

Revisionsrapport

Boendeplanering

Tyresö kommun

*Fredrik Markstedt
Cert kommunal revisor
Augusti 2015*

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	1
	Planerings- och beslutsunderlag	1
	Strategisk planering.....	1
	Ej verkställda beslut	2
	Rekommendationer.....	2
2.	Inledning.....	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Revisionsfråga och kontrollmål.....	3
2.3.	Metod och avgränsning	3
3.	Granskningsresultat.....	4
3.1.	Hur ser behovet ut 2015	4
3.2.	Hur ser behovet ut framöver	4
3.3.	Strategisk planering	5
3.3.1.	Roll och ansvarsfördelning i den strategiska planeringen	6
3.4.	Ej verkställda beslut	7

1. *Sammanfattande bedömning och rekommendationer*

På uppdrag av Tyresö kommuns förtroendevalda revisorer har PwC granskat socialnämndens och kommunstyrelsens boendeplaneringsprocess.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att socialnämnden och kommunstyrelsen, utifrån sina respektive ansvarsområden, endast till viss del arbetar med planeringsprocessen på ett ändamålsenligt sätt. Orsakerna till detta ligger till största delen utanför socialnämndens ansvarsområde.

Nedan utvecklas vår bedömning och i detta sammanhang lämnas även ett antal rekommendationer kring det fortsatta arbetet med att utveckla boendeplaneringsprocessen.

Planerings- och beslutsunderlag

Resultatet från granskningen ger en tydlig bild av att kommunledningen och socialförvaltningen är väl medveten om vilka behov kommunen står inför och vad som måste göras för att uppfylla dessa. Det finns en god kännedom om de befolkningsmässiga och demografiska förändringar som kommunen står inför och vad dessa ställer för krav på nya boendeplatser.

Strategisk planering

Granskningen synliggör att roll- och ansvarsfördelningen i det strategiska lokalförsörjningsarbetet i nuläget är otydlig. Konkret har avsaknaden av tydlig styrning och samordning resulterat i att kommunen inte ligger i fas med boendeplaneringen inom framförallt äldreomsorgssidan.

Skälet till att planeringsprocessen inte till alla delar fungerar på ett ändamålsenligt sätt ska sökas i det faktum att kommunen fortfarande saknar en fungerande och implementerad lokalförsörjningsprocess för att hantera de utmaningar som identifierats framåt. Ansvar för detta ligger enligt vår bedömning huvudsakligen på kommunstyrelsen.

I sammanhanget bör nämnas att genomförandet av beslutat boende kräver lång framförhållning i den fysiska planeringen. Det krävs tidigt signaler om behov av mark, tomter, förvärv av bostadsrätter, anpassningsåtgärder av boenden och projektering m.m. Planeringshorisonten behöver minst vara 3 till 5 år, vilket till exempel innebär att idag ska signaler ges om vilka boenden som ska stå färdiga 2018 till 2020. Här bör dock betonas att detaljplaner, utställning, remissrundor, beslut, upphandling, risk för överklaganden, projektering fram till levererad och besiktad fastighet kan i värsta fall innebära så långa tidsspann som upp till 7-10 år.

Positivt är att ett arbete påbörjats för att förbättra samordningen och då bland annat genom att använda en gemensam planeringsmodell i hela kommunen. Vidare

bedömer vi det som positivt att åtgärder planerats in för att tydliggöra och förstärka det kommungemensamma arbetet avseende lokalförsörjning.

Ej verkställda beslut

Utifrån de uppgifter som framkommit i granskningen är vår bedömning att ej verkställda beslut i nuläget ligger på en hanterbar nivå. Framförallt kan här nämnas att kommunen inte haft någon särskild avgift (sanktionsavgift) inom äldreomsorgen och att det finns omständigheter rörande beslutade sanktionsavgifter inom funktionshinderomsorgen som resulterat i att kommunen överklagat. Samtidigt synliggör granskningen att det finns en påtaglig risk för att kommunen framöver kan få svårt att verkställa beslut inom lagstadgad tid på tre månader och då särskilt inom äldreomsorgen.

Rekommendationer

Utifrån den dialog vi har haft under granskningen har vissa åtgärder redan påbörjats alternativt planerats in avseende flera av de brister som uppmärksammats. Medvetenheten om och viljan att hantera de utmaningar som finns ger enligt vår bedömning förutsättningar för att driva det fortsatta utvecklingsarbetet. Med hänsyn till detta rekommenderar vi att:

- Se över och säkerställa att kommunens lokalförsörjningsgrupp har representation från de stora lokalanvändarna i kommunen. I detta ligger även att tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen i det fortsatta arbetet. Dels inom grupperingen och dels uppdrag och mandat inom den egna verksamheten.
- Säkerställa att kommande lokalstrateg, när den är på plats 2016, ges ett tydligt mandat och ansvar för att leda arbetet framåt. Här avses i korthet att tillsammans med övriga i lokalförsörjningsgruppen bereda och arbeta fram den strategiska lokalförsörjningsplanen på 4-10 års sikt till kommunledningen.
- Verka för optimering av fastigheter där koncernnytta ska vara den "röda tråden". Innan beslut tas om nybyggnad ska andra alternativ undersökas. Exempelvis om det finns fastigheter/lokaler i kommunen som kan byggas om och/eller anpassas till ett gruppboende.

Även om åtgärder vidtagits alternativt planeras för att hantera de utmaningar som väntar ger granskningen sammantaget en tydlig bild av att kommunen ligger efter i boendeplaneringen och då särskilt inom äldreomsorgen. Därför behöver det avslutningsvis säkerställas en beredskap för att mer kortsiktigt hantera de verksamhetsmässiga och ekonomiska risker som svårigheten att verkställa beslut kan komma att medföra.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Utifrån genomförd väsentlighets- och riskanalys samt en genomgång av kommunens omvärldsanalys har en granskning prioriterats inom området.

Kommunen har ansvar för att inrätta särskilda boenden för äldre och personer med funktionsnedsättning, enligt SoL och LSS. Socialnämnden är verksamhetsansvarig nämnd inom området, vilket bl a innebär att planera för verksamheten och förse kommunfullmäktige med tillförlitliga underlag i kommunplanen för beslut och eventuella prioriteringar. Kommunstyrelsen har som beredande organ ansvar att tillse att det finns en ändamålsenlig planeringsprocess, som tillgodoser facknämndernas investeringsbehov och om inte att prioriteringar sker utifrån fastställda kriterier samt att detta dokumenteras på ett tillfredsställande sätt.

Då äldreomsorg och omsorg om personer med funktionsnedsättning utgör en väsentlig verksamhet, som med sin växande omfattning påverkar medborgarna och kommunens ekonomi, är det väsentligt att det finns en framförhållning och stringens i planeringen.

De kvartalsvisa redovisningarna av ej verkställda beslut inom SoL och LSS som revisionen tagit del av visar vidare över tid på ett ökat antal ej verkställda beslut inom särskilt boende. Om sådana beslut inte verkställs inom rimlig tid kan kommunen tvingas betala sanktionsavgifter.

2.2. Revisionsfråga och kontrollmål

Är planeringsprocess ändamålsenlig när det gäller särskilda boenden, som säkerställer behovet av platser och att beslut inom området kan verkställas inom rimlig tid? Följande kontrollmål har varit styrande för granskningsinsatsen:

- Det finns ett tillförlitligt planerings- och beslutsunderlag för särskilda boenden som håller en tillräcklig standard
- Det sker en tillfredsställande strategisk planering inom området och dess koppling till kommunplan och investeringsbehov
- Tillräckliga åtgärder vidtas för att hantera ej verkställda beslut inom särskilt boende och eventuella sanktionsavgifter hålls på ett minimum

2.3. Metod och avgränsning

Granskning har genomförts av tillgängliga planeringsunderlag, omfattningen av ej verkställda beslut och sanktionsavgifter under perioden mars 2013 tom mars 2015. Vidare har intervjuer genomförts med ekonomichef, socialchef, avdelningschef för biståndshandläggningen inom äldreomsorgen, verksamhetscontroller på socialförvaltningen och kommunens fastighetschef.

3. Granskningsresultat

3.1. Hur ser behovet ut 2015

I kommunens behovsplaner från 2014 om stöd och service för personer 65 år och äldre och för personer med funktionsnedsättning framgår att nuvarande 277 boendeplatser inom äldreomsorgen och på LSS-boenden inte lyckats möta det behov som finns. Behovet beräknas uppgå till 298 platser och därefter öka. I behovsplanen konstateras att det därför finns ett behov av att hyra externa platser.

När det gäller bostäder med särskild service för vuxna enligt LSS konstaterar de intervjuade att det råder brist på sådana. I behovsdokumentet framgår det att de ca 42 platser i gruppboende som fanns 2013 inte kommer att täcka det beräknade behovet 2015. För att möta behovet för de ca 12 personer som står i kö kan externa platser komma att behöva köpas. Ett antal boenden är planerade för att täcka dessa behov, men har skjutits upp av olika skäl. Situationen för servicebostäder ser något bättre ut enligt de intervjuade, men i nuläget saknas två platser. Behovet av bostäder med särskild service för barn och unga beräknas dock vara så pass lågt att platser kan köpas när behov uppstår.

3.2. Hur ser behovet ut framöver

Via kommunens omvärldsanalys 2016-2018 synliggörs att den kraftiga tillväxten av antal äldre i Tyresö kommun kommer att medföra ett ökat tryck på äldreomsorgen, med volymökningar inom såväl hemtjänst som särskilda boenden. Befolkningsgruppen i åldrarna över 80 år växer kraftigt under kommande år, vilka också är resurskrävande målgrupp.

Vidare konstateras att antal personer över 65 år ökat kraftigt i Tyresö kommun under flera år, från drygt 4 000 personer år 2000 till drygt 7 300 personer år 2013, och framöver väntar en fortsatt ökning till nära 8 700 personer över 65 år 2023. Framför allt ökar gruppen över 80 år, då också sannolikheten för att omsorgsbehoven ökar är stor. Den kraftiga ökningen kommer att innebära ökade volymer inom äldreomsorgen, både inom hemtjänst och särskilda boenden.

Sammantaget kommer behovet av boendeplatser i kommunen enligt de bedömningar som gjorts att öka de kommande åren. Detta till följd av en ökad nettoinflyttning och demografiska förändringar. Behovet av boendeplatser inom äldreomsorgen beräknas därför öka med ca 15 platser per år de kommande åren. I en utredning från 2012 beräknar kommunen att behovet av platser inom särskilt boende för äldre år 2025 kommer uppgå till 407, vilket enligt några av de intervjuade är en siffra i underkant om det beräknade behovet i dag är 298 som anges i behovsplanen från 2014. Enligt socialförvaltningens investeringsplan planeras fyra nya boenden mellan 2017-2025, vilka tillsammans skulle bidra med 220-240 platser.

Behovet av gruppboendestäder inom LSS antas öka med ca 3 platser per år under perioden 2015-2019, vilket innebär att ett nytt gruppboende behöver stå klart vartannat år. I behovsdokumentet framgår det att ytterligare ett nytt gruppboende utöver Villa Linde och Tärningen planeras. I dokumentet konstateras att Socialstyrelsen riktat kritik mot att antalet personer på gruppboendena är högre än rekommendationen på 3-5 personer per gruppboendestad. Eventuella krav på färre personer per gruppboendestad kan på sikt komma att påverka utformningen av framtida gruppboendestäder och få kostnadsdrivande konsekvenser. Behovet av platser i serviceboendestäder antas öka med 4 stycken per år fram till 2019.

Bedömning Planerings- och beslutsunderlag

Resultatet från granskningen ger en tydlig bild av att kommunledningen och socialförvaltningen är väl medveten om vilka behov kommunen står inför och vad som måste göras för att uppfylla dessa. Det finns en god kännedom om de befolkningsmässiga och demografiska förändringar som kommunen står inför och vad dessa ställer för krav på nya boendeplatser.

3.3. *Strategisk planering*

Den snabba expansionstakten gör att samordningen med kommunens övriga funktioner måste fungera väl för att förhindra förseningar i byggen av nya boenden. I detta ligger även gemensam planering och strukturerad uppföljning för att skapa en effektiv resursanvändning. Sammantaget har inte denna koordinering fungerat ändamålsenligt enligt flera av de intervjuade. De intervjuade upplever att detta bidragit till att färdigställandet av några särskilda boenden skjutits fram, vilket lett till att kommunen inte ligger i fas med boendeplaneringen på äldreomsorgssidan.

Långsiktiga planer kommer lätt ur fas när plötsliga förändringar sker. Däremot bedömer de intervjuade att kommunen ligger i fas med behovsplanen vad gäller gruppboenden för funktionshindrade; två nya har nyligen startats och enligt planen ska ytterligare fem färdigställas fram till 2026. Socialnämnden har även gett i uppdrag till förvaltningen att under 2015 utreda förutsättningarna för LOV inom vård- och omsorgsboenden.

De intervjuade upplever att det finns en regelbunden kontakt mellan socialförvaltningen, fastighetsförvaltningen och samhällsbyggnadsförvaltningen. Möten sker ungefär en gång per månad, med undantag för sommarmånaderna, vilket även verifieras via minnesanteckningarna vi tagit del. Det varierar vilka konstellationer mötena består av och under mötena diskuteras framförallt platssituationerna på de olika boendena, vilka behov som föreligger, vad boendena används till i dag och vad de eventuellt kan användas till framåt. I mötena där samhällsbyggnadsförvaltningen deltar är det ett större fokus på investeringar och långsiktiga planer enligt de intervjuade.

3.3.1. *Roll och ansvarsfördelning i den strategiska planeringen*

Övergripande upplever de intervjuade att roll och ansvarsfördelningen i det strategiska lokalförsörjningsarbetet är otydlig. Att det trots allt fungerat fram till nu beror enligt några av de intervjuade framförallt på att behoven varit på en sådan nivå att det varit möjligt att hantera frågorna ändå.

De intervjuade ger bilden att samordningen mellan socialförvaltningen, fastighetsenheten och samhällsbyggnadsförvaltningen fungerar väl, men att det finns brister i samordning mellan kommunens övriga förvaltningar. Exempelvis framförs att socialförvaltningens behov ibland hamnar i konflikt med barn- och utbildningsförvaltningens behov.

Den kraftiga tillväxten av antal äldre i Tyresö kommun kommer att medföra ett ökat tryck på äldreomsorgen, med volymökningar inom såväl hemtjänst som särskilda boenden. Befolkningsgruppen i åldrarna över 80 år växer kraftigt under kommande år. Därför måste det enligt de intervjuade finnas en fungerande och effektiv plan där roll och ansvarsfördelningen är tydlig i lokalförsörjningsprocessen framåt.

Ambitionen är enligt de intervjuade att samordningen mellan förvaltningarna ska stärkas, bl.a. genom att använda en gemensam modell i hela kommunen. Ett led i att tydliggöra roll och ansvarsfördelningen är att socialförvaltningens verksamhetscontroller intagit en samordnande funktion. Vad som ska ingå i denna roll har diskuterats, men inga rutiner är ännu klara.

För att säkra en fungerande lokalförsörjningsprocess kommer dessa frågor att centraliseras och behovet av att rekrytera lokalstrateg och resursplanerare är identifierad. Målsättningen är att den nya organisationen och ovan nämnda funktioner är på plats till årsskiftet 2015/2016.

Bedömning strategisk planering

Granskningen synliggör att roll- och ansvarsfördelningen i det strategiska lokalförsörjningsarbetet i nuläget är otydlig. Konkret har avsaknaden av tydlig styrning och samordning resulterat i att kommunen inte ligger i fas med boendeplaneringen på framförallt äldreomsorgssidan.

Skälet till att planeringsprocessen inte till alla delar fungerar på ett ändamålsenligt sätt ska sökas i det faktum att kommunen fortfarande saknar en fungerande och implementerad lokalförsörjningsprocess för att hantera de utmaningar som identifierats framåt. Ansvar för detta ligger enligt vår bedömning huvudsakligen på kommunstyrelsen.

I sammanhanget bör nämnas att genomförandet av beslutat boende kräver lång framförhållning i den fysiska planeringen. Det krävs tidigt signaler om behov av mark, tomter, förvärv av bostadsrätter, anpassningsåtgärder av boenden och projektering m.m. Planeringshorisonten behöver minst vara 3 till 5 år, vilket till exempel innebär att idag ska signaler ges om vilka boenden som ska stå färdiga 2018 till 2020. Här bör dock betonas att detaljplaner, utställning, remissrundor,

beslut, upphandling, risk för överklaganden, projektering fram till levererad och besiktad fastighet kan i värsta fall innebära så långa tidsspann som upp till 7-10 år.

Positivt är att ett arbete påbörjats för att förbättra samordningen och då bland annat genom att använda en gemensam planeringsmodell i hela kommunen. Vidare bedömer vi det som positivt att åtgärder planerats in för att tydliggöra och förstärka det kommungemensamma arbetet avseende lokalförsörjning.

3.4. *Ej verkställda beslut*

Tabellen nedan visar antalet ej verkställda beslut vid givna tidpunkter de två senaste åren. I mars 2013 var 4 beslut ej verkställda inom äldreomsorgen, medan motsvarande statistik i december samma år uppgick till 19 stycken. För LSS-boenden fanns det flera månader inga icke verkställda beslut, medan de i september 2014 uppgick till 8 stycken.

Månad	Äldreomsorg	LSS
2015 mars	7	6
2014 december	6	7
2014 september	9	8
2014 juni	8	7
2014 mars	8	6
2013 december	19	3
2013 september	15	0
2013 juni	13	0
2013 mars	4	1

Antalet icke verkställda beslut inom äldreomsorgen diskuterades på socialnämndes sammanträde i januari 2014. Det framkommer av sammanträdesdokumentationen att det höga antalet icke verkställda beslut inte enbart beror på platsbrist, utan på att många personer som blivit erbjudna en plats tackat nej med motiveringen att de vill bo på ett annat boende. Detta förhållande bekräftades även under intervjuerna.

I kommunens riktlinjer för biståndsbedömning framgår att om erbjuden plats på särskilt boende inte överensstämmer med den enskildes önskemål, kan den enskilde få ett nytt erbjudande, under förutsättning av att den enskilde kan bo kvar i ordinarie bostad med insatser från hemtjänst i väntan på nytt erbjudande. Om den enskilde tackar nej två gånger till erbjuden plats uppmanas brukaren att återta sin ansökan eller så omprövas biståndsbeslutet om behov av särskilt boende då inte bedöms föreligga.

Utifrån de uppgifter vi tagit del av har ingen särskild avgift utdömts kommunen på äldreomsorgsidan. På funktionshindarsidan har dock särskild avgift utdömts för fyra icke verkställda beslut, där samtliga dessa har överklagats av kommunen.

Bedömning ej verkställda beslut

Utifrån de uppgifter som framkommit i granskningen är vår bedömning att ej verkställda beslut i nuläget ligger på en hanterbar nivå. Framförallt kan här nämnas att kommunen inte haft någon särskild avgift (sanktionsavgift) inom äldreomsorgen och att det finns omständigheter rörande beslutade sanktionsavgifter inom funktionshinderomsorgen som resulterat i att kommunen överklagat. Samtidigt synliggör granskningen att det finns en påtaglig risk för att kommunen framöver kan få svårt att verkställa beslut inom lagstadgad tid på tre månader och då särskilt inom äldreomsorgen.

2015-08-24

Fredrik Markstedt
Projektledare

Janne Nilsson
Uppdragsansvarig