
Gruppboende och daglig verksamhet på Lugnet i Ekerö kommun

En genomlysning av Lugnets verksamheter i Ekerö kommun. Utredningens syfte är tjäna som stöd till beslut i Socialnämnden.



Uppdraget

På uppdrag av socialkontoret Ekerö kommun har föreliggande utredning genomförts avseende verksamheten på Lugnet i Ekerö kommun (kommunen). Där bedrivs gruppboende och daglig verksamhet i enskild regi av Föreningen Lugnet. Ekerö kommun köper idag av utföraren enstaka platser.

Uppdraget är att genomlysna och sammanfatta vad som hänt i verksamheten, framför allt under det senaste året. Utredningen ska utgöra ett underlag där det framgår vad kommunen har för skyldigheter gentemot de boende på Lugnet och utmytna i en rekommendation för Socialnämndens beslut.

Genomförande

Underlaget till utredningen utgår från allmänna handlingar från de tillsynsmyndigheter som är aktuella i ärendet, information från ansvariga på Lugnet till kommunens tjänstemän och möten med företrädare för de personer som bor på Lugnet. Underlaget grundar sig främst på sådant som framkommit under det senaste året.

Under arbetet med utredningen har utredaren haft regelbunden kontakt med kommunens tjänstemän: socialchefen och enhetschefen som är ansvarig för kommunens beslut gällande insatser för personerna som bor på Lugnet. Informationen från tjänstemännen, utöver det skriftliga material som utredaren tagit del av, har skett genom möten, mejl och telefonsamtal.

Utifrån underlaget har regler, lagar, förordningar och förarbeten samt annat av relevans använts som vägledning för att nå en rekommendation till beslut. Även rättsfall från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD), domar från kammarrätterna samt beslut från JO har tjänat som stöd.

Sammanfattning

Verksamheten på Lugnet drivs som förening (föreningen) och tillhandhåller ett gruppboende och daglig verksamhet enligt lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Kommunen köper i dagsläget nio platser på gruppboendet och tio platser på daglig verksamhet. Efter ett beslut i föreningens styrelse, den 18 oktober 2018, inkom till kommunen en förfrågan om att undersöka möjligheten för kommunen att ta över verksamheten. Förfrågan är ytterligare en anledning till den här utredningen.

Bakgrund

Föreningens verksamhet har pågått sedan kommunaliseringen som följde då LSS trädde ikraft år 1994. Föreningen bedriver sin verksamhet i antroposofisk ideologi sedan starten. Innan LSS-lagstiftningen trädde i kraft drevs gruppboenden för funktionshindrade i landstingets regi. Alla lägenheter på Lugnet är inte fullvärdiga i enlighet med förarbetet till LSS. Där anges att varje lägenhet bör ha eget hygienutrymme och vara utrustade med ett eget kök. I övrigt ska *Boverkets byggregler, föreskrifter och allmänna råd (BSF 2011:6)* tillämpas avseende exempelvis utrymmesvägar vid brand och liknande.

Redan då LSS trädde i kraft ställdes naturligtvis krav på standarden för fullvärdiga lägenheter i gruppboenden. Länsstyrelsen, som vid den här tiden lämnade tillstånd för verksamheter, var då något mer generös i bedömningarna beträffande standarden i gruppboendena, än idag då nya verksamheter öppnar, (se domskäl i avgörande från HFD, 2011 ref. 47).

Sedan några år tillbaka är IVO (Inspektionen för vård och omsorg) den myndighet som lämnar tillstånd för enskilda att bedriva verksamheter inom LSS. En verksamhet som bedrivs i kommunal regi behöver inget tillstånd men den ska anmälas till IVO.

Det finns inga lagregler på hur inomhusmiljön i ett gruppboende ska se ut utan följer av generella regler på ett boende med god kvalitet, se *Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS, handbok från Socialstyrelsen 2018*. Där framkommer att bostäderna ska vara anpassade så att god omvårdnad kan ges. Boendet ska heller inte finnas i direkt anslutning till exempelvis daglig verksamhet eller korttidsboende för att undvika institutionell prägel.

I förarbetet till LSS anges att ett gruppboende inte ska omfatta för många platser. Det bör finnas högst fem till sex personer som bor i varje boende. Anledningen till det är att undvika institutionsliknande boendeenheter (se mer under rubriken Den enskildes rättigheter). De som omfattas av LSS ska få möjlighet att vara en del i samhället och att leva ett liv som andra. Exakt vad som menas med detta framgår varken i lagtext eller på ett tydligt sätt i förarbetet.

Kommunen köper platserna på Lugnet genom individuella avtal, både beträffande gruppboendet och platserna på den dagliga verksamheten. Verksamheten drivs alltså inte på entreprenad. Föreningen som juridisk person är helt fristående från kommunen. De som bor på gruppboendet har i sin tur hyresavtal med föreningen beträffande lägenheterna. Avtalet mellan kommunen och föreningen avser därmed endast de insatser som den enskilde har beviljats med stöd av LSS.

En ny verksamhetschef anställdes av föreningen den 1 januari 2016 (samtidigt gick den verksamhetschef som tjänstgjort sedan många år i pension). I samband med detta uppdagades att föreningen inte följer de regler och riktlinjer som de är ålagda inom ramen för sin verksamhet. Det gäller exempelvis personalens kunskaper om lex Sarah, systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9). Senare har framkommit att regler gällande arbetsmiljö i allmänhet och systematiskt arbetsmiljöarbete i synnerhet inte heller följs.

Hösten år 2017 inkom en anmälan enligt lex Sarah till IVO efter en incident där en av de boende hade fått en skada. Anmälan ingavs efter att Ekerö kommun uppmärksammat Föreningen på anmälningsskyldigheten. Sedan dess är verksamheten på Lugnet ett pågående ärende hos IVO. Mot bakgrund av de brister som under hösten 2017 kommit till Socialnämndens kännedom skrev Socialnämndens ordförande och socialchefen till IVO den 13 oktober 2017 en begäran rörande en skyndsamt tillsyn av verksamheten vid Lugnet.

Föreningen Lugnets verksamhet är även föremål för ytterligare en tillsynsmyndighet, AV (Arbetsmiljöverket). Det regionala skyddsombudet begärde ett ställningstagande på grund av den psykosociala arbetsmiljön. AV inspekterade därför verksamheten på

Lugnet den 28 mars 2018.

Ideell förening

Verksamheten på Lugnet bedrivs som en ideell förening. Det innebär att föreningen är skyldig att bokföra sina ekonomiska förehavanden eftersom den ideella verksamheten innefattar näringsverksamhet och verksamhetens omsättning överstiger en summa på 182 tkr/år. Som för andra arbetsgivare krävs att en ideell förening betalar in skatter och avgifter för sina anställda till Skatteverket.

De boende och företrädares syn på verksamheten

De som bor på gruppboendet är nio till antalet och i åldrarna 32-58 år. Alla har utvecklingsstörning och några har också autism. En person bor i eget boende och har personlig assistans vilket utförs av personal som annars arbetar på Lugnets dagliga verksamhet. Alla tillhör personkrets 1 § 1 p. LSS. Alla har daglig verksamhet inklusive personen som bor i eget boende och har personlig assistans.

Socialkontoret har löpande följt upp verksamheten vid Lugnet. Särskilt täta uppföljningar har med anledning av läget i verksamheten skett under de senaste 1-1,5 åren. Under november 2018 träffade LSS-handläggare företrädare för de boende. Företrädarna bestod av fyra gode män, sex ombud, en anhörig (utan formellt företräderskap) och två personal (personlig assistans). Mötena skedde individuellt i syfte att klargöra de enskildas behov i händelse av att insatserna inte kan fortsätta att verkställas på Lugnet. Under dessa samtal framförde vissa företrädare även information om verksamheten på Lugnet och hur den fungerar idag.

Handläggarna möttes av förvåning från företrädarna och i något fall förtvivlan om det skulle bli så att Lugnets verksamhet upphör. Några företrädare ansåg att fortsatt antroposofisk inriktning är nödvändig för personen de företräder. Andra ansåg inte att det är nödvändigt alls. Krav på utbildad personal förekom i diskussionerna.

Vid samtalen framkom att det finns motsättningar mellan personalen angående hur verksamheten ska bedrivas och vad som är bra för de boende. Vidare framkom att det förekommer härskartekniker och mobbing bland personalen samt att det finns motsättningar mellan den personal som arbetat på Lugnet sedan länge och i förhållande till ny entusiastisk personal. Den nya personalen tröttnar och slutar på grund av motsättningarna. Ett bland flera exempel på skiljelinje hos personalen är synen på fasta stödpersoner. Vissa personer i personalen menar att det inte ska finnas fasta stödpersoner medan andra menar att det är nödvändigt för att skapa trygghet och kontinuitet.

Det som framkommer vid mötena är att de flesta tycker att personerna som bor på Lugnet har det ganska bra och tror inte att de påverkats av den konfliktfyllda situationen som råder bland personalen och mellan ledningen och delar av personalen. Några av företrädarna uppger att de, om de boende skulle flytta till annat boende, vill att personal initialt följer med vid en flytt. Några företrädare ansåg att det är viktigt att några av de boende får fortsätta bo tillsammans.

I samband med dessa möten framkommer även information om incidenter som är att anse som allvarliga missförhållanden som drabbat boende. Dessa är under december 2018 anmälda av kommunen till IVO enligt lex Sarah.

Förhållandet mellan stiftelsen Lugnet och föreningen Lugnet

Stiftelsen Lugnet (stiftelsen) är fastighetsägare och hyr ut lokaler till föreningen både avseende gruppboendet och den dagliga verksamheten. Det är föreningen Lugnet som bedriver verksamheten och också är den part som kommunen har de individuella avtalen med för att säkerställa att de boende får de insatser som de har rätt till. Enligt ett nyligen upprättat hyresavtal mellan föreningen och stiftelsen betalar föreningen en årshyra på 2,4 Mkr/år för lokalerna. Föreningen tar sedan i sin tur ut hyra för lägenheterna från de boende som har egna hyreskontrakt med tre månaders uppsägning.

Det hyresavtal mellan Föreningen och Stiftelsen som kommit kommunen till del är underskrivet den 10 oktober 2018 med en början den 1 januari 2018. Det är alltså daterat bakåt i tiden med mer än tio månader, vilket inte är brukligt vid upprättande av avtal. Föreningen anser att hyresavgiften är skälig och uppger att det tidigare funnits muntliga avtal mellan föreningen och stiftelsen gällande hyran, dock inget skriftligt. Föreningen uppger vidare att förhandling skett gällande hyresbeloppet på styrelsenivå. Något sådant protokoll eller annan dokumentation av någon förhandling har vi till utredningen inte fått del av, undantaget information om att föreningens ordförande, i oktober 2018, fått i uppdrag av styrelsen att upprätta ett hyresavtal på 200 tkr/mån.

Avtalet mellan kommunen och föreningen gällande verksamheterna

Individavtalen gällande insatserna till de boende är upprättade mellan kommunen och föreningen år 2016. De är utformade individuellt men innehåller en generell del vad som gäller om föreningen inte fullföljer sina åtaganden. Föreningen som organisation är en egen juridisk person utanför det kommunala ansvaret. Verksamhet drivs därmed inte som en upphandlad entreprenad utan som en näringsverksamhet inom kommunens geografiska område där alla platser i dagsläget köps av Ekerö kommun. Det är inget som hindrar att föreningen säljer platser även till andra kommuner. I detta avseende är föreningen en näringsverksamhet att jämföra med andra näringsverksamheter inom kommunens geografiska område.

Vite och hävning av avtalet

Individavtalen mellan kommunen och föreningen innefattar skyldigheter för föreningen som bland annat avser uppföljningar av verksamhet, skötsel av ekonomin och annat som kan få till följd, om inte detta sköts, att de som bor där inte får insatser till den kvalitet som de har rätt till. Om föreningen inte sköter sina åtaganden kan kommunen kräva vite eller häva avtalet.

I det fall att kommunen kräver föreningen på vite krävs att kommunen skriftligt underrättar föreningen om vad de ska åtgärda. Föreningen ska då inkomma med en

åtgärdsplan. Om föreningen av sådana skäl som anges ovan inte klarar att bedriva verksamheten har kommunen rätt till ekonomisk ersättning för att ta över driften.

En grund för att häva avtalet är om en tillsynsmyndighet, exempelvis IVO eller AV riktar allvarlig kritik mot verksamheten och föreningen inte åtgärdar det som kritiserats. Ett hävande av avtalet kan ske omedelbart. Föreningen har inte levererat godtagbara åtgärdsplaner som krävts av tillsynsmyndigheterna IVO eller AV och som kommunen kunnat ta del av.

Ekonomi

Föreningen har ett ekonomiskt underskott på drygt -1,5 Mkr som redovisats för september 2018. Av denna skuld består ca -800 tkr av en semesterlöneskuld som finns kvar sedan 2017. Underskottet innefattar också en skuld gällande sociala avgifter på ca -200 tkr.

Anställda

Den del i verksamheten som utgör gruppboenden är uppdelade på två enheter, Eken och Björken. Utöver de två gruppboendena består verksamheten av daglig verksamhet.

Eken

Gruppboendet Eken har en så kallad husansvarig och utöver det sex stycken tillsvidareanställda, 11 personer som är timanställda.

Två av dessa personer som har en tillsvidareanställning har en socialterapeutisk utbildning på 4,5 år som är en yrkesutbildning på gymnasienivå med antroposofisk inriktning. Övrig tillsvidareanställd personal uppges ha en erfarenhet på mer än tio år att arbeta med målgruppen funktionshindrade. De tillsvidareanställda, samt den husansvariges, totala lön per månad utgör 150 tkr/mån. De anställda som arbetar på Eken är i åldern 44-59 år. Tjänstgöringsgraden är 100% för tre av de anställda. Ytterligare tre är anställda på 67 % och en på 54,27% av en heltidsanställning.

Av de 11 personer som arbetar som timvikarier har tre en utbildning som undersköterska/mentalskötare och hela gruppen timtidsanställda har en ersättning på i genomsnitt 155 kr/tim.

Björken

Även på gruppboendet Björken finns en husansvarig och utöver det åtta tillsvidareanställda. Utöver det finns sex personer som är timanställda. Den formella utbildningen bland de tillsvidareanställda, inklusive den husansvarige, på Björken är det två som är undersköterskor, en person som har socialterapeutisk utbildning samt lärarutbildning. Den totala lönekostnaden för dessa personer är 200 tkr/mån. Åldersfördelningen på Björkens gruppboende är mellan 36-65 år. Sex av de anställda har en tjänstgöringsgrad på 100%, en på 66,7%, en på 33,30% samt en på 52%.

De sex personer som arbetar som timvikarier har ingen utbildning inom området och gruppen har en timlön per person på 151 kr/tim i genomsnitt.

Daglig verksamhet

Den dagliga verksamheten består av tio personer som är anställda tillsvidare. Utöver det finns fyra personer som är anställda som timvikarier.

Den formella kompetensen hos personalen på den dagliga verksamheten består av två personer som har socialterapeutisk utbildning och en person som har undersköterskeutbildning. Utöver det har de andra, förutom två personer, mer än tio års erfarenhet. Den totala lönekostnaden per månad för de tillsvidareanställda är 180 tkr. Åldersspannet för de anställda är 21-69 år. Sex av dessa personer har en tjänstgöringsgrad på 100% och fyra på 25%.

De fyra personer som är anställda som timvikarier har en genomsnittlig lön på 147 kr/tim.

I ett mejl från verksamhetschefen den 15 november 2017 framkommer att föreningen tecknat ett avtal med ett företag inom daglig verksamhet. Företaget tillhandahåller skötsel av ett stall och deltagarna erbjuds genom insatsen skötsel av hästar och ridning.

Övrig personal

Den övriga personalen består av fyra personer som ansvarar för det administrativa arbetet, utöver det en kock och en vikarierande kock. Anställningsgrad, utbildning och lön framkommer för alla utom för en person, vilket kan antas vara verksamhetschefen. Där framkommer endast att personen har utbildning för att erhålla tillstånd att bedriva verksamheten och att lönen är förhandlingsbar enligt avtal. De fyra inom administrationen är i åldrarna 31-58 år. De övriga tre, utöver kockarna, har en genomsnittslön på 28 tkr/mån. En av dessa personer har socialterapeutisk utbildning, en har utbildning som sjukvårdbiträde och den tredje mer än tio års erfarenhet.

Kocken har en provanställning och lönen är 25 tkr/mån och vikarien i köket har en timlön motsvarande 141 kr.

Den administrativa delen i verksamheten beräknas därmed uppgå till 110 tkr/mån avseende löner. Dock saknas en lön som inte uppges i underlaget från föreningen som avser verksamhetschefen.

Den nuvarande verksamhetschefen har sagt upp sig från sitt uppdrag och en ny tillträdde under november 2018.

Sammanfattning

Den sammantagna och totala kostnaden för de som är fast anställda uppgår till 640 tkr/mån, inklusive kök och administration. Räknas kök och administration bort finns totalt för den del av verksamheten som avser gruppboende och daglig verksamhet, idag 26 personer med tillsvidareanställning med en tjänstgöringsgrad i genomsnitt 77,2% för en kostnad av 530 tkr/mån.

I gruppboendena och dagliga verksamheten finns 21 personer som idag är anställda som timtidsvikarier, undantaget administration och kök. Det innebär att kostnaden för att få verksamheten att gå runt torde vara betydande högre med den höga siffran av personer

som idag är timtidsanställda eftersom den delen troligtvis utgör olika kostnader från månad till månad.

Det är endast några få av de tillsvidareanställda som har formell utbildning anpassat till verksamheten. I *Rätt kompetens hos personal i verksamheter för personer med funktionsnedsättning, Vägledning för arbetsgivare, Socialstyrelsen 2012* framgår att en del av det systematiska kvalitetsarbetet inom verksamheter som bedriver insatser enligt LSS, ska se till att personal har erforderlig utbildning för att säkerställa att insatserna kan ges med god kvalitet.

Vidare framkommer i *Socialstyrelsen Allmänna råd, Kunskaper hos personal som ger stöd, service eller omsorg enligt SoL och LSS till personer med funktionsnedsättning SOSFS 2014:2* vilka utbildningar personal som arbetar med målgruppen funktionshindrade bör ha. Av de 20 tillsvidareanställda har nio personer en sådan formell utbildning som Socialstyrelsen anger i författningen. I beräkningen ingår personal med socialterapeutisk utbildning, även om den typen av utbildning inte direkt anges i författningen, kan den ändå ses som motsvarande utbildning som exempelvis vård- och omsorgsprogrammet på gymnasienivå.

Övergång till annan arbetsgivare

Då en verksamhet övertas av en ny arbetsgivare gäller, till skydd för de anställda, lag (1982:80) om anställningsskydd. Av 6 b § 1 st. framgår att *"Vid övergång av ett företag, en verksamhet eller en del av en verksamhet från en arbetsgivare till en annan, övergår också de rättigheter och skyldigheter på grund av de anställningsavtal och de anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för övergången på den nya arbetsgivaren. Den tidigare arbetsgivaren är dock också ansvarig gentemot arbetstagaren för ekonomiska förpliktelser som hänför sig till tiden före övergången. Detta stycke gäller även arbetstagare i allmän tjänst och på sjögående fartyg."*

Det innebär att om föreningens verksamhet upphör och övertas exempelvis av kommunen, så övertar kommunen de anställningsavtal som idag gäller mellan föreningen och dess anställda.

Av samma lagrum 6 b § 4 st. följer *"Trots bestämmelserna i första stycket skall anställningsavtalet och anställningsförhållandet inte övergå till en ny arbetsgivare, om arbetstagaren motsätter sig detta."*

Det innebär att det är den anställde som kan välja om den vill att anställningsavtalet fortsätter med den nya arbetsgivaren.

Inspektionen för vård och omsorg

Den 21 november 2017 gjordes en inspektion av IVO av verksamheten på Lugnet. Det medförde att IVO den 23 mars 2018 beslutade att föreningen ålades att redovisa åtgärder på ett antal punkter. Anledningen till inspektionen och det efterföljande beslutet var att ett allvarligt missförhållande som inträffat i oktober 2017 hade anmälts till IVO, där en av de boende hade blivit mycket bryskt behandlad av en personal och behövt uppsöka sjukvård.

I de åtgärder som IVO kräver av föreningen, svarar verksamhetschefen, i ett mejl i juni 2018, till IVO, att hen gör bedömningen att det på grund av personalens motstånd och kompetensnivå inte går att få till stånd en god professionell omsorg om de boende.

Bemötande

Av underlaget till beslutet från IVO framkommer att det finns brister i personalens bemötande av de som bor på Lugnet. IVO ålägger föreningen att redovisa åtgärder för brister i verksamheten gällande följande punkter.

- Brister i respekt gällande brukarens fysiska och psykiska integritet.
- Skydds- och begränsningsåtgärder följs inte upp och samtycke till sådana åtgärder har inte inhämtats av brukaren.
- Personalen har inte regelbundet fått information om rapporteringsskyldigheten enligt lex Sarah.
- Brister i dokumentationen.
- Riskanalys avseende brukarna gjordes inte vid en omorganisering.
- Personalens kompetensutveckling behöver förbättras.

IVO hänvisar i underlaget till Socialstyrelsens allmänna råd 2014:2 gällande de kunskaper som personalen bör ha i sitt bemötande av de boende.

Av lagtexten i 6 § LSS framkommer följande: *"Verksamheten enligt denna lag skall vara av god kvalitet och bedrivs i samarbete med andra berörda samhällsorgan och myndigheter. Verksamheten skall vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde skall i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges.*

Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. För verksamheten enligt denna lag skall det finnas den personal som behövs för att ett gott stöd och en god service och omvårdnad skall kunna ges."

I förarbetet till lagstiftningen (prop. 1992/93:159 s. 171) framkommer vidare: *"Andra stycket innehåller en allmän regel om skyldighet att ha den personal som behövs för att meddela god omsorg. Detta innebär att personalen skall ha den utbildning och erfarenhet som kan krävas för varje specifik uppgift."*

I de möten som beskrivs ovan där representanter för socialkontoret, LSS-handläggare, träffat företrädare framkommer ytterligare allvarliga missförhållanden som nu är anmälda till IVO och under utredning. Det har från socialkontorets sida tidigare inte funnits skäl att misstänka oegentligheter på Lugnet. Då socialkontorets LSS-handläggare tidigare gjort uppföljningar gällande de boendes insatser har det inte framkommit brister eller funnits anledning att tro annat än att de boende på Lugnet har insatser med god kvalitet.

Sammanfattningsvis framkommer bilden av att föreningen inte följt de rekommendationer, lagkrav eller annat regelverk som ska säkerställa personalens kompetens så att de boende på Lugnet ska kunna få en god kvalitet i insatserna. Bedömningen är att bristerna i kompetensen lett fram till missförhållanden som resulterat i anmälningar enligt lex Sarah.

Arbetsmiljöverket

AV skickade en underrättelse den 27 september 2018 till föreningen med en möjlighet att lämna synpunkter inför ett övervägande att stänga verksamheten den 31 december 2018. Anledningen var att det den 28 mars 2018 gjordes en inspektion från AV efter att det regionala skyddsombudet påtalat brister i arbetsmiljön.

AV fann att den organisatoriska och sociala arbetsmiljön hade allvarliga brister. Det är oklart för arbetstagarna hur arbetsfördelningen och uppdraget ser ut. Det saknas kunskaper kring regler som handlar om arbetsmiljön om hur man förebygger kränkande särbehandling och ohälsosam arbetsbelastning. En extern konsult anlätades för att klargöra roller och uppdrag men fann att det inte gick att nå fram till vissa arbetstagare och avslutade därmed uppdraget. Konsulten fann att det inte gick att nå fram till vissa arbetstagare eftersom ~~som~~ de vägrade att acceptera arbetsgivarens ansvar för att leda och fördela arbetet.

Sammantaget visar granskningen från AV på samma brister som i granskningen från IVO. Tillsynsmyndigheternas granskningar, den externa konsulten, socialkontorets möten med företrädare till de enskilda som bor på Lugnet och verksamhetschefens egen reflektion som framkom i mejl styrker på följande punkter brister i verksamheten.

- Det saknas kompetens hos personalen och att föreningen inte säkerställt att kompetensen inhämtas på ett sätt som kan förväntas av en arbetsgivare som bedriver verksamhet enligt LSS.
- Det förekommer grupperingar i arbetsgruppen som drar åt olika håll i vad som är syftet och målet med verksamheten vilket gör att det inte går att leda arbetsgruppen.
- Delar av personalen accepterar inte ledningens ansvar att leda och fördela arbetet.
- Det förekommer mobbing och kränkningar i arbetsgruppen vilket får till följd en dålig psykosocial arbetsmiljö.
- Sammantaget innebär detta att det inte går att säkerställa att de boende får den omsorg och bemöts på ett sådant sätt som god kvalitet kräver.

Rätt till insatser i förhållande till arbetsmiljö

Att det uppstår konflikt dels mellan en god arbetsmiljö och dels den enskildes rätt till insatser är inte ovanligt inom socialsektorn. Lagregleringarna som avser rätt till insatser och lagregleringar avseende arbetsmiljö har olika syften och den ena är inte överordnad den andra. Beträffande insatser enligt socialtjänstlagen är det däremot enklare eftersom andra insatser kan erbjudas på ett annat sätt än de insatser som finns inom 9 § LSS, som är att anse som en striktare lagstiftning. Med andra ord kan Socialnämnden inte erbjuda en annan insats inom LSS än den som den enskilde sökt, förutsatt att den enskilde har behovet och beviljats insatsen (se JO dnr 1197-1988 s. 213).

Att Socialnämnden har ett yttersta ansvar för att tillhandhålla insatser oavsett uppkomna arbetsmiljöproblem innebär att Socialnämnden inte kan åberopa arbetsmiljöskäl för att inte tillhandhålla en insats (se JO dnr 785-2014 s. 478).

Arbetsmiljöverket har den 4 december 2018 beslutat att efter den 20 mars 2019, vid vite om 250 000 kronor, förbjuda Föreningen Lugnet att bedriva verksamhet vid arbetsstället om inte ett flertal åtgärder är uppfyllda inom vart och ett av områdena

1. Fördelning av arbetsmiljöuppgifter, befogenheter och kunskaper
2. Organisatorisk och social arbetsmiljö
3. Rutiner för systematiskt arbetsmiljöarbete.

Det innebär att Socialnämnden är skyldig att de boende vid Lugnet får fortsatt gruppboende till goda levnadsvillkor och med en god kvalitet i genomförandet oavsett om det sker på Lugnet eller på ett annat gruppboende.

Kommunens möjlighet och skyldighet

Det finns ingen skyldighet för kommunen att fortsätta att driva Lugnet. I det fall ett beslut fattas att kommunen inte längre köper platserna på Lugnet, har kommunen en skyldighet att tillgodose att den enskilde erbjuds en annan gruppboende med god kvalitet. Ett sådant beslut är ett verkställighetsbeslut och är som regel inte överklagningsbart för den enskilde. Kommunens skyldigheter när det gäller denna målgrupp återfinns dels i 2 § 2 st. LSS. Där framkommer att kommunen, om inte annat avtalats, ska ansvara för insatser enligt 9 § LSS 9 p. som avser gruppboende.

2 § Varje kommun skall, om inte något annat avtalats enligt 17 §, svara för insatser enligt 9 § 2-10.

Nämnden har vidare en skyldighet att följa upp verksamheten på Lugnet enligt 6 kap 6 § Kommunallag (2017:725), KL.

"Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap. 1 § har lämnats över till någon annan".

Anses inte gruppboendet som fullvärdigt kan kommunen besluta att inte köpa platserna i verksamheten. I ett avgörande från Kammarrätten i Stockholm (mål nr 9470-08) som gällde en enskilds person krav att få bo kvar på ett gruppboende, hade kommunen beslutat att lägga ner verksamheten eftersom det inte var fullvärdigt. Domstolen uttryckte att kommunen inte var förpliktigad att tillhandhålla annat än ett fullvärdigt gruppboende. Det finns alltså ingen skyldighet för kommunen att driva ett gruppboende som är annat än fullvärdigt.

I sammanhanget är det viktigt att påminna om likställighetsprincipen som framgår av KL 2 kap. 3 § "Kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat."

Det innebär att kommunen på alla sätt är förhindrad att sörja för föreningens underskott eller på annat sätt behandla föreningen annorlunda än någon annan ideell förening, näringsidkare eller arbetsgivare som hamnar på obestånd. Kommunens ansvar är att tillgodose insatserna för de boende på Lugnet.

Kommunens hälso- och sjukvårdsansvar

För de som bor på gruppboende enligt 9 § 9 p. LSS har kommunen ett hälso- och sjukvårdsansvar upp till sjuksköterskenivå. Det följer av 12 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslag (2017:30), HSL. Sjukvårdande insatser ska följas upp och dokumenteras. I Socialstyrelsens rapport *Nationella indikatorer för god vård, 2009* framkommer vad som är att anse som god vård; är bland annat kunskapsbaserad, ändamålsenlig och säker hälso- och sjukvård.

Den medicinskt ansvariga sjuksköterskan i kommunen (MAS) genomförde nyligen sin årliga uppföljning vid Lugnet. Samarbetet med vårdcentralen i Järna och kommunens hälso- och sjukvårdsteam brister.

Eftersom det av lagtexten i 12 kap 1 § HSL framkommer att hälso-och sjukvård ska *erbjudas* dem som genom beslut bor på ett gruppboende, innebär det problem om samarbetet inte fungerar; i synnerhet om den enskilde behöver hjälp att kommunicera och genom personalens försorg behöver hjälp komma i kontakt med sin husläkare. Den enskilde har däremot en möjlighet att själv välja vilken typ av vård hen ska ha eftersom kommunens tillhandahållande av hälso- och sjukvård avser ett erbjudande.

De enskildes rättigheter

Det finns ingen skyldighet för kommunen att driva ett gruppboende som inte är fullvärdigt och det finns ingen rättighet för de enskilde att bo kvar eftersom Lugnet inte anses vara ett fullvärdigt gruppboende.

I ett avgörande från HFD (2011 ref 47), gällde frågan om en enskild verksamhet som drevs på entreprenad från kommunen, fortsättningsvis skulle få tillstånd att bedriva ett gruppboende trots att det inte var fullvärdigt. De som bodde där önskade att bo kvar. Gruppboendet var i sig inte dåligt men levde inte upp till kraven på fullvärdiga bostäder avseende den fysiska miljön. Rummen som saknade kök var små, och de boende delade hygienutrymmen. Domstolen menade att den enskildes självbestämmande och önskan att fortsätta att bo på gruppboendet, trots att det inte var helt fullvärdigt, har en avgörande roll i sammanhanget. Kommunen är dock skyldig att tillhandhålla en plats på ett fullvärdigt gruppboende om den enskilde önskar det, men det finns ingen skyldighet för kommunen att avveckla gruppboendet för att det inte anses vara fullvärdigt. Den enskildes självbestämmande och integritet väger i det här fallet tyngre än krav på ett fullvärdigt gruppboende men kommunen är heller inte skyldig att tillhandahålla annat än fullvärdiga gruppboenden.

Det som framgår av förarbetet till LSS och vad som där anses med fullvärdiga bostäder är, utöver att lägenheterna helst ska ha kök och ett eget badrum att det heller inte ska vara för många platser på ett och samma gruppboende. Vad lagstiftaren vill åstadkomma är att frånga institutionsliknande boenden. Ett gruppboende kan alltså anses ha god kvalitet trots att det inte anses som fullvärdigt. Det ställer trots allt krav på personalens

kompetens och bemötande. Ett gruppboende som präglas av sådana brister som Lugnet har inte god kvalitet i verksamheten.

Av förarbetet (prop. 1992/93:159 s. 87) framkommer *"För att stärka och utveckla samspelet i gruppboenden krävs att gruppen som delar gemensamma utrymmen inte är för stor. Den bör inte vara större än att den enskilde kan få en social roll i gruppen, att knyta vänskapsband och att kunna förstå och förutsäga de andras reaktioner. Principen bör vara att gruppboenden är förlagda till vanliga bostadsområden. Enligt min mening bör gruppboendena utformas och placeras så att de inte får en institutionell prägel."*

Det innebär sammanfattningsvis att om verksamheten i övrigt håller en kvalitet som innefattar goda levnadsvillkor finns det inget hinder att låta en sådan verksamhet fortsätta, i enskild eller kommunal regi. Det finns däremot ingen rättighet för den enskilde att bo kvar om verksamheten i övrigt inte anses tillgodose lagens krav på goda levnadsvillkor.

Kostnader

Av avtalet mellan stiftelsen och föreningen framkommer att föreningen idag betalar en hyra motsvarande 2,4 Mkr/år för hyra av lokalerna där verksamheten bedrivs. De fasta personalkostnaderna uppgår till 640 tkr/mån. I detta saknas uppgift över kostnaden för timanställda. Det finns skäl att anta att en betydande kostnad tillkommer eftersom de timtidsanställda uppgår till 21 av totalt 47 personer.

Motivering och förslag till beslut

Underlaget visar på att Lugnet har stora brister i verksamheten. Bristerna består av allvarliga motsättningar i personalgruppen vilket kan ha sin grund i otydlig ledning och bristfällig styrning tillsammans med låg utbildningsnivå bland personalen. Ledningen har inte haft tillräckliga kunskaper om regelverket varken beträffande verksamhetens kvalitet, vilken kunskap personal ska ha eller krav på arbetsmiljöarbete. Följden av detta har lett till flera allvarliga incidenter för de boende som kommunen känner till och som anmälts enligt lex Sarah till IVO.

Av individavtalen mellan kommunen och föreningen framgår att föreningen kan komma att behöva betala vite eller ersätta kommunen för fortsatt drift i händelse av att föreningen inte sköter verksamheten enligt de krav som ställs. Föreningens verksamhet visar på stora brister och föreningen har inte fullföljt sina åtaganden enligt avtalet. Föreningen visar också på ett betydande ekonomiskt underskott. Med hänsyn till föreningens budgetläge ställs frågan om ett vite eller ekonomisk ersättning till kommunen kan fullföljas enligt avtalet. Det är i vart fall inte troligt utan en rättslig process där föreningen sätts i konkurs.

Inget av vad som framkommer i utredningen tyder på att kommunen bör, eller ens kan, ta över en sådan verksamhet som har så omfattande problem som Lugnet. För kommunens del skulle ett sådant åtagande innebära en massiv utbildningssatsning och ett omfattande arbete för att komma tillrätta med den svåra arbetsmiljösituation som

råder. Om det ens är görligt bedöms det kunna ta mycket lång tid innan god kvalitet i verksamheten kan uppnås.

Mot bakgrund av ovanstående rekommenderas nämnden fatta beslut som tillförsäkrar de som idag bor på Lugnet platser på gruppboenden och på daglig verksamhet med god kvalitet. Det uppnås med en stabil och kunnig ledning där kraven på god kvalitet i verksamheten och arbetsmiljön efterlevs. Mot bakgrund av de eskalerande problemen i verksamheten bedöms verksamheten på Lugnet inte tillförsäkra de boende insatser med god kvalitet.