



## Förstudie LSS gruppboende

### Sammanfattning

Tolv LSS-platser behövs i kommunen, sex redan idag och övriga om något år. Denna förstudie rekommenderar att en upphandling görs för sex platser som ett första steg. Indikationer pekar på visst intresse från marknaden. Budgetprocessen gör att en upphandling kan generera platser fortare än om vi bygger själva. I ett andra steg kan kommunen utreda möjligheten att bygga sex egna platser utan att genomföra detaljplanearbete. En första utredning ger att det ser lovande ut att kunna fungera.

Driften av LSS-boendena bör inte bestämmas tillsammans med lokalerna utan den bör handlas upp i en egen upphandling när lokalerna byggs, i det fall socialnämnden anser att privat drift är att föredra. Att upphandla både lokaler och drift samtidigt ger risker denna förstudie anser att vi inte bör ta. Socialnämnden har beslutsmandat om vilken driftsform, privat eller kommunalt, som ska driva verksamheten i lokalerna.

### 1. Inledning

Större lokalbehov som uppstår i kommunen ska presenteras genom förvaltningarna i behovsanalyser. Dessa prioriteras sedan i ledningsgruppen för lokalförsörjning och sedan i kommunstyrelsen (KS) för att avgöra vilka behovsanalyser som ska leda vidare till förstudier. De som prioriteras blir förstudier. Socialförvaltningen har genomfört en behovsanalys som är godkänd i socialnämnden avseende LSS-gruppboende. Denna behovsanalys är prioriterad av KS och genomförs som en förstudie genom detta dokument.

### 2. Bakgrund

Utifrån behovsanalysen som socialnämnden godkände i SN 2021/617 framgår att kommunen idag har en kösituation till LSS-boende om sex platser. Kön har funnits under två år. I socialnämndens lokalrevision 2022 uppskattar socialförvaltningen att kön är upp till 20 antal platser redan 2023. Socialnämndens slutsats i behovsanalysen är att ett boende behövs så snart som möjligt och ett annat inom en snar framtid efter det. Tidsaspekten är av stor vikt för nämnden.

Om några nya boenden inte är på plats eller åtminstone beslutade riskerar kommunen förr eller senare att få vite utdelat mot sig av Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

### 3. Förutsättningar



## TRELLEBORGS KOMMUN

Utifrån den tidsaspekt som finns framtagna i behovsanalysen från socialnämnden behöver möjliga alternativ för att få fram lokaler jämföras utifrån hur snabbt de kan leverera platser.

Förstudien har identifierat några alternativ för att få fram lokaler i kommunal regi och några alternativ att få fram lokaler i privat regi. Oavsett vem som äger lokalen gäller följande:

- Lokalen får inte ligga för nära någon annan lokal av liknande snitt.<sup>1</sup> Det kan då skapas ett institutionsliknande sammanhang vilket inte är tillåtet.
- Lokalen ska ha sex platser. Enligt branschpraxis är sex platser maxantalet för gruppboenden<sup>2</sup> och från socialförvaltningens sida är sex platser mest personaleffektivt.
- Lokalisering ska vara inom kommungränsen och i rimlig anslutning till bussförbindelser men är inte mer begränsande än så.
- Aktuell fastighet oavsett om det är i egen regi eller extern, behöver ha en detaljplan som inte behöver ändras. I annat fall kommer tidsramen inte kunna hållas då en detaljplaneändring beräknas ta minst ett år och mer sannolikt två år vilket skulle förskjuta möjligt inflyttningsdatum i för stor utsträckning.

### 3.1 Definitioner - ordlista

Verksamhetsdrift: Driften av LSS-boendet. Personalen som är anställd för att få verksamheten att fungera.

Lokaler: I detta fall avser det både bostäderna som brukarna bor i och de lokaler som personalen huserar i. Det kan vara nya eller ombyggda lokaler, ett fristående hus eller en del av ett större hus.

Fastighet: Med fastighet avses en avgränsad markyta, det är alltså inte en byggnad eller lokal som avses.

RFI: Request for information. Ett antal frågor som går ut i upphandlingsverktyget Tensign före en upphandling med syfte att skapa en förståelse för vilken marknad som finns och vad den vill.

Upphandling: En bindande förfrågan till marknaden där kommunen vill ha någon form av tjänst utifrån vissa satta kriterier som sedan marknaden lämnar anbud på.

LSS-gruppboende: Består av både bostäder, i detta fall sex stycken, och lokaler för personalen att husera i. Detta gör att det kan bara byggas på en fastighet som tillåter bostäder i detaljplanen, alternativt allmänt ändamål.

## 4. Lokaler i egen regi.

Bygga ny lokal på tillgänglig, kommunal fastighet är ett alternativ. Från att förstudien är beslutad kan en systemhandling (för att uppskatta investeringskostnaden) tas fram tidigast inför lokalförsörjningsplanen (LFP) 2023

<sup>1</sup> Förarbetena till LSS (1992/93:159) samt socialstyrelsens riktlinjer SOSFS 2002:9

<sup>2</sup> Detta har utmanats i andra kommuner där större boenden skapats under vissa förutsättningar. Trelleborgs kommun vill inte utmana detta i nuläget med tanke på de risker det har om det skulle bli nedslaget ur en juridisk synvinkel och därmed skulle kommunen tappa än mer tid. Skulle kommunen bygga i egen regi kan detta komma att revideras



## TRELLEBORGS KOMMUN

och om den beslutas finns medel att påbörja byggnationen i januari 2024. Beräknad inflytt därefter är mellan 18-24 månader. Om systemhandlingen inte kan tas fram inför beslut 2023 flyttas allt fram ett år. Platserna kan alltså börja brukas uppskattningsvis någon gång inom spannet augusti 2025 tom januari 2027.

Bygga om lokaler som finns i egen regi. Detta alternativ ger samma förutsättningar som ovan men byggtiden beräknas till mellan sex och tolv månader. Platserna kan då börja brukas uppskattningsvis inom spannet augusti 2024 tom januari 2025.

Gemensamt med båda alternativen är att fastigheten som bebyggs har en detaljplan lämplig för att bygga LSS-gruppboende på. Detaljplanen behöver tillåta bostäder och antingen ägas av kommunen eller kunna köpas in av kommunen. Platsen behöver uppfylla kraven som framgår under kapitel 3, förutsättningar, vilket innebär en begränsning i minsta storlek och geografisk placering. Om en ny detaljplan behövs kommer ovanstående tider att förskjutas med 18-24 månader, men denna tid kan gå att pressa något om budgetmedel äskas samtidigt som detaljplan tas fram.

Att bygga lokaler i egen regi är enligt teknisk serviceförvaltning sannolikt billigare, kanske även klart billigare, än att upphandla motsvarande lokaler. Lokalstrategienheten delar denna uppfattning.

### 4.1 Förslag på fastigheter i egen regi

Efter initiala kontakter mellan mark och exploatering, lokalstrateger, fastighetsavdelningen och planavdelningen har följande fastigheter identifierats.

Fastigheten Svanen sju (Månssonska villan): Har en byggrätt för bostäder. Hela fastigheten är under 900 kvm. Byggrätten är ca 220 kvm, och ligger precis där villan ligger idag. Villan är på 539 kvadrat. Fastighetsavdelningen bedömer att den skulle vara väldigt svår att anpassa till ett LSS-boende med sex platser. Krav på tillgänglighet med hiss och handikappanpassat, borttagande av skrymslen och att anpassa rummen till rimlig LSS-standard bedöms som svårt. Även yttre anpassningar framför allt för tillgängligheten bedöms som svårt att få tillstånd för. Ny detaljplan behövs sannolikt även om villan rivs och med tanke på att nuvarande detaljplan uppger att byggnaden är bevarandevärd är det inte sannolikt att det kommer att tillgodoses.

Östervång 1:92 (Havrejordsvägen 30): Det framgår av förslaget till fördjupad översiktsplan att ytan är utpekad som grönområde<sup>3</sup>. Ytan är inte detaljplanelagd och det krävs en ny detaljplan för att kunna gå vidare mot ett LSS-boende.

Lejonet 1 (Fd förskolan Söderängen): Fastigheten är stor, över 6000 kvm och

<sup>3</sup> Se översiktskartan sid 165 i utställningshandlingen för förslaget till fördjupad översiktsplanering, Trelleborgs stad.



## TRELLEBORGS KOMMUN

byggnaden som ligger där idag är stor nog att innefatta ett LSS-boende. Detaljplanen tillåter dock inte boende och inte heller att något byggs utanför befintlig byggnad. En ny detaljplan behövs för att ett LSS-boende ska bli aktuellt.

Delfinen 40 (Strandgatan 58). En mindre fastighet med en liten byggrätt. Detaljplanen tillåter att bostäder byggs. Trelleborgs kommun har tidigare försökt bygga lokaler för socialförvaltningen på fastigheten men inte fått tillstånd till detta genom en dom från 2011<sup>4</sup>. Fastigheten och byggrätten är för liten för att kunna bygga sex platsers LSS-gruppboende på.

Efter att dessa fastigheter avfärdats fick planavdelningen i uppdrag att leta kommunala fastigheter med förutsättningar som gör att de skulle kunna inrymma ett LSS-boende med sex platser. En detaljplan med en byggrätt om minst 300 kvm i två plan eller 600 kvm i ett plan och en totalyta om minst 800 kvm och ingen ändring av detaljplanen var kraven i huvudsak. Planavdelningen fick utifrån detta fram tre fastigheter.

Del av Västra Alstad 4:59 Stenekullevägen 1. Fastigheten ca 1900 kvm, två våningar möjligt att bygga och byggrätten gäller stora delar av fastigheten. Detaljplanen tillåter att bostäder byggs. Enligt mark och exploateringsenheten är det en svår fastighet att få bygga bostäder på utifrån den bullernivå som finns runt om fastigheten. Lantmännen har silos i närheten där det kör många lastbilar till och från. Ska denna fastighet tas i bruk bör den utredas vidare och mer grundligt.

Del av Klagstorp 7:53, Klagstorps stationsväg. Fastigheten är ca 4000 kvm stor. Får bebyggas av bostäder. Enligt mark och exploateringsenheten tillhör denna yta tomtkän och är avsedd att bebyggas med privatbostäder genom pågående exploateringsprojekt 50240. Ska denna fastighet tas i bruk behöver användningsområdet prioriteras om.

Del av Vildanden 40, föreningsvägen 5 Anderslöv. Fastighetens ännu icke exploaterade del uppgår till ca 10 000 kvm och byggrätten gäller stora delar av fastigheten. Befintlig detaljplan anger allmänt ändamål, vilket gör att ett LSS-boende kan fungera att bygga på fastigheten. En okulär undersökning är gjord av projektenheten och de anser att det bör gå att bygga minst sex LSS-platser på denna fastighet. Denna fastighet är den mest lämpliga utifrån den utredning som har gjorts inom denna förstudie. Om kommunen ska bygga i egen regi bör en vidare utredning göras för att se om denna fastighet går att använda för LSS-platser.

### 5. Upphandla lokaler

Det finns olika sätt att upphandla lokaler för gruppboende LSS. En omvärldsbevakning har skett inom förstudien för att se hur andra kommuner har

<sup>4</sup> Förvaltningsrätten Malmö mål nr 201-11



## TRELLEBORGS KOMMUN

agerat. Den bevakningen har resulterat i att upphandling av lokaler för gruppbo­städer LSS är tämligen ovanlig, men det finns exempel som Trelleborg tagit del av. Det kommunen vill upphandla är i första hand en hyresvärd som har lokaler för gruppbo­stad antingen genom att göra om lokaler eller att bygga lokaler. En ytterligare förutsättning är att hyresvärden har en fastighet själv att ordna lokalerna på. Kommunen har inte för avsikt att sälja någon fastighet inom denna upphandling.

De mest intressanta upphandlingslösningar som identifierats är:

- Att upphandla anpassade lokaler genom en hyresvärdsupphandling
- Att upphandla platser (här ingår lokaler men även verksamhetsdrift)
- Att upphandla icke anpassade lokaler som sedan gemensamt mellan hyresvärden och kommunen anpassas.
- Att välja ut en hyresvärd som har en lämplig fastighet och sedan upphandla byggentreprenaden efter en gemensam projektering.

Att upphandla anpassade lokaler genom en hyresvärdsupphandling har omvärldsbevakningen sett ett exempel på. Det kräver en gedigen upphandlingstext och även vissa önskemål/krav på lokalens utformning. Utfallet av upphandlingen, om intresse finns, kommer att påverkas av hur strikt och rigid upphandlingstexten är. Kvalitén på anbuden ökar med en mer rigid/kravställande text och riskerna som kommunen tar kommer att minska med högre krav redan i upphandlingen. Däremot riskerar högra krav i upphandlingen att färre antal aktörer är intresserade av att lägga anbud på upphandlingen.

Att upphandla platser är en lösning. Det innebär att upphandlingen inte syftar till att handla upp en lokal där kommunen själv bedriver verksamhet utan där hela paketet med både lokal och verksamhet ingår. Detta sätt ger inte kommunen rådighet över lokalerna genom ett hyresavtal och ger således en risk att kommunen inte kan nyttja platserna efter att avtalet om platserna gått ut (vilket oftast är klart kortare än ett hyresavtal) eller om den privata verksamheten behövs avbrytas för att den är undermålig. Det ger kommunen inte heller någon möjlighet att ha kommunal verksamhet i lokalerna utan kommunen kommer att ha privat drift genom denna lösning.

Att upphandla under förutsättning att kommunen är med och projekterar ser förstudien som en utmaning, men inte som någonting omöjligt. Däremot kan det komma att kosta kommunen pengar som inte räknas in i själva upphandlingen, tex i form av konsultkostnader och mer upparbetad arbetstid inom kommunens organisation än när detta inte behövs. Utmaningen kommer att ligga i att frigöra lämplig personal för uppdraget inom kommunen eller att kunna köpa in den typ av kompetens som behövs externt.

Att välja ut en hyresvärd och sedan upphandla byggentreprenaden kommer också



## TRELLEBORGS KOMMUN

att kräva mycket resurser från kommunens sida och har samma utmaningar som ovan. Det finns dessutom ett liknande ärende i förvaltningsrätten just nu där dom ännu inte har fallit, vilket gör metoden osäker. Sannolikt bör kommunen stå för marken i ett sådant förfarande också.

Att göra en ramavtalsupphandling för platser rekommenderas inte i denna förstudie. Utifrån den omvärldsbevakning som är gjord är ramavtal ofta gjorda för att tillgodose klart mer än de 12 platser kommunen beräknas vilja bygga inom ramen för denna förstudie.

Att upphandla lokaler tar 1-2 månader för att ta fram själva upphandlingen, sedan ca 3 månader innan en upphandling är vunnen av en entreprenör. Därefter kommer en byggtid om 12-24 månader. En lokal kan alltså vara i bruk runt mars 2024 to m mars 2025 om erforderliga beslut fattas.

### 5.1 Vad säger marknaden?

En request for information (RFI) är genomförd inom ramen för denna förstudie. En RFI innebär att marknaden tillfrågas om olika frågor genom upphandlingsenhetens verktyg Tendsign. Frågorna har berört olika upphandlingslösningar likt de under avsnitt fem.

En förutsättning som framgick i inledningen av RFI:n för de som valt att besvara den var att "fastighet/tomt tillhandahålls av leverantör."

Av de fem svar som inkommit har fyra av dem inte uppgett att de kan tillhandahålla någon fastighet att bygga ett LSS-boende på och inte heller någon färdig byggnad att omställa. Viss intressant information har ändå framkommit i RFI:n men de flesta intressenter vill att kommunen bistår med en fastighet vilket inte är aktuellt inom denna förstudie. Att ett företag lämnat svar vid en RFI betyder inte att de sedan kommer att lämna erbjudande vid en upphandling.

Ingen av intressenterna var i huvudsak intresserade av att bygga om befintliga lokaler men två leverantörer såg det som en möjlighet om lokaler att omställa erbjöds. Det fanns möjlighet för någon aktör att bygga lokaler i flerfamiljshus men detta var inte prioriterat hos någon leverantör. Tre av leverantörerna var intresserade av att i första hand bygga nya lokaler och två av dessa kunde dessutom ordna med drift av verksamheten i samarbete med en leverantör av detta.

Eftersom huvudförutsättningen med upphandlingen bygger på att leverantören har en fastighet är det bara en leverantör som besvarat RFI:n som kan bli aktuell vid en upphandling med rådande förutsättningar. Den leverantören vill i första hand bygga ett nytt LSS-boende och sedan hyra ut det till kommunen utan att upphandlingen inkluderar verksamhetsdrift. Det talar för en sådan typ av upphandling.

Det förefaller inte heller som att någon lokal fastighetsägare har besvarat RFI:n eller ens gått in och tittat i den vilket kan indikera att det inte finns intresse av att



## TRELLEBORGS KOMMUN

erbjuda lokaler att ställa om. En sådan upphandling kan därför riskera att hamna utan anbud. Emellertid kan det också vara så att dessa aktörer inte har för vana att bygga eller ställa om lokaler till LSS-boenden varför dessa inte sett RFI:n som intressant för dem i ett första skede men att det kan bli aktuellt om de lokala aktörerna får en bättre kännedom om vad kommunen vill.

### 5.2 Omvärldsbevakning av LSS-gruppboende upphandlingar

Förstudien har identifierat ett par intressanta upphandlingar som andra kommuner har gjort inom den senaste fem års perioden. Förstudien har också noterat att rena upphandlingar av ett LSS-boende där leverantören behöver äga fastigheten inte har skett i stor utsträckning, varför ett stort underlag har varit svårt att få tillgång till. Dock finns det exempel på detta både med en upphandling av enbart nya lokaler och en upphandling av platser i någon form, nytt hus, omgjorda lokaler eller som en del av ett större hus.

Båda kommuner som har tagit fram en upphandling som Trelleborg ser som likvärdiga med våra förutsättningar har antingen ett funktionsprogram eller ett ramprogram bifogat i handlingarna. Detta är för att kommunen ska kunna få lokaler som är anpassade på ett bra sätt för verksamheten.

Trelleborgs kommun arbetat i dagsläget med ett ramprogram som har sitt ursprung i en annan kommuns program, men som socialförvaltningen är med och påverkar utifrån deras erfarenheter av kommunens nuvarande LSS-boenden.

Efter samtal med en kommun uppmanades Trelleborg att avisera att en upphandling kommer att komma innan den släpps. Detta för att uppmärksamma fastighetsägare på möjligheten och därmed hinna förbereda sig inför upphandlingen och för de entreprenörer som vill införskaffa en fastighet i Trelleborg för att kunna erbjuda lokaler på ges dessa lite tid att hinna agera. En sådan avisering bör inte gå ut förrän erforderliga beslut är tagna.

Andra kommuner har också uppmanat Trelleborg att särskilja lokalkontraktet och verksamhetskontraktet. Om detta sker har kommunen rådighet över lokalerna även om den privata verksamheten som då driver gruppboenden inte sköter sig och kontraktet avbryts. På så vis riskerar kommunen inte att förlora tillgång till lokalen och kommunen riskerar inte att fastighetsägaren hyr ut platserna till en verksamhet som tar emot boendeansökningar från andra kommuner.

### 5.3 Slutsatser upphandlingsalternativ

Utifrån den RFI som gjorts tillsammans med den omvärldsbevakning av hur andra kommuner har hanterat frågan har följande slutsatser dragits:

- Kommunen bör upphandla endast lokaler och inte både lokaler och verksamhetsdrift
- Kommunen bör i första hand upphandla lokaler utan att avgränsa sig till hur de tas fram för att maximera upphandlingsmöjligheterna
- Kommunen bör flagga för upphandlingen i förväg för att ge så många aktörer som möjligt chans att komma med anbud



- Kommunen bör ta fram handlingar i någon form som beskriver hur vi vill ha lokalerna, tex genom ett ramprogram. Förstudien rekommenderar att kommunen inte fastställer ramprogrammet i socialnämnden, om det påverkar tiden för upphandlingen.

## 6. Förstudiens förslag till beslut och fortsatt arbete

Denna förstudies förslag till beslut är följande:

Att en upphandling görs för byggnation av sex platser för gruppboende LSS.

Att förstudien fortgår och utreder möjlig lokalisering för ytterligare platser som byggs av kommunen själva.

Besluten motiveras enligt följande:

Även om det sannolikt är billigare att uppföra lokalerna själva skulle förfarandet ta längre tid bland annat på grund av de ekonomiska processer som finns i kommunen. Från beslut till byggnaden går att bruka är det högst sannolikt att en upphandling skulle gå fortare. Socialförvaltningen har understrukt behovet av att snabbt få fram lokaler som en väldigt viktig faktor.

Om en upphandling inte kan genomföras, till exempel på grund av att det inte inkommer anbud, har kommunen förlorat ett par månader men inte mer än så, och alternativet att då bygga själva kan väljas utan större tidsförluster.

Minst ett boende för LSS bör dock byggas i egen regi och redan nu fortsätta arbetas med. Ett färdigt boende någon gång 2025-2027 kommer enligt socialförvaltningen att behövas och för att uppnå detta bör beslut om att arbeta vidare med ett andra boende beslutas redan idag.

### 6.1 Beslutsgång

En styrgrupp har sammankallats på tjänstemannanivå som har godtagit förslagen ovan som den mest lämpliga vägen framåt.

Styrgruppen har bestått av följande personer:

Bo Carlbark, ordförande i styrgruppen. Medverkade i egenskap av ekonomidirektör.

Annikki Tinmark, förvaltningschef socialförvaltningen.

Mattias Hägg, chef för mark och exploatering samt lokalstrategenheten. Medverkade i egenskap av representant för kommunledningsförvaltningen.

Föredragande vid styrgruppen var Tobias Löfstedt

Vid mötet fanns även Jessica Hahne, avdelningschef för LSS, på inbjudan av Anniki.





# TRELLEBORGS KOMMUN

Förstudien i denna form är tänkt att presenteras för kommunstyrelsen i ärende KS 2022/230 avseende gruppbofastadsplatser inom LSS.