



Handläggare
Gustav Hjorth Tegman
Telefon: 08-508 25 640

Till
Socialnämnden
2017-12-12

Beställning och finansiering av bostäder med särskild service

Förutsättningar för en centralisering av ansvaret

Förvaltningens förslag till beslut

Socialnämnden godkänner tjänsteutlåtandet och bilagd rapport.

Gillis Hammar
Förvaltningsdirektör

Veronica Wolgast Karlberg
Avdelningschef

Sammanfattning

I Stockholms stad är beställning och finansiering av bostäder med särskild service ordnad i en decentraliserad organisationsform och förlagd på samtliga stadsdelsförvaltningar. Eftersom det råder brist på bostäder med särskild service inom valfrihetssystemet har socialnämnden fått i uppdrag att tillsammans med kommunstyrelsen och stadsdelsnämnderna göra en översyn av det aktuella systemet för beställning och finansiering av bostäder med särskild service, samt utreda förutsättningarna för en centralisering av ansvaret. Av utredningen framgår att stadsdelsnämnderna ser vissa problem med dagens system och vissa fördelar med en centralisering och att några av problemen i dagens system skulle kunna lösas med en mer centraliserad modell. I kommunfullmäktiges budget för 2018 får stadsdelsnämnderna i uppdrag att tillsammans med socialnämnden som samordnare årligen ta fram en boendeplan som ska vara vägledande för stadsdelsnämndernas utbyggnad av bostäder med särskild service. Socialförvaltningens förslag är att samordningsarbetet utformas i linje med äldre- och barnnämndens modell, samt att boendeplanen särskilt beaktar vikten av att bygga för särskilda målgrupper och att staden vidare utreder möjligheter till att bygga mer effektivt och billigt, samt i högre utsträckning beställa bostäder av de kommunala bostadsbolagen.

Bakgrund

I kommunfullmäktiges budget för 2017 gavs socialnämnden i uppdrag att i samarbete med kommunstyrelsen och stadsdelsnämnderna, göra en översyn av det aktuella systemet för beställning och finansiering av bostäder med särskild service samt utreda förutsättningarna för en centralisering av ansvaret

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet den 6 december. Funktionshinderrådet har behandlat ärendet 7 december.

Ärendet

Socialnämnden har på uppdrag av kommunfullmäktige i samarbete med kommunstyrelsen och stadsdelsnämnderna genomfört en översyn av det aktuella systemet för beställning och finansiering av bostäder med särskild service och utrett förutsättningarna för en centralisering av ansvaret.

Av kommunfullmäktiges budget för 2017 framgår att staden har brist på bostäder med särskild service för personer med funktionsnedsättning och att arbetet för att få fram fler bostäder ska intensifieras och att utbyggnadstakten ska öka. Vidare framgår att byggandet av bostäder med särskild service är ett stadsgemensamt ansvar och att stadsdelsnämnderna ska säkerställa att behovet av bostäder, i samverkan med bostadsbolagen, stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden och fastighetsnämnden, tillgodoses.

Kommunen har enligt Socialtjänstlagen - SoL och lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade - LSS ett särskilt ansvar för att tillgodose behoven av bostäder med särskild service. Huvudformerna av bostad med särskild service är gruppbofastad och servicebofastad.

Av tidigare utredningar framgår att det finns ett underskott av bostäder med särskild service och att den planerade utbyggnadstakten inte motsvarar de kommande behoven¹. Antalet rapporterade ej verkställda beslut avseende bostad med särskild service enligt LSS har de senaste åren ökat. Stadsdelsnämnderna måste till följd av detta placera brukare utanför valfrihetssystemet vilket bland annat försvårar

uppföljningsmöjligheter och genererar merkostnader om minst 30-40 miljoner kronor per år.²

Eftersom stadsdelsnämnderna har ansvaret för att beställa bostäder med särskild service har socialförvaltningen valt att fokusera utredningen avseende det nuvarande systemet kring beställningar av sådana bostäder och förutsättningar för centralisering av ansvaret utifrån stadsdelsnämndernas perspektiv. Representanter från stadsdelsnämndernas förvaltningar har intervjuats. Tolv av fjorton stadsdelsförvaltningar har deltagit i utredningsarbetet.

Nedan följer en redovisning av svaren från stadsdelsförvaltningarna.

För att öka utbyggnadstakten

Stadsdelsförvaltningarna uppger att utbyggnadstakten till viss del är avhängd den allmänna byggtakten. Ökar den ökar även möjligheterna för att bygga. Det krävs även en aktiv förvaltningsorganisation med tillräckliga resurser, funktioner och kompetens inom området för att beställa och driva nya enheter.

Något som förs fram som förslag för att öka utbyggnadstakten är att staden inrättar för ändamålet specifika och centrala stödfunktioner som kan stötta enskilda stadsdelsförvaltningar. Vidare är det viktigt att samverka med fackförvaltningarna, bolagen och byggherrarna fungerar bra. En annan viktig aspekt som framkommer i utredningen är att det är dyrt att bygga och driva bostäder med särskild service och att fler och ökade ekonomiska stimulansbidrag förmodligen skulle leda till en högre byggnadstakt.

Problem med dagens system

Stadsdelsförvaltningarna uppger att dagens system är resurskrävande för den enskilda förvaltningen och ställer höga krav på samverkan och att samverkan med framförallt byggherrarna inte fungerar bra och är resurskrävande.

De flesta stadsdelar uppger i undersökningen att de inte har något pågående samarbete med stadens bostadsbolag kring att bygga bostäder med särskild service i hyreshus och endast några få samarbetar med Micasa kring att bygga friliggande enheter. Orsaken till det uppges vara att det är svårt att hitta tillräckligt billig mark som också lämpar sig att bygga på. Stadsdelsförvaltningarna uppger generellt att bostäderna som byggs blir stora och dyra vilket genererar merkostnader för den stadsdelsförvaltning som beställer och driver.

Flertalet förvaltningar menar att målgruppen har förändrats och att det därför går att bygga mindre och billigare bostäder.

Ett annat problem uppges vara avsaknaden av central samordning som kan visa på behov på stadsövergripande nivå vilket leder till att det inte byggs för särskilda målgrupper eftersom behovsunderlag i enskilda stadsdelsförvaltningar saknas eller inte är tydliga.

Åtgärder i dagens system

I utredningen uppges stadsdelsförvaltningarna att det saknas tydliga anvisningsdokument för hur en bostad med särskild service ska utformas vilket skulle kunna användas för att underlätta samarbetet med byggherrarna. Ett par stadsdelsförvaltningar uppges att det skulle vara bra om det gick att bygga bostäder enligt en mer ekonomiskt gynnsam standardiserad modell. Ett par förvaltningar uppges även att de önskar få möjligheter till full kostnadsersättning för personer med särskilt stora omsorgsbehov eftersom det skulle kunna öka incitamentet att bygga för denna målgrupp.

Styrkor och fördelar med centralisering

Stadsdelsförvaltningarna anser att styrkan med en centralisering är att verksamheten som arbetar med beställningar innefattar medarbetare med särskild expertis inom området vilket kan ge en hög och samlad kompetens kring de processer som omfattar nyproduktion och omvandling av bostäder med särskild service. En annan styrka är att den verksamheten också skulle kunna ha ett särskilt fokus på produktionen av bostäderna samt att en central organisation på ett bättre sätt kan styra planeringen av när bostäderna ska byggas fram och sättas i drift.

Svagheter/nackdelar med centralisering

Majoriteten av stadsdelsförvaltningarna uppges att en central organisation med största sannolikhet får svårt att se lokala förutsättningar i de olika stadsdelarna.

Möjligheter

De möjligheter som stadsdelsförvaltningarna ser med en centralisering är att den centrala verksamheten kan ha ett helhetsperspektiv över hela stadens samlade behov och kunna styra stadens bostadsproduktion utifrån ett stadsövergripande perspektiv. Andra möjligheter som stadsdelsförvaltningarna ser är att det går att skapa en mer rättvis fördelning av nyproduktion och omvandling av bostäder samt att staden mer strukturerat kan börja bygga för målgrupper som staden tidigare inte har byggt för.

Risk

Det flertalet stadsdelsförvaltningar ser som en risk med en centraliserad modell är att stadsdelsförvaltningarna får ett minskat inflytande och hamnar för långt ifrån i processen.

Stadsdelsförvaltningarna ser även risker med att de tvingas driva dyra profilbostäder samt att det kan uppstå koncentration av nybyggda bostäder i de stadsdelar där större bostadsområden byggs fram. En annan risk som förvaltningarna ser med en centralisering är att organisationerna som byggts upp i stadsdelsförvaltningarna riskerar att utarmas då uppdraget att bygga flyttas från stadsdelen till den centrala verksamheten.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Av utredningen framgår att stadsdelsnämnderna ser vissa problem med dagens system och vissa fördelar med en centralisering och att några av problemen i dagens system skulle kunna lösas med en mer centraliserad modell.

Nedan redogörs för socialförvaltningens synpunkter och förslag.

Samordning och styrning

Eftersom byggprocessen involverar många olika aktörer anser socialförvaltningen att det ställs särskilda krav på övergripande samordning och styrning. Socialförvaltningen anser att genomförandegruppens roll som samordnare är av vikt för en förbättrad styrning och planering av byggandet.

Ekonomiska faktorer

Socialförvaltningen konstaterar att det innebär långsiktiga ekonomiska konsekvenser när stadsdelsnämnderna bygger bostäder med särskild service. Socialförvaltningen anser att en del av de merkostnader som uppstår skulle behöva ersättas för att öka incitamenten för stadsdelsnämnderna att bygga. Socialförvaltningen vill därför också belysa att det från och med hösten 2017 finns möjlighet för stadsdelsnämnderna att under som längst tre månader erhålla grundersättning för platser vid nybyggda bostäder med särskild service enligt LSS som står tomma vid avläsningsdatum vår eller höst. I kommunfullmäktiges budget för 2018 anges även att utformningen av stimulansmedel vid byggnation av bostäder med särskild service har ändrats i syfte att ge stadsdelsnämnderna ökade incitament till att bygga. I budgeten framgår även att stadsdelsnämnderna kommer att ha möjlighet att söka ersättning för faktiska kostnader för KBF. För personer som har mycket speciella behov och som föranleder väsentligt högre kostnader som inte täcks inom resursfördelningssystemet finns sedan tidigare möjlighet till ersättning genom särskild redovisning.

Socialpsykiatrins målgrupp och bostäder

I utredningen konstateras att utbyggnadstakten i staden avseende bostäder med särskild service enligt LSS har ökat. Den har däremot inte ökat vad gäller motsvarande bostäder enligt SoL.

Konsekvensen är att flera personer med behov av bostad med särskild service enligt SoL idag bor i annan boendeform.

Lokalprogram/checklista

Det pågår ett arbete med att grundligt revidera stadens funktionsprogram/checklista som ska användas vid planering av bostad med särskild service. Socialförvaltningen menar att ett nytt funktionsprogram kan generera effektivare beställningsförfaranden.

Planering och behovskartläggning

Socialnämnden har under 2017 genomfört en kartläggning av behovet av bostäder med särskild service. Socialförvaltningen menar att kartläggningen har resulterat i en behovssammanställning som kan användas för att planera för bostadsbyggandet. Av kommunfullmäktiges budget för 2018 framgår att stadsdelsnämnderna årligen ska ta fram en plan för att klara behovet av bostäder med särskild service. Arbetet ska samordnas av socialnämnden och resultera i en gemensam vägledande plan gällande stadens utbyggnad av bostäder med särskild service.

Socialförvaltningens förslag

Inom stadens äldreomsorg finns en utformad struktur för arbetet med att beställa äldreboenden. Socialförvaltningens förslag är att arbetet med att planera för beställning av bostäder med särskild service utformas i linje med äldrenämndens centrala modell. Socialförvaltningen anser att det behövs ökad byggnation av profilbostäder inom verksamhetsområde funktionsnedsättning samt ökad generell byggnation för socialpsykiatrins målgrupp. Förslag är att kommande boendepaner särskilt beaktar byggnation för dessa målgrupper. Socialförvaltningens förslag är även att utreda möjligheterna till att beställa fler enheter från de kommunala bostadsbolagen samt kring att bygga mer standardiserat och då även undersöka möjligheterna att i framtiden kunna beställa enheter i stadens Stockholmshus.

Bilagor

1. Rapport Dnr 3.1.1-593/2017