behoven för kommande år fastställas. Det vill säga om objektet ska förvaltas tills vidare, förändrad verksamhet eller avflyttning.

Det beskrivs under intervju att fastighetsavdelningen inom infrastruktur- och servicenämndens förvaltning gör en beställning till planavdelningen inom

¹³ Kommunstyrelsen 2017-10-30, § 6

¹⁴ Stadsbyggnadsförvaltningen 2022-06-02

kommunstyrelseförvaltningen då till exempel en detaljplan behöver utarbetas för nybyggnation.

I oktober 2022 beslutade kommunstyrelsen¹⁵ att uppdra förvaltningen att utarbeta en policy som anger gemensamma ramar och förhållningssätt för kommunens lokalförsörjning. Syftet med policyn beskrivs vara att reglera hur lokalförsörjningsarbetet inom kommunens förvaltningsorganisation ska bedrivas. Vidare fick kommundirektören i uppdrag att utarbeta en riktlinje som tydliggör hur arbetet ska genomföras utifrån policyn. Vid granskningens genomförande var varken policyn eller riktlinjen fastställd. Vid intervju uppges att policyn förväntas att bli fastställd under början av 2025. Vi har tagit del av utkast till policy, respektive riktlinjer.

Uppföljning

Vi noterar att kommunfullmäktige följt upp statistik avseende ej verkställda beslut enligt LSS och SoL per kvartal¹⁶. Vid intervjuer beskrivs att frågorna kring ej verkställda beslut debatteras utförligt i kommunfullmäktige. Av protokollen framgår att statistikrapporterna läggs till handlingarna.

Av uppföljning av bostadsförsörjningsprogrammet 2023 framgår beskrivningar av måluppfyllelsen av de tre målen öka antalet gruppboendestäder, öka antalet serviceboendestäder och fler vård- och omsorgsboenden. Kopplat till gruppboendestäder beskrivs det att det finns behov av att samverka och tydliggöra vad som krävs av en tomt för gruppboendestäder. Vidare uppges det att det även finns behov av att förbättra samordning för verksamhetslokaler. Det anges som viktigt att beställning av boendestäder görs i god tid. Det ska även finnas behov av gemensam workshop mellan kommunstyrelsen och socialnämnden. Av uppföljningen av målet kring serviceboendestäder framgår att socialförvaltningen samlat serviceboendestäder i större enheter. Kopplat till mål om vård- och omsorgsboenden beskrivs det att det inte påbörjats något arbete och att det inte genomförts någon beställning. Arbetet ska följas upp på möte angående gruppboendestäder.

Vid intervjuer framkommer att ett ytterligare forum som finns är KSO-arena. Detta är ett forum för kommunstyrelsens ordföranden samtliga nämndsordföranden och förvaltningsdirektörer deltar. Dessa möten protokollförs ej. I april 2024 ska frågan om ej verkställda beslut gällande särskilda boenden inom LSS ha behandlats i detta forum.

3.4.1 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen, i sin ledande och samordnande roll, inte säkerställt en effektiv och ändamålsenlig organisation och process vad gäller arbetet med att tillgodose behovet av särskilda boendeformer.

Vår bedömning baseras på att kommunstyrelsen inte tydliggjort hur organisationen eller processen ska se ut mellan socialnämnden och infrastruktur-och servicenämnden vad gäller arbetet med att tillgodose behovet av särskilda boendeformer.

¹⁵ Kommunstyrelsen 2022-10-22, § 241

¹⁶ Kommunfullmäktige 2024-08-26, §§ 120 och 121 samt 2024-11-18, §§ 175 och 176



Luleå kommun

Granskning av särskilda boendeformer

2025-01-17

Vi ser positivt på att en policy med tillhörande riktlinjer är under utarbetande. Vidare konstaterar vi att det finns flertal inaktuella styrdokument på området där tidigare förvaltning omnämns, dessa menar vi behöver uppdateras.

Revisorerna har redan 2019 vid granskning av lokalförsörjningen uppmärksammat brister i långsiktig planering och samordning av arbetet med lokalförsörjningen.

4 Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om berörda nämnders ledning, styrning och uppföljning, att säkerställa en ändamålsenlig process vad gäller att säkra behovet av särskilda boendeformer enligt SoL och LSS, varit tillfredsställande.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att ledning, styrning och uppföljning på området inte har varit tillfredsställande.

Vi konstaterar omfattande brister avseende att tillgodose behovet av särskilda boendeformer i kommunen där medborgare som har rätt till särskilt boende inte får detta inom av lagen angiven tidsram. Vi noterar att den genomsnittliga väntetiden enligt offentliga data även blivit längre under 2024 mot tidigare år.

Sammantaget konstaterar vi att det är två nämnder samt kommunstyrelsen som bär ansvar för arbetet med de särskilda boendena. Enligt gällande lagstiftning bär socialnämnden ansvaret att tillgodose de enskilda individernas behov och är därmed den nämnd som också granskas av ansvarig tillsynsmyndighet. Enligt gällande reglementen vilar dock ansvaret att tillgodose socialnämndens behov av ändamålsenliga lokaler på infrastruktur- och servicenämnden. Vi konstaterar att det funnits oklarheter i arbetet mellan dessa nämnder, dels utifrån tidsplaner, dels utifrån uppfattning om vad som krävs av socialnämnden för att infrastruktur- och servicenämnden ska ha tillräckliga underlag och beslut för att starta processen för nya lokaler.

Med anledning av att vi ser att väntetiderna varit höga under flertal år och ej verkställda beslut varit väl kända i kommunstyrelsen, bedömer vi att kommunstyrelsen inte tagit sitt ansvar för att leda och samordna arbetet mellan nämnderna. Vi noterar att det pågår ett utvecklingsarbete med att förtydliga processen gällande lokalförsörjningen.

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tillse att det finns skriftliga rutiner för arbetet med att säkerställa socialnämndens deltagande i samhällsplaneringen.
- Skyndsamt säkerställa att processen är effektiv vad gäller arbetet med att tillgodose behovet av särskilda boendeformer.
- Efter beslut om lokalförsörjningspolicy, fastställa plan för uppföljning av följsamheten till och effekter av den nya policyn.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi socialnämnden att:

- Säkerställa att nämndens bostadsförsörjningsplaner är aktuella och har en tydlig koppling till bostadsförsörjningsprogrammet.
- Säkerställa att prognoser och planer innehåller uppgift om antal platser och/eller en tydligare precisering av boendenas storlek.
- I samråd med infrastruktur- och servicenämnden säkerställa att det finns en fastställd planering för hur behovet av särskilda boendeformer ska tillgodoses.



Luleå kommun

Granskning av särskilda boendeformer

2025-01-17

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi infrastruktur- och servicenämnden att:

- Skyndsamt säkerställa att det finns en långsiktig planering för hur behovet av särskilda boendeformer ska tillgodoses med utgångspunkt i socialnämndens prognostiserade behov samt utifrån beslutat bostadsförsörjningsprogram.
- Tydliggör lokalbankens syfte.
- Säkerställ att mål och budget vad gäller lokalbank korrelerar.



Luleå kommun
Granskning av särskilda boendeformer

2025-01-17

Datum som ovan

KPMG AB

Se digitala signaturer på efterföljande sidor.

Micaela Hedin
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Joakim Hackström-Larsson
Verksamhetsrevisor

Liam Alldén
Verksamhetsrevisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.