

## Tjänsteutlåtande

**Kommunstyrelsen kontor**

Datum 2014-04-07

Dnr 2014/0111-007

Till Kommunstyrelsen

### Svar på revisionsrapport - Granskning av kommunens långsiktiga och strategiska planering inom äldreomsorgen och LSS

#### Sammanfattning

Revisorerna har granskat Kommunstyrelsen och Vård- och omsorgsnämndens arbete med att planera bostäder för målgrupper inom äldreomsorgen och LSS (lag om stöd och service till vissa funktionshindrade). Synpunkter förs fram att Kommunstyrelsen och Vård- och omsorgsnämnden inte förmått skapa tillgång till de bostäder som det finns behov av. Revisorerna önskar en redogörelse över Kommunstyrelsens och Vård- och omsorgsnämndens syn på de iakttagelser och rekommendationer som redovisas i rapporten.

#### Beslutsförslag

##### Kommunstyrelsen beslutar

som yttrande till revisorerna överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande, daterat 2014-04-07, innebärande att Kommunstyrelsen noterar de rekommendationer och synpunkter vilka framförts av revisorerna.

#### Bakgrund

Mot bakgrund av att Vård- och omsorgsnämnden har och har haft många ej verkställda beslut avseende särskilt boende för äldre och för LSS-bostad beslutade revisorerna att genomföra en granskning av hur kommunens planering av bostadsförsörjning för målgrupperna fungerar.

I revisionsrapporten konstateras att Kommunstyrelsen är ytterst ansvarig för bostadsförsörjningen i kommunen och att styrelsen inte har lyckats svara upp mot de behov som Vård- och omsorgsnämnden har identifierat. Samtidigt menar också revisorerna att Vård- och omsorgsnämnden inte har varit tillräckligt tydlig i sin kommunikation om behoven, och inte själv tagit initiativ till att närmare precisera vilken tillgång till boendeplatser som nämnden behöver.

Vidare konstateras att nämnden formellt har pekat på behov i boendeprognoser och i verksamhetsplaner. Boendeprognoser som gjorts 2007 och 2010 har visat sig vara träffsäkra, och en ny boendeprognois finns aktuell för 2013. Kommunens långsiktiga planering har dock varit beroende av att privata aktörer ska bygga och driva de boenden som behövs för att täcka behoven.

Revisorerna önskar en redogörelse över Kommunstyrelsens och Vård- och omsorgsnämndens syn på iakttagelser och rekommendationer som revisorerna lämnar.

## Tjänsteutlåtande

### Förvaltningens slutsatser

Revisorerna rekommenderar följande:

- Kommunstyrelsen och Vård- och omsorgsnämnden bör låta genomföra en riskanalys av den nu liggande planeringen för att täcka Vård- och omsorgsnämndens behov av boendeplatser inom äldreomsorg och LSS.
- En tydligare beslutsordning bör inrättas där Vård- och omsorgsnämnden beslutar att lämna över en tydlig behovsbeskrivning, i form av en boendeprognos som mynnar ut i specifika önskemål om var, när och i vilken form av boende behövs, till Kommunstyrelsen som därefter fattar beslut om att bekräfta till Vård- och omsorgsnämnden att behoven är uppfattade och beskriva hur man avser tillgodose dem.

Socialförvaltningen avser återkomma till Vård- och omsorgsnämnden med beslutsförslag med innebörden att till Kommunstyrelsen begära uppdrag att planera för ytterligare bostäder vad gäller gruppboendestäder och servicebostäder enligt lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Vad gäller behovet av platser inom särskilt boende för äldre, avser socialförvaltningen att nära följa det arbete som pågår genom uppdraget från Kommunfullmäktige i budget 2014 till Armada Fastighets AB att planera ett särskilt boende för äldre i centrala Åkersberga. Likaså att ha fortsatt kontakt med privata entreprenörer som planerar särskilt boende för äldre i kommunen.

Vad gäller revisorernas rekommendationer avser Kommunstyrelsens kontor att i samråd med Vård- och omsorgsnämndens förvaltning ta fram en riskanalys. Vård- och omsorgsnämnden kommer även fortsättningsvis att uppdatera underlag till Kommunstyrelsen men kommer framöver då att begära bekräftelse och information om hur Kommunstyrelsen avser att planera utifrån underlaget.

### Tidigare beredning och beslutsunderlag

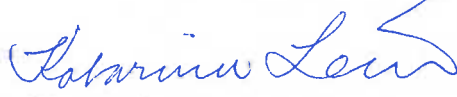
Vård- och omsorgsnämndens yttrande till revisorerna, VON 2014/0026-741, 2014-04-01

### Bilagor

1. Revisionsrapport – Granskning av kommunens långsiktiga och strategiska styrning och planering inom äldreomsorgen och LSS 2014-01-30,
2. Vård- och omsorgsnämndens yttrande till revisorerna, VON 2014/0026-741, 2014-04-01



Jan-Olof Friman  
Kommundirektör



Katarina Leinar  
Ekonomichef

ÖSTERÅKERS KOMMUN

Revisorerna

ÖSTERÅKERS KOMMUN Vård- och omsorgsnämnden	
2014-02-12	2014-02-04
Dnr VN 2014/0026-	Pr 007 (1)

For distribution



Vård- och omsorgsnämnden  
Kommunstyrelsen

**Angående långsiktig och strategisk planering och styrning inom äldreomsorgen och LSS**

På uppdrag av Österåkers kommuns förtroendevalda revisorer har PwC granskat huruvida Kommunstyrelsen och Vård- och omsorgsnämnden har en långsiktig planering som är ändamålsenlig med inriktning mot äldreomsorgen och LSS. Resultatet redovisas i bifogad rapport.

Granskningen visar avseende särskilt boende inom äldreomsorgen att Kommunstyrelsen som ansvarig för bostadsförsörjningen inte förmått att svara upp mot de behov som Vård- och omsorgsnämnden identifierat. Samtidigt har Vård- och omsorgsnämnden sannolikt inte varit tillräckligt tydlig i sin kommunikation av behoven, och inte själv tagit initiativ till att närmare precisera vilken tillgång till boendeplatser inom kommunen som nämnden behöver för att fullgöra sitt ansvar utifrån socialtjänstlagen.

Den långsiktiga planeringen har hittills visat sig i för stor utsträckning vara beroende av att privata aktörer ska bygga och driva de särskilda boenden som behövs för att täcka behoven i kommunen. Kommunstyrelsen och Vård- och omsorgsnämnden har visserligen fått signaler om att intresse har funnits och fortsatt finns från privata aktörer. I den långsiktiga planeringen har Kommunstyrelsen dock inte i tillräcklig utsträckning lagt in alternativ och skapat sig en handlingsberedskap för de fall där planerade byggen inte kommit igång.

Vår bedömning är att Kommunstyrelsen, utifrån sin uppsiktsplikt och sitt särskilda ansvar enligt reglementet "att med uppmärksamhet följa socialtjänsten och verka för att socialtjänstlagens mål kan uppfyllas", kunde ha säkerställt en dialog med Vård- och omsorgsnämnden för att skapa en robust planering för tillskott av boendeplatser i kommunen. Vår uppfattning är att den långsiktiga planeringen, utifrån det delade ansvaret, skulle vinna på en förbättrad kommunikation och dialog mellan Vård- och omsorgsnämnden och Kommunstyrelsen.

Revisorerna översänder rapporten till Kommunstyrelsen och Vård- och omsorgsnämnden och önskar en redogörelse över styrelsens och nämndens syn på de iakttagelser och rekommendationer som redovisas i rapporten. Svaret skall vara revisorerna tillhanda senast den 30 april 2014.

För revisorerna

*Bengt Olin*  
Bengt Olin  
ordförande

För kännedom:  
Kommunfullmäktiges presidium

ÖSTERÅKERS KOMMUN	
Vård- och omsorgsmyndigheten	
2014-02-12	
Dnr	Dnr

## Revisionsrapport

Henrik Fagerlind  
My Nyström

30 januari 2013

*Granskning av  
kommunens långsiktiga  
och strategiska styrning  
och planering inom  
äldreomsorgen och LSS*

Österåkers kommun

# Innehållsförteckning

<b>1.</b>	<b>Inledning.....</b>	<b>2</b>
1.1.	Bakgrund .....	2
1.2.	Revisionsfråga .....	2
1.3.	Metod, genomförande .....	3
1.4.	Avgränsning.....	3
<b>2.</b>	<b>Ansvar och roller.....</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Utvecklingen under 2000-talet och prognoser framåt.....</b>	<b>5</b>
3.1.	Särskilda boenden inom äldreomsorg.....	5
3.2.	Boenden inom LSS .....	7
<b>4.</b>	<b>Granskningsresultat.....</b>	<b>9</b>
4.1.	Grundar sig den ekonomiska flerårsplaneringen på väl underbyggda analyser av demografi och efterfrågeförändringar respektive framtidsbedömningar/omvärldsanalys?.....	9
4.1.1.	Bedömning .....	9
4.2.	Är planeringen/strategierna för att möta efterfrågeförändringar tydliga, relevanta och riskbedömda?.....	10
4.2.1.	Bedömning .....	11
4.3.	Finns alternativ och handlingsberedskap inbyggd i planeringen? .....	12
4.3.1.	Bedömning .....	12
4.4.	Finns kalkyler som tydliggör ekonomiska effekter vid bristande planering? Är de ekonomiska konsekvenserna belysta på ett tillfredställande sätt i planeringen?13	
4.4.1.	Bedömning .....	14
4.5.	Är framförhållningen tillräcklig? .....	14
4.5.1.	Bedömning .....	14
<b>5.</b>	<b>Sammanfattande bedömning .....</b>	<b>16</b>

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

Demografiska förändringar innebär förändringar i kommuninvånarnas behov av äldreomsorg och LSS. Enligt bostadsförsörjningslagen ska varje kommun planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för att bostadsförsörjningen förbereds och genomförs (SFS 2000:1383 med tillägg SFS 2002:104). Planeringen innebär också att kommunen ska ha en strategi för bostadsbyggandet och för hur olika typer av boenden ska utvecklas.

Revisorerna har i olika sammanhang noterat att vård- och omsorgsnämnden har ett antal ej verkställda beslut avseende såväl särskilt boende inom äldreomsorgen som LSS-boende. Under 2013 har kommunen även drabbats av beslut om särskild sanktionsavgift. I avsaknad av platser inom särskilt boende tillgodoses en stor del av behoven genom utökade insatser inom hemtjänsten.

Vid träff med företrädare för nämnd och förvaltning inom vård- och omsorg har framförts att förklaringen till de ej verkställda besluten beror på en brist på bostäder, och att nämnden lyft fram behovet av ytterligare boendeplatser till Kommunstyrelsen i samband med budgetarbete redan för ett antal år sedan.

Mot ovanstående bakgrund har de förtroendevalda revisorerna beslutat om en granskning inom ramen för innevarande års revisionsplan.

## 1.2. Revisionsfråga

Revisorerna i Österåkers kommun har givit PwC i uppdrag att granska kommunens långsiktiga och strategiska styrning och planering inom äldreomsorgen samt LSS.

Den övergripande revisionsfrågan är:

*Har kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämnden en ändamålsenlig långsiktig planering?*

Följande kontrollmål utgör underlag för bedömningen:

- Den ekonomiska flerårsplaneringen grundar sig på väl underbyggda analyser av demografi och efterfrågeförändringar respektive framtidsbedömningar/omvärldsanalys.
- Planeringen/strategierna för att möta efterfrågeförändringar inom verksamheten är tydliga, relevanta och riskbedömda.
- Alternativ och handlingsberedskap finns inbyggd i planeringen.
- De ekonomiska konsekvenserna är belysta på ett tillfredsställande sätt i planeringen och kalkyler finns som i förekommande fall tydliggör ekonomiska effekter vid bristande planering.
- Framförhållningen är tillräcklig.

### **1.3. Metod, genomförande**

Granskningen har gjorts genom dokumentstudier och intervjuer med kommunchef, socialchef, lokalansvarig på socialförvaltningen, central lokalsamordnare, ekonomichef, central ekonom, översiktsplanerare samt med kommunstyrelsens ordförande och ordförande i vård- och omsorgsnämnden. Dokument som har studerats är bland annat vård- och omsorgsnämndens budget 2014, vård- och omsorgsnämndens verksamhetsberättelse för 2011 och 2012, Boendeprognos 2013-11-13, Boendeprognos för Socialförvaltningen 2010-10-22, Bostadsförsörjningsprogram 2014-2024 och Underlag för långsiktig ekonomisk planering 2012-2022.

### **1.4. Avgränsning**

Granskningen avgränsas till vård- och omsorgsnämndens och kommunstyrelsens planering för att säkerställa behoven av boendeplatser inom vård- och omsorgsnämndens verksamheter.

## 2. *Ansvar och roller*

Ansvaret för den långsiktiga planeringen av boende inom äldreomsorgen och LSS är uppdelat mellan vård- och omsorgsnämnden och kommunstyrelsen.

Vård- och omsorgsnämnden ansvarar enligt sitt reglemente för kommunens uppgifter inom socialtjänstlagen vad avser omsorgen om äldre människor och människor med funktionshinder med undantag för själva driften av de kommunala resultatenheter. Det innebär att nämnden ansvarar för att individerna får det stöd de enligt SoL och LSS har rätt till. Vidare ansvarar nämnden för att bedöma behovet av vård och omsorg samt verka för ett allsidigt och varierat utbud med hög kvalitet som tillgodoser vårdtagares och anhörigas önskemål om vård och omsorg. Det innebär att nämnden har att uppmärksamma på framtida behov av t ex platser inom särskilt boende och LSS-boende.

Kommunstyrelsen ansvarar enligt sitt reglemente för den översiktliga planeringen av användningen av mark och vatten, mark- och bostadspolitiken samt ska se till att en tillfredställande markberedskap upprätthålls samt att bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet främjas. Kommunstyrelsen skall vidare med uppmärksamhet följa socialtjänsten och verka för att socialtjänstlagens mål kan uppfyllas. Styrelsen har vidare hand om kommunens uppgifter inom planväsendet enligt plan- och bygglagen (PBL), att vara planerande och verkställande organ för mark- och exploateringsverksamheten inklusive förvaltning och förädling av markreserven.

Reglementena stipulerar således att vård- och omsorgsnämnden har ansvaret att tillgodose individernas rätt till stöd och att uppmärksamma kommunstyrelsen på behovet av bl a boendeplatser, medan kommunstyrelsen ansvarar för bostadsförsörjningen samt plan- och byggfrågor. Samtidigt anges att kommunstyrelsen har ett ansvar att verka för att socialtjänstlagens mål uppfylls.

Detta innebär ur ett långsiktigt planeringsperspektiv att vård- och omsorgsnämnden utreder behoven utifrån sitt ansvar för individer inom äldreomsorg och funktionshinderomsorg och uppmärksammar kommunstyrelsen på dessa, och att styrelsen tillser att behoven tillgodoses i bostadsplaneringen, såväl att en planering finns som att den verkställs. En ändamålsenlig långsiktig planering är alltså beroende av att både vård- och omsorgsnämnden och kommunstyrelsen uppfyller sina respektive ansvar enligt ovan.



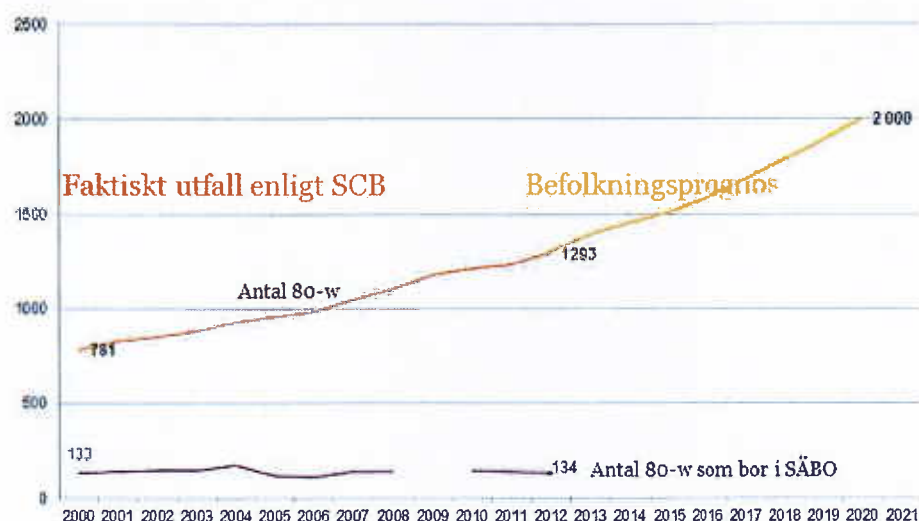
### 3. Utvecklingen under 2000-talet och prognoser framåt

I det följande presenteras statistik och prognosmaterial vi sammanställt i syfte att beskriva situationen vad gäller särskilda boenden och LSS-boenden i Österåkers kommun.

#### 3.1. Särskilda boenden inom äldreomsorg

Under hela 2000-talet har antalet äldre ökat i kommunen. Vi har valt att närmare beskriva utvecklingen vad gäller personer som är 80 år eller äldre, eftersom de utgör den största gruppen som är i behov av särskilt boende.

I nedanstående graf illustreras utvecklingen (i den övre linjen) för antal personer äldre än 80 år. Fram till år 2012 redovisas det faktiska antalet för varje år, från 2013 och framåt redovisas det prognosticerade antalet enligt kommunens befolkningsprognos.<sup>1</sup>



(Källa: SCB samt kommunens befolkningsprognos)

Grafen visar att under perioden 2000-2012 ökade antalet 80 år och äldre med 66 procent, eller 512 individer. Under perioden fram till 2020 antas befolkningsgruppen fortsätta öka kraftigt, med 54 procent motsvarande 707 personer.

Trots det kraftigt ökande antalet medborgare i åldern 80 år och äldre har antalet som bor i särskilt boende dock varit tämligen konstant. År 2000 bodde 17 procent av befolkningsgruppen i särskilt boende, en andel som år 2012 minskat till drygt 10 procent. Att andelen 80 år och äldre i särskilt boende minskat har varit en nationell

<sup>1</sup> För år 2009 saknas i den offentliga statistiken uppgift om antal 80-w i särskilt boende.

trend, delvis beroende på ändrade behov och önskemål. Jämfört med riksgenomsnittet är det dock en liten andel som år 2012 bodde i särskilt boende. Rikssnittet uppgick till 14,1 procent och snittet för mest lika kommuner till 13 procent. Redan år 2000 låg dock Österåker på en lägre andel än riket och mest lika kommuner.

Tillgången på boendeplatser i kommunen ser i dagsläget ut på följande vis:

Boende	Antal platser	Drivs av	Kommentar
Enebacken	108	HSB omsorg	
Solskiftets	46	Kommunal	varav 10 växelvård
Vårdbo	26	Attendo	varav 2 korttidsplatser
Alcea-huset	19	Kommunal	alla korttidsplatser
<b>Totalt egen regi/entreprenad</b>	<b>199</b>		<b>varav 31 korttidsplatser</b>

(Källa: boendeprognos 2013)

Totalt finns i egen regi eller upphandlat på entreprenad 199 boendeplatser i kommunen. Av dessa är 31 är s.k. korttids- eller växelvårdsplatser som kan användas vid hemtagning från vårdinrättning, för avlastning för anhöriga som vårdar närstående i hemmet samt i vissa fall som ersättning för reguljära platser i särskilt boende. Tillgängligt för beslut om särskilt boende finns således 168 platser. Några av dessa säljs till annan kommun.

Enligt rapportering den 31 oktober 2013 uppgick behovet av platser inom särskilt boende till 232, det vill säga 232 personer var i oktober 2013 beviljade insatsen särskilt boende. Merparten, drygt 70 procent, av besluten om särskilt boende rörde personer som var 80 år eller äldre.

Eftersom de ovan redovisade platserna inte täcker behoven köpte kommunen den 31 oktober 14 platser från Smedbygårdens särskilda boende. Detta boende ligger i Österåkers kommun och kommunen har ramavtal med boendet. Vidare köps 27 platser från utförare i andra kommuner. Kvarstod gjorde en kö med 33 personer som väntar på verkställighet av sitt beslut. Kösituationen fluktuerar över tid, och bestod den 15 januari 2014 av 18 personer, varav 12 bodde på korttidsboende i väntan på permanent plats i särskilt boende.

Enligt Socialförvaltningens boendeprognos upprättad 2013, dock ännu ej beslutad av vård- och omsorgsnämnden, ser behovsutvecklingen relaterad till befintliga platser i kommunen ut på följande sätt:

År	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Behov</b>	232	241	247	258	269	283	297	311	327	346
<b>Egna platser</b>	168	168	168	168	168	168	168	168	168	168
<b>Differens</b>	<b>-64</b>	<b>-73</b>	<b>-79</b>	<b>-90</b>	<b>-101</b>	<b>-115</b>	<b>-129</b>	<b>-143</b>	<b>-159</b>	<b>-178</b>

(källa: boendeprognos 2013)

Tabellen visar att differensen mellan idag tillgängliga platser och behovet ökar kraftigt över tid.

### 3.2. Boenden inom LSS

Under 2000-talet har antalet personer med bistånd enligt LSS ökat i kommunen med 34 procent. Andelen av befolkningen 0-64 år med LSS-beslut har även den ökat, från 0,74 procent år 2000 till 0,92 procent år 2012. Däremot är det relativt sett färre som bor i LSS-bostad. År 2000 bodde hälften av alla med LSS-beslut i LSS-bostad, en andel som minskat till 40 procent år 2012.

Enligt Socialförvaltningens boendeprognos 2013 gör man antagandet att andelen av befolkningen som kommer att omfattas av LSS även framåt kommer uppgå till 0,90 procent av befolkningen 0-64 år, vilket innebär en viss ökning av antalet i takt med att dels befolkningen som helhet växer, dels baserat på antalet barn och unga med troliga behov i framtiden.

Tillgången till boenden inom kommunen utgörs av gruppboendestäder och serviceboendestäder enligt följande:<sup>2</sup>

Boende/enhet	Antal platser	Drivs av
Bergsätra	10	Produktionsstyrelsen
Ngv 35 plan 2	4	Produktionsstyrelsen
Planett	6	Produktionsstyrelsen
Oppsätra	11	Produktionsstyrelsen
Smedby	9	Produktionsstyrelsen
Skånsta	6	Produktionsstyrelsen
Ljusterö	11	Produktionsstyrelsen
Skonaren	6	Produktionsstyrelsen
<b>Gruppboendestad totalt</b>	<b>63</b>	
Runö SoS	11	Produktionsstyrelsen
Ngv SoS	14	Produktionsstyrelsen
Malva	8	Produktionsstyrelsen
Åkerspark	7	Olivia omsorg
<b>Serviceboendestad totalt</b>	<b>40</b>	
<b>Egen regi/entreprenad totalt</b>	<b>103</b>	

(Källa: boendeprognos 2013)

Totalt finns 103 platser för boende enligt LSS i egen regi eller på entreprenad fördelat på 12 enheter, varav 4 är serviceboenden. Nämnden köper också enstaka platser utanför kommunen enligt ramavtal. Totalt bor 118 Österåkersbor i LSS-bostad, enligt boendeprognosen, vilket innebär att Österåker även köper ett antal platser från privata boenden i kommunen samt från boenden belägna i andra kommuner.

<sup>2</sup> Gruppboendestad avser lägenheter med vissa gemensamma utrymmen som kök, samt tillgång till vård- och stödpersonal under dygnet. Serviceboendestad är en mellanform mellan helt ordinarie boende och gruppboendestad och avser lägenheter, ofta samlade i ett hus, samt tillgång till personal dygnet runt.

Behovet av platser inom LSS-bostäder förväntas att öka som en följd av att kommunen växer, samt utifrån kända behov hos barn och ungdomar, enligt nedan (ackumulerad ökning):

	2013	2014	2016	2018	2020	2022
Gruppbostad	9	9	11	13	19	26
Servicebostad	14	25	42	60	77	88
<b>Totalt behov</b>	<b>23</b>	<b>34</b>	<b>53</b>	<b>73</b>	<b>96</b>	<b>114</b>

(Källa: boendeprognos 2013)

Redan för år 2013 finns ett behov av ytterligare 23 platser, som sedan för år 2014 ökar till 34 för att år 2022 uppgå till 114 platser fler i förhållande till nuläget.

Sammanfattningsvis redovisar kapitlet att baserat på de prognoser vi tagit del av, både inom äldreomsorg och LSS, finns en stor skillnad mellan det bedömda framtida behovet och nu tillgängliga och befintliga platser.

## **4. Granskningsresultat**

### **4.1. Grundar sig den ekonomiska flerårsplaneringen på väl underbyggda analyser av demografi och efterfrågeförändringar respektive framtidsbedömningar/omvärldsanalys?**

Boendeprogner har gjorts av socialförvaltningen, 2007 och 2010. För år 2013 kommer en ny prognos som dock ännu ej behandlats av vård- och omsorgsnämnden. Boendeprognerna och de analyser som där görs har i efterhand visat sig tämligen träffsäkra. Prognoserna tar upp såväl behoven inom äldreomsorg som inom LSS. Boendeprognerna behandlas i vård- och omsorgsnämnden och är det formella dokument där vård- och omsorgsnämnden uppmärksammar kommunstyrelsen på sina behov av boendeplatser.

Översiktsplanen är en utgångspunkt för kommunens långsiktiga ekonomiska planering. Den nu gällande översiktsplanen, som är från 2006, behandlar tämligen summariskt behoven av boenden för socialförvaltningens målgrupper. I den kommande översiktsplanen ska boendesituationen ägnas större utrymme enligt ansvarig tjänsteman.

Ytterligare ett i sammanhanget relevant dokument är kommunens bostadsförsörjningsplan 2014-2024, som dock ännu inte är antagen i kommunstyrelsen. Bostadsförsörjningsplan 2014-2024 uppmärksammar behovet av tillkommande platser för boende både inom äldreomsorg och LSS.

Mot bakgrund av de demografiska förändringar och andra skeenden som redogörs för i de ovan refererade dokumenten har vård- och omsorgsnämnden kontinuerligt tilldelats ökade medel för att hantera den demografiska utmaningen.

#### **4.1.1. Bedömning**

Vår bedömning är att det finns väl underbyggda analyser av demografi och efterfrågeförändringar att bygga den ekonomiska flerårsplaneringen på. Vi bedömer även att resursfördelningen i kommunen synes ta hänsyn till dessa analyser. Samtidigt finns det, som redovisats i kapitel 3, idag en brist på platser i särskilda bostäder och i viss mån även LSS-bostäder. Detta problem härrör dock inte från brister i analys- och prognosförmåga utan handlar mer om hur analyserna tas till vara och används.

## 4.2. Är planeringen/strategierna för att möta efterfrågeförändringar tydliga, relevanta och riskbedömda?

Kommunstyrelsens planering för att täcka vård- och omsorgsnämndens behov har fram till hösten 2013 i huvudsak byggts på att efterfrågan ska tillgodoses genom att privata aktörer bygger och driver de boenden som behövs. Det har dock inte tillkommit något nytt boende sedan Enebacken startades 2004, vilket då innebar ett tillskott av särskilda boendeplatser för äldreomsorgen. När kommunen inför ett valfrihetssystem för särskilt boende i februari 2014 kvarstår tilltron till att fristående aktörer såväl bygger som driver nya äldreboenden. Viktigt för att planeringen ska ge önskvärda effekter är givetvis att det faktiskt byggs i enlighet med planeringen och att Österåkers kommun också får tillgång till de nya platser som skapas. Under hösten 2013 fattade dock kommunfullmäktige ett beslut, på initiativ av kommunstyrelsen, att ge bostadsbolaget Armada i uppdrag att påbörja projektering för ett nytt särskilt boende i centrala Åkersberga.

I den kommande bostadsförsörjningsplanen framgår att det finns ett antal tomter som kan bebyggas utifrån de behov som finns inom vård- och omsorgsnämnden. På planeringsstadiet finns även ett antal projekt som om de genomförs skapar ett tillskott av potentiella platser inom såväl särskilt boende för äldre som inom LSS. Nedanstående tabeller illustrerar den nu planerade utbyggnaden inom kommunen av särskilt boende, inklusive Armadas påbörjade projektering (i tabellen benämnd Norrgårdsvägen):

Boende	Byggs av/drivs av	Antal platser
Margretalund (påbörjats, beräknas klart 2015)	Larroy/Förenade care	57
<b>Totalt antal platser 2015 inom valfrihetssystemet</b>		<b>238<sup>3</sup></b>
Skånsta (2015-2016)	?	40
<b>Totalt antal platser 2016 inom valfrihetssystemet</b>		<b>323</b>
Ljusterö (2016)	?	8
Björhammar (2017)	?	50
Norrgårdsvägen (2017) <sup>4</sup>	Armada/?	50
Täljövägen <sup>5</sup>	Svenska vårdfastigheter	?
<b>Preliminärt antal platser 2017 inom valfrihetssystemet</b>		<b>431</b>

(Källa: boendeprognos 2013)

Inom LSS finns det ett planerat boende, Hantverkaren, med 6 platser, som enligt plan skulle stå färdigt under slutet av 2014. Byggnadsplanen har dock överklagats

<sup>3</sup> I summan 238 ingår utöver Margaretelund även de enstaka platserna på Smedbygården samt två korttidsplatser på Vårdbo.

<sup>4</sup> 2013-11-11 fattade kommunfullmäktige i samband med att budget för 2014 beslutades beslut om att ge ett särskilt uppdrag till Armada AB att projektera ett äldreboende centralt i Åkersberga. Enligt boendeprognos 2013 anges att detta troligen kommer ske på Norrgårdsvägen.

<sup>5</sup> Finns ej med i boendeprognos 2013

vilket försenat projektet och det finns en osäkerhet om när boendet kommer att bli färdigt. Några övriga tillskott av boendeplatser inom LSS finns inte planerade.

Vi har inte sett någon egentlig riskbedömning av ovan redovisade planering. I vård- och omsorgsnämndens budget 2014 framgår dock att en brist på särskilda boendeplatser dels innebär en risk för kommunen att drabbas av viten, dels i form av ökade kostnader för köp av dyrare enstaka externa platser. I budgeten förklaras att när Lagen om valfrihetssystem (LOV) införs (1 februari 2014) bör kommunens behov av att styra lokalförsörjningen minska då det blir utföraren själv som både ansvarar för samt bekostar lokaler. Detta förutsätter dock att det finns tillräckligt med utförare.

I boendeprognosen för 2013 framkommer att boendena i Margretelund och Skånsta finns med i valfrihetssystemet under förutsättning att vårdgivarna ansöker om att ingå i kommunens valfrihetssystem, och att de blir godkända. Under intervjuer med företrädare för socialförvaltningen framkommer att byggandet av det nya boendet i Margretelund (privat) varit behäftat med ett flertal problem och förseningar. En detaljplan för ett boende på Täljövägen är skapad, men att det fortfarande finns risk för överklagan.

#### *4.2.1. Bedömning*

Vår bedömning är att den planering som funnits inte varit tydlig, relevant och riskbedömd. I allt för hög utsträckning har den byggts på ett antal förhållanden som måste inträffa, varav många ligger utom kommunens kontroll, vilket gör att planeringen inte kan sägas vara tillräcklig.

Vidare ställer vi oss frågande till att det utöver ett nytt boende saknas planer för ytterligare LSS-boenden, inte minst i ljuset av risken för ytterligare vitesförelägganden pga utebliven verkställighet av beslut.

Vi efterfrågar en riskanalys av den nu liggande planeringen utifrån några scenarion, där ett kan vara att det saknas intresse från fristående aktörer att stå för alternativt starta byggnationen, och ett annat kan vara att nya fristående boenden inom valfrihetssystemet väljer att i hög grad sälja sina platser till andra kommuner. Det finns i kommunen redan ett antal exempel som visar på risker med föreliggande planering och att händelser som står utanför kommunens påverkan kan försena byggandet av nya boenden.

### **4.3. Finns alternativ och handlingsberedskap inbyggd i planeringen?**

Inget nytt särskilt boende har öppnat i kommunens regi eller i entreprenadform sedan Enebacken 2004. Behovet av särskilt boende har sedan dess stadigt ökat, utan att några nya platser tillskjutits. Istället har behovet tillgodosetts genom användande av korttidsplatser, köp av privata boenden till en hög kostnad, samt köp av platser från utförare i andra kommuner.

Kommunens bostadsbolag Armada har dock under hösten 2013 fått i uppdrag från kommunfullmäktige att undersöka möjligheterna att bygga ett särskilt boende i centrala Åkersberga. Detta är ett första steg för att skapa handlingsberedskap och alternativ till om den ursprungliga planeringen, som redogjorts för i tabellen ovan, inte skulle hålla.

#### **4.3.1. Bedömning**

Vår bedömning är att det har saknats alternativ och handlingsberedskap i planeringen i tillräcklig utsträckning. En för stor tilltro till att privata aktörer ska välja att bygga och driva särskilda boenden har funnits, och när detta inte gett tillskott av boendeplatser har det saknats alternativ för att i kommunen säkerställa tillräckligt med platser. I planeringen finns ett flertal risker och potentiella problem som kan försena tillskott av boendeplatser inom äldreomsorgen. Genom uppdraget till Armada att påbörja projektering för ett nytt särskilt boende i centrala Åkersberga har dock en viss handlingsberedskap tillskapats.

Vad gäller LSS-boenden kan vi inte se att några planer finns för att möta det ökande behov som finns, utöver boendet Hantverkaren med 6 nya platser, vilket vi anser bör finnas.



#### 4.4. **Finns kalkyler som tydliggör ekonomiska effekter vid bristande planering? Är de ekonomiska konsekvenserna belysta på ett tillfredställande sätt i planeringen?**

Vi kan i de granskade dokumenten inte finna kalkyler som påvisar ekonomiska effekter av en bristande planering. De ekonomiska konsekvenserna som en brist på boendeplatser innebär finns dock belysta i bl a vård- och omsorgsnämndens delårsrapport per 2013-08-31. Risken för viten med anledning av ej verkställda beslut identifieras som en del, den andra delen att de externt köpta platserna har en högre kostnad och påverkar därmed budgeten negativt. Klarar inte kommunen att kommande år säkerställa tillräckligt många platser i särskilt boende eller LSS-boende accentueras dessa problem.

En annan ekonomisk effekt av bristande planering av särskilt boende inom äldreomsorgen är för höga kostnader för hemtjänst. Ur ett rent ekonomiskt perspektiv är en plats i särskilt boende normalt sett dyrare än att erbjuda stöd i hemmet genom hemtjänst. Det är dock mer ekonomiskt för kommunen, när det gäller individer med stora vårdbehov och omfattande hemtjänstinsatser, att lösa omsorgsbehovet genom en plats i särskilt boende. Vi har i nedanstående tabell sammanställt uppgifter som illustrerar hur fördelningen av brukare inom äldreomsorgen ser ut, uppdelat på särskilt boende och hemtjänst. Vi har även inkluderat hur många timmar den genomsnittliga hemtjänstmottagaren får i månaden. Österåker jämförs här med de sju kommuner som har mest lika strukturella förutsättningar för äldreomsorg.

	Andel 65 + i särskilt boende	Andel 65+ med hemtjänst	Antal beviljade/beräknade hemtjänsttimmar per månad och person 65+
<i>Liknande kommuner (genomsnitt)</i>	3,6	6,6	25,0
<i>Tyresö</i>	3,2	6,4	27,7
<i>Sigtuna</i>	3,0	6,9	17,8
<i>Värmdö</i>	3,7	5,4	29,3
<i>Ekerö</i>	4,1	6,1	30,7
<i>Vallentuna</i>	3,8	6,6	34,1
<i>Upplands Väsby</i>	3,1	7,5	25,5
<i>Upplands-Bro</i>	3,5	7,2	9,8
<b>Österåker</b>	2,7	7,0	34,7

Källa: Kolada

Tabellen visar att Österåker, jämfört med andra, har förhållandevis få brukare i särskilt boende, och relativt många som bor i ordinarie boende med hemtjänst. Jämfört med genomsnittet för mest lika kommuner är andelen 65 år och äldre som bor i särskilt boende 0,8 procentenheter lägre i Österåker, och 0,4 procentenheter högre för personer över 65 år som har hemtjänst. Ser vi till det genomsnittliga antalet beviljade hemtjänsttimmar per person och månad, framgår att Österåker

jämfört med de mest lika kommunerna har betydligt fler beviljade hemtjänsttimmar. Jämfört med genomsnittet för mest lika kommuner är differensen 9,7 timmar. Sammantaget indikerar detta att det finns en hög vårdtyngd hos brukare i ordinarie boende som kräver stora insatser av hemtjänsten i Österåkers kommun. Vid en närmare granskning av de personer som står i kö till särskilt boende den 15 januari 2014 visar det sig att 2 av 18 individer har ett vård- och omsorgsbehov som överstiger 120 timmar i månaden.

#### **4.4.1. Bedömning**

Vår bedömning är att det sannolikt finns en omfattande vårdtyngd hos många hemtjänstmottagare, med höga styckkostnader per hemtjänsttagare som följd. I de fall kvarboende i hemmet är vad individen önskar och en trygg och skälig tillvaro kan tillgodoses där, är detta en merkostnad kommunen bör ta. Är höga kostnader beroende på en avsaknad av platser i särskilt boende, innebär det att en fördyring för ansvarig nämnd uppstår när äldre med hög vårdtyngd får sin omsorg tillgodosedd genom omfattande hemtjänstinsatser.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte gjort tydliga kalkyler angående merkostnader eller andra ekonomiska effekter som en bristande planering medför. I takt med att volymerna ökat och tillskott av platser i särskilda boenden inte kommit till stånd som tänkt, med ökade kostnader som följd, skulle sådana kalkyler sannolikt ha utgjort ett adekvat underlag för kommunstyrelsen att tidigarelägga beslutet att påbörja en egen projektering, genom Armada, av ett nytt särskilt boende.

### **4.5. Är framförhållningen tillräcklig?**

Kommunens långsiktiga ekonomiska planering sträcker sig från år 2012 till 2022. Socialförvaltningens senaste boende- och befolkningsprognos från år 2013 är en 10-årsprognos som sträcker sig fram till och med år 2022. Under intervjuer framkommer att prognosen ska uppdateras årligen från och med 2014. Prognosen visar tydligt att behovet av platser kommer att öka. Nämnden beslutar om prognosdokumentet, men det uppfattas inte av kommunstyrelsen som ett beslut innebärande att vård- och omsorgsnämnden därigenom uppmärksammar styrelsen på sina behov.

För LSS beskrivs i budget 2014 att en ny gruppboende, Hantverkaren, är planerad till år 2014 och att det finns ett behov av ytterligare en under 2015. Bygget av Hantverkaren, har det som tidigare nämnts, försenats, och för det andra boendet som behövs saknas idag planering.

#### **4.5.1. Bedömning**

Vår bedömning är att framförhållningen i Socialförvaltningens boendeprognoser är tillräckliga för att se demografiska förändringar. Däremot bedömer vi att kommunstyrelsens framförhållning för att tillgodose det prognostiserade behovet inte är tillräcklig. En förklaring kan vara att kommunstyrelsen inte uppfattat nämndens prognos som en signal till styrelsen att agera för att hantera ett ökat behov av boenden. Förekomsten av boendeprognoser sedan åtminstone år 2007 innebär dock att det inom kommunen under lång tid de facto funnits tillräckligt

underlag som bör ha skapat en medvetenhet hos kommunstyrelsen om ökningen av behovet av boendeplatser både inom äldreomsorg och LSS. Detta till trots har under de senaste tio åren t ex inte i nämnvärd utsträckning skapats några ytterligare platser i särskilt boende inom äldreomsorgen, vilket lett fram till en otillfredsställande situation idag.

## 5. *Sammanfattande bedömning*

Granskningen ska svara på frågan om kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämnden har en långsiktig planering som är ändamålsenlig.

Granskningen visar avseende särskilt boende inom äldreomsorgen att kommunstyrelsen som ansvarig för bostadsförsörjningen inte förmått att svara upp mot de behov som vård- och omsorgsnämnden identifierat. Samtidigt har vård- och omsorgsnämnden sannolikt inte varit tillräckligt tydlig i sin kommunikation av behoven och inte själv tagit initiativ till att närmare precisera vilken tillgång till boendeplatser inom kommunen som nämnden behöver för att fullgöra sitt ansvar utifrån socialtjänstlagen.

Den långsiktiga planeringen har hittills visat sig i för stor utsträckning varit beroende av att privata aktörer ska bygga och driva de särskilda boenden som behövs för att täcka behoven i kommunen. Kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämnden har visserligen fått signaler om att intresse har funnits och fortsatt finns från privata aktörer. I den långsiktiga planeringen har kommunstyrelsen dock inte i tillräcklig utsträckning lagt in alternativ och skapat sig en handlingsberedskap för de fall där planerade byggen inte kommit igång.

Vår bedömning är att vård- och omsorgsnämnden i stor utsträckning fullgjort sitt ansvar i planeringen genom att i sina boendeprognoser 2007 och 2010 signalera ett behov av ytterligare boendeplatser. Nämnden har dock inte fattat beslut om att tillställa kommunstyrelsen en formell begäran med uppgift om antal nya boendeplatser, och skulle ha kunnat förtydliga sina behov.

Mot bakgrund av en situation idag med köer, köp av platser utanför egenregi och upphandlad verksamhet/entreprenad samt det fåtal platser i LSS-boenden som finns med i planeringen, kan vi inte se att kommunstyrelsen fullgjort sitt ansvar i planeringen. Vi noterar dock att under 2013 har styrelsen och sedermera fullmäktige fattat ett antal beslut som kan ge tillskott av boendeplatser.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen, utifrån sin uppsiktsplikt och sitt särskilda ansvar enligt reglementet "att med uppmärksamhet följa socialtjänsten och verka för att socialtjänstlagens mål kan uppfyllas", kunde ha säkerställt en dialog med vård- och omsorgsnämnden för att skapa en robust planering för tillskott av boendeplatser i kommunen. Vår uppfattning är att den långsiktiga planeringen, utifrån det delade ansvaret, skulle vinna på en förbättrad kommunikation och dialog mellan vård- och omsorgsnämnden och kommunstyrelsen.

För att stärka den långsiktiga planeringen rekommenderar vi följande:

- Kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämnden bör låta genomföra en riskanalys av den nu liggande planeringen för att täcka vård- och omsorgsnämndens behov av boendeplatser inom äldreomsorg och LSS.

- En tydligare beslutsordning bör inrättas där vård- och omsorgsnämnden beslutar att lämna över en tydlig behovsbeskrivning, i form av en boendeprognos som mynnar ut i specifika önskemål om var, när och i vilken form boenden behövs, till kommunstyrelsen som därefter fattar beslut om att bekräfta till vård- och omsorgsnämnden att behoven är uppfattade och beskriva hur man avser tillgodose dem.

10 februari 2014

***Henrik Fagerlind***

*Projektledare*

***Anders Hägg***

*Uppdragsledare*



VON § 3:13

Dnr. VON 2014/0026-741

Utdrag: KS, revisorerna, akt

**Svar på revisionsrapport – Granskning av kommunens långsiktiga och strategiska planering inom äldreomsorgen och LSS****Ärende**

Revisorerna har granskat Vård- och omsorgsnämndens och Kommunstyrelsens arbete med att planera bostäder för målgrupper inom äldreomsorgen och LSS (lag om stöd och service till vissa funktionshindrade).

**Tidigare beredning**

Socialförvaltningens tjänsteutlåtande daterat 2014-03-13.

**Yrkande**

Mikael Ottosson (KD) yrkar bifall till beslutsförslaget innebärande att Vård- och omsorgsnämnden ställer sig bakom förvaltningens slutsatser om revisorernas granskning och överlämnar detta till revisorerna såsom nämndens svar.

**Propositionsordning**

Ordföranden frågar om Vård- och omsorgsnämnden beslutar enligt Mikael Ottossons (KD) yrkande och finner att så är fallet.

**Vård- och omsorgsnämndens beslut**

Ställa sig bakom förvaltningens slutsatser om revisorernas granskning och överlämna detta till revisorerna såsom nämndens svar.

## Tjänsteutlåtande

Socialförvaltningen  
Datum 2014-03-13  
Dnr VON 2014/0026-741

Till Vård- och omsorgsnämnden

### Svar på revisionsrapport - Granskning av kommunens långsiktiga och strategiska planering inom äldreomsorgen och LSS

#### Sammanfattning

Revisorerna har granskat Vård- och omsorgsnämndens och Kommunstyrelsens arbete med att planera bostäder för målgrupper inom äldreomsorgen och LSS (lag om stöd och service till vissa funktionshindrade). Synpunkter förs fram att nämnden och styrelsen inte förmått skapa tillgång till de bostäder som det finns behov av. Revisorerna önskar en redogörelse över styrelsens och nämndens syn på de iakttagelser och rekommendationer som redovisas i rapporten.

#### Beslutsförslag

##### Vård- och omsorgsnämnden beslutar att

ställa sig bakom förvaltningens slutsatser om revisorernas granskning och överlämna detta till revisorerna såsom nämndens svar.

#### Bakgrund

Mot bakgrund av att Vård- och omsorgsnämnden har och har haft många ej verkställda beslut avseende särskilt boende för äldre och för LSS-bostad beslutade revisorerna att genomföra en granskning av hur kommunens planering av bostadsförsörjning för målgrupperna fungerar.

I revisionsrapporten konstateras att Kommunstyrelsen är ytterst ansvarig för bostadsförsörjningen i kommunen och att styrelsen inte har lyckats svara upp mot de behov som Vård- och omsorgsnämnden har identifierat. Samtidigt menar också revisorerna att Vård- och omsorgsnämnden inte har varit tillräckligt tydlig i sin kommunikation om behoven, och inte själv tagit initiativ till att närmare precisera vilken tillgång till boendeplatser som nämnden behöver.

Vidare konstateras att nämnden formellt har pekat på behov i boendeprognoser och i verksamhetsplaner. Boendeprognoser som gjorts 2007 och 2010 har visat sig vara träffsäkra, och en ny boendeprognois finns aktuell för 2013. Kommunens långsiktiga planering har dock varit beroende av att privata aktörer ska bygga och driva de boenden som behövs för att täcka behoven. Kommunstyrelsen har fram till budgetarbetet inför 2014 inte initierat några åtgärder för att planera för att behovet ska täckas på annat sätt. En tro finns på att valfrihetssystem inom särskilt boende för äldre ska leda till att flera privata aktörer etablerar sig. Vad gäller bostäder för målgrupper inom lag om stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS), finns dock ingen planering.

Riskbedömning är inte gjord, inte heller har alternativa handlingsplaner tagits fram. Revisorerna bedömer också att Kommunstyrelsen inte har gjort tydliga kalkyler angående merkostnader eller andra ekonomiska effekter som en bristande planering medför. Framförhållningen i boendeprognoser från Vård- och omsorgsnämnden bedöms vara tillräcklig, men Kommunstyrelsens framförhållning för att tillgodose det prognosticerade behovet är inte tillräcklig.



## Tjänsteutlåtande

Revisorerna önskar en redogörelse över Kommunstyrelsens och Vård- och omsorgsnämndens syn på iakttagelser och rekommendationer som revisorerna lämnar.

### Förvaltningens slutsatser

Socialförvaltningen instämmer i revisorernas iakttagelser vad gäller att boendeförsörjningen för Vård- och omsorgsnämndens målgrupper inte fungerar tillfredsställande. De icke verkställda beslut som finns, och som i vissa fall har lett till att kommunen fått beslut om särskild sanktionsavgift, beror på brist på tillgång till bostäder.

Revisorerna rekommenderar följande:

- Kommunstyrelsen och Vård- och omsorgsnämnden bör låta genomföra en riskanalys av den nu liggande planeringen för att täcka Vård- och omsorgsnämndens behov av boendeplatser inom äldreomsorg och LSS.
- En tydligare beslutsordning bör inrättas där Vård- och omsorgsnämnden beslutar att lämna över en tydlig behovsbeskrivning, i form av en boendeprognos som mynnar ut i specifika önskemål om var, när och i vilken form av boende behövs, till Kommunstyrelsen som därefter fattar beslut om att bekräfta till Vård- och omsorgsnämnden att behoven är uppfattade och beskriva hur man avser tillgodose dem.


Förvaltningen avser återkomma till nämnden med beslutsförslag med innebörden att till Kommunstyrelsen begära uppdrag att planera för ytterligare bostäder vad gäller gruppboendestäder och serviceboendestäder enligt lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Vad gäller behovet av platser inom särskilt boende för äldre, avser förvaltningen att nära följa det arbete som pågår genom uppdraget från Kommunfullmäktige i budget 2014 till Armada Fastighets AB att planera ett särskilt boende för äldre i centrala Åkersberga. Likaså att ha fortsatt kontakt med privata entreprenörer som planerar särskilt boende för äldre i kommunen.

Vad gäller revisorernas rekommendationer avser förvaltningen att i samråd med Kommunstyrelsens förvaltning ta fram en riskanalys. Beträffande beslutsordningen anser förvaltningen att den är tydlig. Vård- och omsorgsnämnden kommer även fortsättningsvis att uppdatera underlag till Kommunstyrelsen och då begära bekräftelse och information om hur styrelsen avser att planera utefter underlaget.

### Bilagor

Revisionsrapport – Granskning av kommunens långsiktiga och strategiska styrning och planering inom äldreomsorgen och LSS 2014-01-30

  
Anne Simmasgård  
Socialchef

  
Sara Eriksson  
Sakkunnig inom funktionshinder

### Expedieras

Kommunstyrelsen, revisorerna