Risiko- og sårbarhetsanalyse

Samlokalisering av tre bofellesskap i Melhus kommune

Bernt Are Moshaug
02.07.2020

Innhold

Bakgrunn 2
Risiko- og sårbarhetsvurdering 2
1. Institusjonalisering 2
2. Brukertilpasning og bygningsmasse 3
3. Lokalisering og stigmatisering 4
4. Selvstendighet og normalisering 5
5. Rekruttering og fagmiljø 5
6. Deltidskultur 6
7. Alenearbeid 7
8. Tjenestetilbud 8
Oppsummert risikovurdering 9

Bakgrunn

Melhus kommune har vedtatt igangsettelse av et prosjekt for å se på samlokalisering av tre bofellesskap for personer med psykisk utviklingshemming. Prosjektet har fått navnet Lena Park og skal lokaliseres i Melhus sentrum. Bygget planlegges med 16 boenheter for utviklingshemmede i tre separate bofellesskap, kombinert med næringsareal og private leiligheter.

De tre berørte bofellesskapene Lenavegen (4 beboere), Lensmannsgården (4 beboere) og Rådhusvegen (8 beboere) ligger alle innenfor et avgrenset område i Melhus sentrum. Lena Park er planlagt oppført på tomten hvor Rådhusvegen bofellesskap står i dag. Denne risiko- og sårbarhetsanalysen tar utgangspunkt i områder som er fremhevet som sårbare for personer med psykisk utviklingshemming, samt andre områder som er trukket frem i fylkesmannens uttalelse til Husbanken datert 14.01.20, og i Husbankens brev til Melhus kommune, datert 22.01.20.

Melhus kommune vil gjennom denne risiko- og sårbarhetsanalysen vise hvordan kommunen planlegger for at samlokalisering av tre bofellesskap i Lena Park skal bli en god løsning for både beboere, ansatte og pårørende og bidra til integrering og normalisering av utviklingshemmede i Melhus sentrum. Analysen er utført av rådgiver Bernt Are Moshaug, i samarbeid med kommunalsjef Trude Wikdahl og enhetsleder Kjersti Stenvig.

Risiko- og sårbarhetsvurdering

1. Institusjonalisering

<u>Risiko:</u>
Samlokalisering av tre bofellesskap vil bidra til å skape en institusjon for mennesker med utviklingshemming.

<u>Status:</u>
Fylkesmannen viser til at store bofellesskap kan medføre tendens til institusjonalisering ved at boformen gjør den enkelte avhengig av andre. Rettighetsutvalget påpekte i NOU 2016:17 på lik linke, «*at den økte etableringen av store bofellesskap, ofte med fellesarealer og lokaler for dagaktivitetstilbud er i konflikt med de politiske målsettingene om at utviklingshemmede skal bo i mest mulig vanlige boliger, i ordinære bomiljøer».*

<u>Tiltak for å redusere risikoen:</u>
Lena Park er en samlokalisering av tre eksisterende bofellesskap og må derfor *ikke* sees på som ett stort bofellesskap. En samlokalisering av tre bofellesskap på 4-8 personer vil derfor være i tråd med nasjonale føringer, slik Melhus kommune vurderer det. Lena Park er planlagt utformet med ett bofellesskap med 8 leiligheter i første etasje (tidligere Rådhusvegen) og to bofellesskap med 4 leiligheter i hvert fellesskap i andre etasje (tidligere Lenavegen og Lensmannsgården). Hvert bofellesskap består av selvstendige boenheter med egen inngang, kjøkken, stue og soverom. Bofellesskapene har egne fellesareal og personalfasiliteter.

Bofellesskapene vil beholde sin beboersammensetning og personalgruppe, og de vil være fysisk adskilt fra hverandre, jf plantegning. Bofellesskapene vil ha egne innganger og vil ikke være i kontakt med hverandre, med unntak av sambruk av felles uteareal. Alle leiligheter har egen inngang og egne balkonger for å ivareta behov for privatliv utendørs. Dag- og aktivitetstilbudet ved Melhus arbeidssenter er lagt utenfor 2 km Melhus sentrum, slik at beboerne må bevege seg ut av sentrum for å delta på dette.

Tilbakemeldinger pårørende som er involvert i prosjektet, er at de ønsker tilgjengelige og gode fellesarealer, slik at beboerne ikke skal bli sittende isolert i sine leiligheter. Fellesarealene bidrar til sosial kontakt og mulighet for å innta måltider sammen med andre, dersom man ønsker dette. Den individuelle oppfølgingen og tilretteleggingen skal ikke falle bort selv om det etableres fellesarealer som muliggjør fellesaktiviteter.

På bakgrunn av planlagt organisering, arkitektonisk utforming og uteareal vurderer Melhus kommune at faren for institusjonalisering som følge av Lena Park som like lite sannsynlig eller lik dagens situasjon med Lenavegen, Lensmannsgården og Rådhusvegen bofellesskap.

2. Brukertilpasning og bygningsmasse

Risiko:
Leiligheter og fellesareal i bofellesskapet er ikke tilpasset brukergruppen, med de krav som stilles til universell utforming og tilgjengelighet.

Status:

Lena Park skal erstatte boliger for personer med psykisk utviklingshemming som i dag bor i bofellesskap i Melhus sentrum. Disse bofellesskapene er eldre, slitte og til dels også uhensiktsmessige for de beboerne som i dag bor i dem. Tilgangen på fellesområder og brukernes muligheter til individuell tilpasning er svært variabel. Spesielt Lensmannsgården og Rådhusvegen har dårlige og uegnede lokaliteter for nåværende brukergruppe, mens Lenavegen forventes å måtte ha en stor oppgradering av bygningsmasse om få år. Lensmannsgården har svært små leiligheter på om lag 30 kvm og disse er ikke tilpasset målgruppen. I tillegg mangler bofellesskapet tilgang på uteareal.

Et nytt bygg, med store og tilrettelagte leiligheter vil i stor grad øke bo- og livskvaliteten til den enkelte bruker da de gjør det mulig å bo der selv med eventuelle funksjonsfall og endringer i behov. Det er det ikke tilrettelagt for i dagens boliger, spesielt ikke på Lensmannsgården og Rådhusvegen. Lena Park vil også gi langt bedre muligheter for velferdsteknologiske løsninger tilpasset brukergruppen, slik at beboerne i større grad har muligheten til å leve et selvstendig liv.

Tiltak for å redusere risikoen:
Melhus kommune mener at prosjektet Lena Park ivaretar de hensyn som er fremhevet i Artikkel 19 i Konvensjon om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Kommunen mener at det kan ytes langt bedre, og mer bruketilpassede tjenester i Lena Park, med moderne fasiliteter og tilgang på gode fellesarealer. Både individuelle og felles

utearealer for brukerne, samt mulighet til å benytte ny teknologi og ivareta brukerne til tross for funksjonsfall, tilsier at livskvaliteten til brukergruppen vil kunne økes betraktelig.

3. Lokalisering og stigmatisering

Risiko:

Samlokalisering av tre bofellesskap i Melhus sentrum vil bidra til stigmatisering av mennesker med utviklingshemming.

Status:

Beboerne som skal bo i nye Lena Park bor allerede i boliger i bofellesskap som ligger i Melhus sentrum. De benytter seg av fasilitetene i sentrum, enten alene eller sammen med personalet og de ønsker å fortsette å bo sentrumsnært. I sentrum har de tilgang på terapibasseng på Buen helse- og omsorgssenter, samt kafeer, butikker og kollektivtilbud i gangavstand fra boligen. Lena Park vil bidra til beboerne fortsatt kan være en del av det nærmiljøet de kjenner og har bodd i lengre tid. Det fremheves av Rettighetsutvalget[1] at boenheter bør plasseres i ordinære og gode bomiljøer slik at prinsippene om normalisering og integrering oppfylles.

Tiltak for å redusere risikoen:

Melhus kommune er opptatt av at Lena Park skal plasseres i et ordinært og godt bomiljø, slik at prinsippene om normalisering og integrering oppfylles. Utviklingen av boliger og bomiljø i sentrumsnære områder har i stor grad endret seg over tid. Det utvikles i økende grad sentrumsnære bomiljø bestående av tettere bebyggelse, og dette gjelder også for Melhus. De siste årene er sentrumsområdet i stor grad bebygd med leilighetsbygg på 3- 4 etasjer, i kombinasjon med næringsareal.

Sentrumsplanen for Melhus sentrum som ble vedtatt i 2019 legger opp til bygg i 3- 5 etasjer og mest mulig parkering under jord. Utformingen av Lena park ivaretar normaliseringsprinsippet i sin form og utforming og er etter Melhus kommune sin vurdering i samsvar med moderne bo- og sentrumsmiljø. Lena Park vil ligge i et ordinært bomiljø, og ikke vil avvike vesentlig fra boligene i nærmiljøet.

De fleste boligene som i dag bygges i Melhus sentrum er en kombinasjon av boliger og næringsareal. På den andre siden vil boliger bygd på 1990-tallet og som er i én etasje, i større grad bryte med sitt naturlige bomiljø. De kan lettere identifiseres som «boligen» ved at de ikke ligner på andre boliger i nærmiljøet. Lena Park vil i større grad kunne fremme inkludering i lokalsamfunnet for beboerne ved at det ligger sentralt i Melhus sentrum og ser ut som andre bygg i området.

[1] NOU: På lik linje (2016)

4. Selvstendighet og normalisering

Risiko:
Etablering av Lena Park i nærheten av Buen helse- og omsorgssenter vil bidra til institusjonspreg og stigmatisering av personer med utviklingshemming. I tillegg vil ulike brukergrupper samlokaliseres på en uheldig måte.

Status:
Buen helse- og omsorgssenter er et relativt stort bygg i Melhus sentrum og består av to sykehjemsavdelinger og omsorgsboliger, i tillegg til en godt besøkt bygdekafé, frisør, fotpleier, treningssal og basseng. Det arrangeres en egen klubb for personer med utviklingshemming en dag i uka i lokalene til bygdekafeen. Bak og rundt Buen helse- og omsorgssenter er det mange hundre leiligheter i ulike blokker. Det planlegges i tillegg bygging av nye 300 leiligheter på Melhustorget, som ligger rette ved siden av Buen i løpet av få år. Dersom vi ser hele sentrum under ett, er det planlagt for 1000 nye boenheter, og dette viser at Melhus sentrum er i sterk utvikling i de kommende årene.

Tiltak for å redusere risikoen:
Valget av tomt for Lena Park må sees i lys av dagens sentrums- og bomiljøutvikling, slik den har endret seg siste 10-20 år. Det er i umiddelbar nærhet til Buen helse- og omsorgssenter i all hovedsak utviklet et moderne bomiljø med en kombinasjon av næringsareal, samt kulturelle og sosiale aktiviteter. Et ordinært bomiljø består av ulike aldersgrupper og det vil i årene fremover bli langt flere eldre i Melhus. De siste årene har vi også registrert at mange eldre ønsker å bosette seg i Melhus sentrum, for blant annet å ha en enkel tilgang til butikker og servicetilbud. Det vil ikke legges opp til andre brukergrupper (som rus og psykisk helse) i bofellesskapet eller i de private leilighetene i Lena Park. Sistnevnte vil med stor sannsynlighet bli lagt ut for salg på det åpne markedet.

Med bakgrunn i at dagens tre bofellesskap ligger i sentrum på lik linje med Lena Park, mener Melhus kommune at faren stigmatisering er mindre sannsynlig som det er med dagens situasjon. Faren for stigmatisering er større hos dagens bofellesskap, som i større grad enn skiller seg fra annen bebyggelse i nærområdet. Melhus kommune mener at Lena Park fremmer et selvstendig liv hos brukerne, gjennom en bygningsmasse, teknologi, infrastruktur og lokasjon som tillater dem å styre hverdagen sin på en bedre måte enn i dagens tre bofellesskap.

5. Rekruttering og fagmiljø

Risiko: Samlokalisering av tre bofellesskap vil medføre mindre faglig støtte til personalet og redusere stabiliteten i personalgruppen.

Status:
I sin uttalelse til Husbanken peker saksbehandler fra fylkesmannen på en rapport[2] som viser til at små bofellesskap gir signifikant bedre faglig støtte og veiledning til personalet enn større bofellesskap. Det er verdt å merke seg at forfatterne innledningsvis selv bemerker at

[2] Kittelsaa og Tøssebro: Store bofellesskap for personer med utviklingshemming (2011)

det kun var signifikant sammenheng når de skiller ut de aller minste bofellesskapene, som har 2-3 brukere. I tillegg ble det i denne undersøkelsen kun stilt spørsmål om hvorvidt personalets behov for faglig veiledning var dekket. Her kan det tenkes at behovet for veiledning og faglig støtte er mindre når det er færre brukere å forholde seg til, og ikke dermed at den faglige ivaretakelsen av beboerne er bedre. Videre påpekes det at det er en stor svakhet med forskningen at de små bofellesskapene var eldre og at dette kunne ha innvirkning på personalets kompetanse og kjennskap til brukerne.

Tiltak for å redusere risikoen:
Gode tjenester til personer med utviklingshemming henger tett sammen med hvilken kompetanse som er tilgjengelig i tjenesten og bofellesskapet. En rapport fra Fafo[3] oppsummerer at samlokaliserte boliger og store bofellesskap legger grunnlag for mer stabile fagmiljøer, og det er dette Melhus kommune ønsker å oppnå med etableringen av Lena Park. Stabilitet i personalgruppen, få kontaktpunkter og personell med tilstrekkelig kompetanse er svært viktig for personer med psykisk utviklingshemming.

I Fafo-rapporten fremhever de ansatte større fleksibilitet, mer varierte arbeidsoppgaver og et større fagmiljø. Etableringen av større bofellesskap og personalbaser medfører også redusert behov for ekstrahjelp, noe som gjør det mulig å øke andelen ansatte med fagutdanning. Melhus kommune har en politisk vedtatt satsning på heltidskultur, som på sin side vil bidra til å utvikle gode fag- og læringsmiljø. Det er rimelig å anta at større fag- og kompetansemiljø vil gjøre det noe enklere å rekruttere fagpersonell i et marked som blir mer og mer krevende i takt med den demografiske endringen i innbyggersammensetningen.

6. Deltidskultur

Risiko:
Ansatte i deltidsstillinger gir lavere kvalitet på tjenesten og svakere pasient- og brukersikkerhet.

Et stort antall tjenesteytere som gir tjenester til den enkelte, medfører at det kan gå lang tid mellom hver gang en ansatt yter tjenester til en bruker. Dette øker risikoen for at brukeren ikke får tilstrekkelig og kontinuerlig tilsyn, og det øker risikoen for at brukeren ikke selv får utføre oppgaver, og gjennom det lære eller vedlikeholde ferdigheter.

Status:
Dagens tre bofellesskap har en utbredt bruk av deltidsstillinger for å få turnusene til å gå opp. Bofellesskapene har til sammen om lag 40 årsverk fordelt på 70 personer, noe som gir en gjennomsnittlig stillingsstørrelse på under 60 %. Dette innebærer mange deltidsansatte, få høgskoleutdannede og ansatte som ikke har formell kompetanse.

Fylkesmennene gjennomførte i 2016 landsomfattende tilsyn med kommunenes helse- og omsorgstjenester til mennesker med utviklingshemming. Det ble gjennomført tilsyn med 57 kommuner. I 12 kommuner fant fylkesmennene ingen lovbrudd. I de øvrige 45 kommunene fant fylkesmennene til dels alvorlig svikt i tjenestetilbudet, og blant flere forhold ble det pekt på

[3] Fafo: Samlokaliserte boliger og store bofelleskap (2012)

svakheter som dårlig fagdekning på kveld, natt og helg, samt knapphet på høgskolekompetanse i denne rapporten[4].

Tiltak for å redusere risikoen:
En samlokalisering av tre bofellesskap vil legge til rette for å etablere flere 100 % stillinger, ved at ansatte kan gå mer på tvers av bofellesskapene og at det også kan etableres andre arbeidstidsordninger som gir mulighet for å redusere andelen deltidsstillinger. Flere ansatte i hele stillinger vil gi bedre kontinuitet i tjenesteytingen, i og med at brukerne få færre ansatte å forholde seg til. Når ansatte arbeider fulltid, vil man lettere kunne utvikle gode fag- og læringsmiljøer og man vil kunne rekruttere de mest kompetente medarbeiderne.[5]

Tjenester til mennesker med utviklingshemming krever at ansatte har god kjennskap til brukerne i tillegg til at brukerne har behov for forutsigbarhet og stabilitet i hverdagen. Dersom de ansvarlige for daglig tjenesteyting ikke kjenner den enkelte brukers individuelle behov og tildelte tjenester, kan det medføre at tjenestene ikke blir planlagt og gjennomført forsvarlig. Hvis ansatte ikke har tilstrekkelig kompetanse om utviklingshemming og har for dårlig kjennskap til brukeren til å fange opp, fortolke og formidle det hun eller han uttrykker, kan redusert livskvalitet og unødig lidelse bli resultatet. Dette vil styrkes betydelig ved å øke andelen heltidsansatte i tjenesten.

Melhus kommune mener at i nye Lena Park er risikoen for manglende fagdekning og deltidsstillinger mindre enn ved dagens tre separate bofellesskap. Melhus kommune vil ha mulighet for å lage store stillinger ved at ansatte kan arbeide på flere bofellesskap. Dette vil bli spesielt viktig i tiden fremover, for å kunne rekruttere kvalifisert personell i hele- og omsorgstjenesten.

7. Alenearbeid

Risiko:
Alenearbeid utgjør en risiko for helse, miljø og sikkerhet for ansatte, samtidig som alenearbeid også utgjør en risiko for svikt i utførelsen av helse- og omsorgstjenester som på sin side går utover tjenestemottakerne.

Status:
Alenearbeid er av Arbeidstilsynet definert som «Arbeid hvor arbeidstakeren over tid er utenfor syns- og hørselsrekkevidde for sine kolleger og hvor hjelpen ikke er umiddelbart er tilstede uten tilkalling». En spredt bolig- og tjenestestruktur medfører økt bruk av alenearbeid. Dagens tre bofellesskap har alle alenearbeid på natt, hvor nattevaktene sitter alene på vakt gjennom natten i hvert bofellesskap.

Tiltak for å redusere risikoen:
Et av hovedmålet med en samlokalisering av tre bofellesskap er at bofelleskapene skal beholde fast kjent personell på det enkelte bofellesskap, men samtidig kunne utvikle løsninger som er fleksible på tvers av bofellesskapene. Det legges opp til å i størst mulig grad

[4] Helsetilsynet: Det gjelder livet (2017)
[5] Ingstad: Turnus som fremmer heltidskultur (2017)

unngå alenearbeid, for å forhindre at ansatte har ansvar alene for et bofellesskap. I et bygg med samlokaliserte bofellesskap vil de ansatte alltid ha annen tilgjengelig kompetanse tilstede på huset. Dette vil bidra til å redusere risikoen for situasjoner knyttet til vold og trusler

8. Tjenestetilbud

Risiko:
Store boenheter kan fremprovosere utfordrende atferd og føre til økte kostnader, jf fylkesmannens uttalelse til Husbanken.

Status:
Dagens bolig- og tjenestestruktur i Melhus gir et spredt fagmiljø som igjen påvirker tjenesteutøvelsen til brukerne av tjenestene. Samtidig har beboerne et lite og trygt bomiljø å forholde seg til med mellom 4 og 8 medbeboere.

Tiltak for å redusere risikoen:
En samlokalisering av tre bofellesskap i samme bygg vil legge til rette for å ivareta det små i det større. Den enkelte beboer vil fortsatt forholde seg til sine medbeboere og kjente ansatte, samtidig som personalet har mulighet til i større grad å samhandle på tvers rundt utfordrende situasjoner. Bofellesskapene vil ha sine egne innganger og egne, avgrensede fellesareal hvor beboerne kan velge å oppholde seg. Beboere i et bofellesskap vil ikke omgås beboerne fra de andre bofellesskapene dersom de selv ikke ønsker dette.
Et større og bedre fagmiljø vil kunne bidra til en større faglig bevissthet i tjenesteutøvelsen overfor brukerne, og på denne måten forebygge bruk av tvang og makt[6]. Flere ansatte i samme bygg vil også kunne gi en større trygghet for både ansatte og brukere. Melhus kommune mener derfor at en samlokalisering av tre bofellesskap heller vil redusere utfordrende atferd enn å øke den og at dette igjen vil bidra til mindre bruk av tvang og makt ved at personalet har bedre kompetanse.

[6] Fafo: Samlokaliserte boliger og store bofellesskap (2012)

Oppsummert risikovurdering

Understående matrise oppsummerer de risikovurderte områdene for hvert enkelt bofellesskap og det samlokaliserte bofellesskapet Lena Park. Samlet sett vurderer Melhus kommune at Lena Park til å være en god løsning på utfordringene kommunen kommer til å møte i løpet av de kommende årene med aldrende bygningsmasse, demografiutvikling og rekrutteringsutfordringer i helse- og omsorgstjenestene. I tillegg vil en samlokalisering av bofellesskap kunne bidra til et faglig sterkt kompetansemiljø, som på sin side vil sikre et kvalitativt godt tjenestetilbud til den enkelte beboer.

Utredningsområde	**Risikovurdering Lenavegen**	**Risikovurdering Rådhusvegen**	**Risikovurdering Lensmannsgården**	**Risikovurdering Lena Park**
Institusjonalisering				
Brukertilpasning				
Bygningsmasse				
Lokalisering				
Stigmatisering				
Selvstendighet				
Normalisering				
Rekruttering og fagmiljø				
Deltidskultur				
Alenearbeid				
Tjenestetilbud				

Vedlegg:

1. Tegninger av eksisterende bofellesskap
2. Tegninger av Lena Park