



Handläggare: Christina Egerbrandt
Telefon: 08-508 08 032

Till
Kungsholmens stadsdelsnämnd
2009-01-22

Planering för boenden för äldre i Stockholms stad

Remiss från kommunstyrelsen

Förvaltningens förslag till beslut

Kungsholmens stadsdelsnämnd överlämnar tjänsteutlåtandet som sitt svar på remissen.

Karin Norman
stadsdelsdirektör

Kerstin Ohlsson
avdelningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har sänt *Planering av boenden för äldre i Stockholms stad* på remiss till Kungsholmens stadsdelsnämnd. Kommunfullmäktige har gett äldreförvaltningen i uppdrag att göra en kartläggning av särskilda boenden för äldre samt bedöma efterfrågan och utreda det framtida behovet av olika boendeformer. Stadsdelsförvaltningen ställer sig i stora drag bakom äldreförvaltningens förslag till planering för boenden för äldre i Stockholms stad. Förslaget anger en inriktning och ett antal osäkra faktorer finns. Förvaltningen har några synpunkter och vill betona vissa delar av utredningen:

- En viktig aspekt att ta hänsyn till är vilka vård- och omsorgsboenden som är lämpliga att upphandla för entreprenaddrift utifrån behovsprognos, fastighetens ägare, underhållsbehov och driftekonomi.
- Ett nära samarbete mellan stadsdelsförvaltningarna, fastighetsägarna och andra intressenter kring tillgänglighetsfrågor och sociala mötesplatser är enligt för-

valtningen en förutsättning för att minska behov av hemtjänst och senarelägga eventuell flytt till särskilt boende.

- Korttidsvård ska tillgodoses i den egna regionen och att det ska finnas olika inriktningar är också angeläget. Gränsdragningen gentemot landstinget vad gäller rehabilitering måste dock klargöras så att inte korttidsvården används som ett sätt att tillgodose behov av rehabilitering.
- I förslaget uppmärksammas att det finns för få incitament för stadsdelsnämnder och privata vårdgivare att starta så kallade profilboenden. Det stämmer överens med förvaltningens uppfattning men ärendet presenterar tyvärr inte någon lösning på detta problem.
- Inom staden finns en brist på speciella boenden för äldre med psykiska (och ibland även fysiska) funktionsnedsättningar. Framför allt för personer som bott i olika boendeformer innan de fyllt 65 år eller varit psykiskt funktionsnedsatta under stora delar av sitt liv. Dessa personer kräver ofta personal med specialutbildning. En annan grupp som bör lyftas fram är personer med utvecklingsstörning som kan ha svårt att bo kvar i sin gruppboende om de drabbas av exempelvis demenssjukdom då personalen ofta saknar den kompetensen. För att tillgodose dessa behov anser förvaltningen att stadens stadsdelsförvaltningar i samarbete med Socialtjänstförvaltningen, utifrån de behov som finns, planerar och startar dessa boenden. Även här måste incitament finnas för den stadsdel som ska driva verksamheten.
- Äldreförvaltningens förslag att äldrenämnden bör sammanställa de fem regionernas boendeplaner och göra en samlad bedömning av stadens behov som blir riktningsgivande för stadsdelsnämnderna efter beslut i kommunfullmäktige är bra.
- Innan fullmäktige beslutar om riktningen för äldreboendeplaneringen bör man avvakta och dra erfarenheter av valfrihetssystemet.
- Kommunfullmäktige bör uppdra åt Stockholm stadshus AB att vid behov samordna nyproduktion av boenden för äldre i nya stadsbyggnadsområden. Kommunfullmäktige bör även ge exploateringsnämnden i uppdrag att bevaka och säkerställa att markanvisning vid behov sker för nyproduktion av boenden för äldre i nya stadsbyggnadsområden.

- Det är viktigt att de boenden som föreslås bli avvecklade kan återtas som vård- och omsorgsboenden när behov återigen uppstår. Det är också viktigt att noga följa behovsutvecklingen så att eventuella nya ställningstaganden kan ske över tid.

Bakgrund

Stadsdelsnämnden har fått remissen Planering för boenden för äldre i Stockholms stad för yttrande senast 30 januari 2009. Kommunstyrelsen fattade beslut i januari 2008 i ett ärende där de fem regionernas äldreboendeplaner sammanställts. I stadsledningskontorets tjänsteutlåtande togs ett antal frågor upp som inte hade besvarats i äldrenämndens beslut och äldrenämnden uppmanades att återkomma till kommunstyrelsen med en uppdaterad och prioriterad vård- och omsorgsboendeplan för äldre.

De frågor som kommunstyrelsen önskade besvarade var:

- Ska staden verka för att det finns ett tillräckligt utbud av vård- och omsorgsboenden i varje region av den kvalitet som staden anser att boendena bör uppnå eller ska staden utgå från att marknaden också förser de presumtiva privata utförarna med lokaler av tillräckligt god kvalitet?
- Ska det finnas ett utbud inom varje region som gör det möjligt att tillgodose de boendes önskemål?
- Ska staden verka för att nya vård- och omsorgsboenden byggs inom ramen för de stora stadsutbyggnadsprojekten vid Hjorthagen, Västra Kungsholmen och Norra stationsområdet trots att det finns ett tillräckligt antal platser inom denna region?

Stadsledningskontoret konstaterade vidare att ett omfattande ändrings- och omstruktureringsarbete pågår i staden vad gäller vård- och omsorgsboenden för äldre och att det är olyckligt om ställning måste tas till olika delar innan staden har en samlad helhetsbild.

Kontoret reste också frågan om den nuvarande regionindelningen är den bästa.

Vidare framhöll stadsledningskontoret att planeringen i ökad omfattning även måste utgå från fastighetsekonomiska överväganden när det gäller stadens fastigheter.

På kommunstyrelsens uppdrag har konsultföretaget Solving, Bohlin & Strömberg genomfört en kartläggning av särskilda boenden för äldre, gjort en bedömning av

efterfrågan och utrett det framtida behovet av olika boendeformer. Konsultföretaget redovisade uppdraget i en rapport i februari 2008.

Ärendets beredning

Detta tjänstutlåtande har utarbetats inom verksamhetsområdet Äldre och funktionshindrade. Stadsdelsnämndens pensionärsråd har behandlat ärendet på sitt sammanträde den 19 januari 2009.

Sammanfattning av remissen

Äldreförvaltningen redovisar i sitt tjänstutlåtande en genomgång av befolkningsutveckling, tillgång och efterfrågan av platser i särskilda boenden, boendestandard, ekonomiska och andra planeringsförutsättningar. De ger också förslag till utbyggnad, omstrukturering och avveckling av vård- och omsorgsboenden i respektive region inom staden.

Befolkningsutveckling

USK:s befolkningsprognos visar för staden som helhet att befolkningen 80 år och äldre minskar fram till omkring år 2020 för att därefter öka igen. Utvecklingen för Kungsholmen och för hela region innerstaden (Kungsholmen, Norrmalm, Östermalm och Södermalm) är likartad.

Utnyttjande och prognos för vård- och omsorgsboende

Då Solving, Bohlin & Strömberg genomförde sin analys hösten 2007 framkom att det fanns en differens mellan behoven enligt USK prognos och det faktiska antal placerade på vård- och omsorgsboenden enligt stadens verksamhetssystem, Paraplysystemet. Differensen var i oktober 2007 ca 400 färre placeringar jämfört med USK prognos.

USK har på beställning av äldreförvaltningen därför reviderat sin prognos över vård- och omsorgsboende utifrån det faktiska utnyttjande enligt Paraplysystemet i mars 2008. Den nya prognosen visar att år 2016 blir antalet placerade i vård- och omsorgsboende 380 färre än vad som angavs i den prognos som upprättades år 2007.

En förklaring kan vara att hemtjänsten under senare år successivt har utvecklats till att klara av mycket omfattande omvårdnadsbehov. Denna hypotes stöds av statistik som visar att antalet personer med hemtjänst har ökat med 630 personer från februari 2007 till februari 2008. Det är en kraftigare ökning än den som förutsågs i USK:s tidigare prognos. I servicehusen har antalet personer med hemtjänst

ökat med 334 från februari 2007 till februari 2008. USK:s tidigare prognos förutsågs en minskning med 10 personer under denna period.

I prognosen har äldreförvaltningen utgått ifrån att korttidsvården i egen regi utvecklas proportionellt till antalet personer i vård- och omsorgsboenden. Mot bakgrund av att antalet personer med hemtjänst ökar är det troligare att även behoven av korttidsvård ökar samtidigt som behoven av vård- och omsorgsboende minskar.

Behovet utvecklas olika i de olika regionerna. Behovet av platser i vård- och omsorgsboende med heldygnsomsorg i Centrala staden (Kungsholmen, Norrmalm och Östermalm) kommer enligt äldreförvaltningen att minska med ca 14 %, medan den planerade minskningen av utbudet endast uppgår till 1 %. Södermalm föreslås fortsättningsvis ingå i region Centrala staden och där kommer behovet att öka med 5 % medan utbudet ökar med 2 %.

Äldreförvaltningens bedömning är att det finns ett överskott på platser i heldygnsomsorg på kort sikt medan i stort sett balans uppstår på medellång sikt och en brist på lång sikt. Behovet och tillgången varierar i olika regioner. En utgångspunkt för äldreförvaltningens övervägande har varit att planera med sikte på år 2020. Hus i gott skick som f.n. inte behövs som vård- och omsorgsboenden bör disponeras av annan socialtjänst tills behovet åter ökar medan hus med dålig driftekonomi och stora investeringsbehov bör ifrågasättas som vård- och omsorgsboenden.

Valfrihetssystem

Den 1 juli 2008 infördes valfrihetssystem för vård- och omsorgsboende i boendekategorierna sjukhem, gruppboende och ålderdomshem. Inför införandet av valfrihetssystemet har en ny totalupphandling av enstaka platser genomförts samt en central upphandling avseende entreprenad drift av 14 av stadens vård- och omsorgsboenden. Under hösten 2008 har ytterligare en central upphandling av entreprenad drift att påbörjats.

Valfrihetssystemet innebär att den som genom biståndsbeslut blir beviljad ett permanent boende med inriktning sjukhem, ålderdomshem eller gruppboende, själv får välja mellan de platser som finns i stadens regi, på entreprenadavtal med staden och de som ingår i det ramavtal om köp av enstaka platser som staden har tecknat. Eftersom erfarenheten säger att många väljer en bostad i sitt närområde ska enligt äldreförvaltningens mening staden verka för att det finns ett tillräckligt utbud av vård- och omsorgsboenden i varje region av den kvalitet som staden anser att boendena bör uppnå.

Staden har sedan slutet av 1990-talet upphandlat enstaka platser i särskilda boen-
deformer för äldre. Under våren 2008 har en ny totalupphandling av enstaka plat-
ser genomförts. Efter avslutad upphandling har staden tecknat ramavtal från 1 juli
2008 avseende totalt 1 794 platser. Platsantalet är ungefär detsamma som omfatt-
ningen av det ramavtal om köp av enstaka platser som gällt sedan 1 januari 2005.
Den statliga "frittvalutredningens" förslag som presenterades i februari 2008 inne-
bär att upphandlingar kan göras löpande med stöd av en ny lag (LOV) fr.o.m. år
2009. Innan upphandlingar har skett med stöd av den nya lagen kan endast de
vård- och omsorgsboenden som antingen drivs i egen regi av kommunen, på ent-
reprenad åt kommunen eller genom ramavtal med kommunen ingå i valfrihetssy-
stemet Om staden väljer att inte förlänga ramavtalen utan istället tillämpa den nya
lagen från den 1 juli 2010 kommer antalet platser i enskild regi därefter att be-
stämmas efter utförarnas bedömning av efterfrågan på deras platser och den kom-
munala ersättningsnivåns möjligheter att täcka deras kostnader.

Staden har nyligen avslutat en central upphandling av verksamhetsdrift för 14 av
stadens boenden. Hösten 2008 har en ny centralupphandling påbörjats. Det faktum
att ett ökande antal boenden kommer att drivas på entreprenad har betydelse för
stadens planering. De vård- och omsorgsboenden som efter upphandling drivs på
entreprenad av en privat utförare, kan staden under avtalstiden inte avveckla eller
omstrukturera till annan verksamhet.. Följaktligen kan i första hand vård- och om-
sorgsboenden som ännu drivs i kommunal regi komma ifråga i de fall det finns
behov av att relativt snabbt avveckla eller omstrukturera boenden. Äldreförvalt-
ningen anser mot denna bakgrund att det noga bör övervägas vilka boenden som är
lämpliga att upphandla för entreprenaddrift och vilka som är mindre lämpliga ut-
ifrån t.ex. behovsprognos, fastigheternas ägare, underhållsbehov och driftkono-
mi. Det är därför viktigt att staden centralt har med alla tänkbara aspekter ur ett
stadsperspektiv när förslag till vilka vård- och omsorgsboenden som ska upphand-
las tas fram.

Korttidsvård

Det finns i Solving, Bohlin och Strömbergs rapport ingen prognos avseende beho-
vet av korttidsvård. Enligt avläsning av Paraplysystemet per den 1 oktober 2007
fanns det en efterfrågan på 355 platser. Konsulternas kartläggning visar ett utbud i
egen regi på 227 platser. Detta antal har nu ökat till 257. Under prognosperioden
kommer dock utbudet av platser att minska med cirka 20 procent. Det nya ramav-
talet om köp av enstaka platser som gäller från den 1 juli 2008 omfattar 109 plat-
ser för korttidsvård. Detta kan jämföras med tidigare ramavtal som omfattade 90
platser. Äldreförvaltningen anser att korttidsvård är en mycket viktig insats i det
långsiktiga perspektivet. Äldreförvaltningen bedömer att behov av korttidsvård

kommer att öka i takt med att allt fler äldre kommer att bo kvar i sitt ordinära boende. Genom att satsa på korttidsvård kan behov av permanent plats i vård- och omsorgsboende fördröjas eller till och med undvikas. Korttidsvård kan därmed ses som en viktig strategisk och ekonomisk insats.

Det är angeläget att det finns korttidsvård med olika inriktningar för att tillgodose skiftande behov. Korttidsvård ska i första hand bedrivas på särskilda enheter och endast i undantagsfall inrymmas inom enheter för permanent boende. Flera stadsdelsförvaltningar betonar vikten av närhetsprincipen och enligt äldreförvaltningens mening bör behovet av korttidsvård i huvudsak tillgodoses inom den egna regionen.

Länsstyrelsen har det senaste året i flera fall kritiserat stadsdelsnämnder för att enheter för korttidsvård inte uppfyller kraven på fullvärdiga lägenheter. Äldreförvaltningen anser tvärtemot att det inte finns anledning att ha fullvärdiga lägenheter i enheter där korttidsvård bedrivs. Anledningen är att det inte är fråga om ett permanent boende. Äldreförvaltningen anser att korttidsvård kan vara en alternativ verksamhet i de boenden eller enheter som inte utgörs av fullvärdiga lägenheter istället för att en ombyggnation genomförs. I några korttidsboenden kan det dock vara nödvändigt, av vårdhygieniska skäl, att en eller ett par rum har eget hygienutrymme så att personer med multiresistenta bakterier kan tas emot. Staden bör ha en gemensam hållning i denna fråga gentemot Länsstyrelsen så att respektive stadsdelsnämnd kan hänvisa till detta i de fall Länsstyrelsen kritiserar boendestandarden i enheter där korttidsvård bedrivs.

Profilboenden

Med profilboende avses ett boende som har en profilering mot en särskild målgrupp med någon form av gemensam sjukdomsdiagnos eller funktionsnedsättning. Vid ett profilboende bör personalen ha specialkompetens och erfarenhet av att arbeta med den aktuella målgruppen. Boenden som inriktas mot målgrupper utifrån intresseområden, religion, kultur och språk betecknas inte som profilboenden. Gruppboenden med inriktning mot de vanligaste formerna av demenssjukdomar betecknas inte heller som profilboende.

Vilken inriktning ett befintligt boende ska ha bör kunna avgöras över tid. Äldreförvaltningen har dock under flera år uppmärksammat att det kan finnas för få incitament för stadsdelsförvaltningar och privata vårdgivare att starta så kallade profilboenden. Anledningen är att profilboenden ofta är dyrare att driva och profileringen i sig kan innebära att efterfrågan kan variera över tid. Detta är också an-

ledningen till att det i stadens egen regi finns relativt få profilboenden och även boenden med olika inriktningar såsom språk och religion.

Det nya ramavtal om köp av enstaka platser som gäller från den 1 juli 2008 omfattar totalt 246 platser i så kallade profilboenden. Merparten av profilboendena är dock belägna utanför länet.

Servicehus

Äldreförvaltningen har i samråd med stadsledningskontoret och Micasa fastigheter i Stockholm AB genomfört en inventering av servicehusens status. Uppgiften har stämts av med stadsdelsförvaltningarna samtidigt som uppgifter om hur allmänna utrymmen i huset används har inhämtats. Micasa har redovisat underhållsbehovet. De flesta servicehusen har ett stort eftersatt underhållsbehov. Några få har behov av stambyte inom en nära framtid. Antalet servicehuslägenheter totalt i staden är enligt denna sammanställning 3 022. Av dessa var 346 tomställda i mars 2008. Tomma lägenheter finns främst i de servicehus där stadsdelsförvaltningen planerar omstrukturering eller avveckling. Av de tomställda uppgav stadsdelsförvaltningarna att endast 125 var tillgängliga för uthyrning i mars 2008.

Enligt Solving, Bohlin & Strömbergs rapport finns det f.n. en efterfrågan av platser i servicehus på 2 784 platser. Antalet tillgängliga lägenheter kommer enligt äldreförvaltningens inventering vara 2 801, om stadsdelsförvaltningarnas beslut om att inte hyra ut lägenheter i avvaktan på omstrukturering accepteras. Konsulternas bedömning är att behovet av servicehus i sin nuvarande form inte kommer att öka under den närmaste 10-årsperioden, men att servicehus ändå idag är viktiga som boendeform.

Enligt USK:s långsiktiga prognos ökar antalet boende i servicehus med hemtjänst med 380 personer till år 2030. Enligt en undersökning om intresset för servicehus, som USK genomfört på uppdrag av äldreförvaltningen, skulle inflyttningen till servicehuslägenhet initialt kunna antas öka med 400-500 personer/hushåll om ingen biståndsbedömning skedde - och förutsatt att det finns lägenheter nog att flytta till. Hyresnivåerna i de servicehus som idag finns svarar hyggligt mot den betalningsvilja som finns.

Äldreförvaltningen anser att ställning till servicehusens framtid i huvudsak bör avvakta äldreboendedelegationens slutbetänkande. En möjlighet kan vara att omdefiniera servicehusen till endera vård- och omsorgsboenden eller till seniorboenden/trygghetsboenden. I finansborgarrådets förslag till budget 2009 ges äldre- nämnden i uppdrag att i samarbete med kommunstyrelsen, stadsdelsnämnderna

och Stockholm Stadshus AB, genom Micasa fastigheter i Stockholm AB, noga följa äldreboendedelegationens och regeringens arbete med att utveckla mellanboendeformer/trygghetsboende för äldre och föreslå en modell för trygghetsboende i Stockholms stad.

Nya riktlinjer för biståndsbedömningen

Den 1 januari 2008 infördes nya riktlinjer för biståndshandläggning inom stadens äldreomsorg. De nya riktlinjerna lättar delvis upp kraven kring att bevilja servicehuslägenhet då bland annat ålder och den enskildes känsla av otrygghet ska beaktas.

Boendegaranti

Med anledning av äldrenämndens uppdrag att tillsammans med kommunstyrelsen utreda förutsättningarna för en boendegaranti till anpassat boende för alla över en viss ålder, har Juridiska avdelningen inom stadsledningskontoret utrett de legala förutsättningarna för detta.

Juridiska avdelningen konstaterar att legala förutsättningar för en boendegaranti till alla över en viss ålder saknas. Även vid insatser i form av hemtjänst till vissa medborgare, d.v.s. äldre personer, krävs särskilt lagstöd för att ge stöd till enskilda utan individuell biståndsbedömning. En sådan lag har numera delvis införts, lagen om kommunal befogenhet att tillhandhålla servicetjänster åt äldre (2006:492). Denna lag omfattar dock endast servicetjänster och förändrar således inte möjligheten till en boendegaranti för alla över en viss ålder. För detta finns fortfarande inget lagstöd.

Myndighetskrav på boendet utformning

Det finns en rad nationella och lokala regler kring den fysiska miljön i vård- och omsorgsboenden. De nationella myndigheter som ur skilda infallsvinklar ansvarar för äldres bostadsmiljö är Socialstyrelsen, Boverket, Räddningsverket, Arbetsmiljöverket och Livsmedelsverket. Tillsyn och kontroll är i några fall delegerad; regionalt till Länsstyrelsen och Arbetsmiljöverkets distrikt samt lokalt på kommunal nivå till Stadsbyggnadsnämnden, Brand- och räddningsnämnden samt Miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Den vanligaste orsaken till att vård- och omsorgsboenden byggs om är att boendestandarden inte uppfyller dagens krav på fullvärdiga lägenheter. Vissa krav har dock tillkommit under de senaste åren vilket har medfört att det finns boenden i staden som trots omfattande ombyggnation för 8-10 år sedan idag inte uppfyller kraven på fullvärdiga lägenheter. De myndighetskrav som finns för att tillgodose



en god arbetsmiljö, är också ofta en anledning till ombyggnation, omstrukturering eller avveckling.

Kraven kring livsmedelshantering har höjts väsentligt på senare år. Enligt den nuvarande livsmedelstagstiftningen, som trädde i kraft den 1 januari 2006, ska kök oavsett storlek vara ändamålsenligt utformade och lättillgängliga och vara anpassade för hygienisk hantering i varje led i produktionen. Regler och rutiner för livsmedelshygien sammanfaller till stor del med vårdhygieniska principer. I vård- och omsorgsboenden är det av största vikt att alla hygienrutiner följs då samma personal både sköter omvårdnad och hanterar livsmedel. Under de senaste åren har många av stadens tillagningskök som tidigare fanns i anslutning till vård- och omsorgsboenden avvecklats och mat levereras till boendet från olika leverantörer.

Fastigheternas status och driftekonomi

Parallellt med att äldreförvaltningen arbetat med detta ärende, genomför Stockholms stadshus AB med hjälp av konsultföretaget Ernst & Young en strategiutredning av Micasa fastigheter i Stockholm AB. Till grund för den senare utredningen ligger bl.a. en av bolaget genomförd utredning om underhållsbehovet i bolagets fastigheter.

Ser man till den totala investeringsvolymen per fastighet är det ett antal stora fastigheter som kommer att kräva de största investeringarna. Flera av dem bedöms kräva underhåll till en kostnad om 40-60 mnkr. Dessa är till stora delar utnyttjade som servicehus. Med anledning av det stora underhållsbehovet i servicehusen och osäkerhetsfaktorer kring servicehusens framtid, föreslår Stockholms stadshus AB att servicehusen prioriteras i andra hand i underhållsplanen till dess beslut tagits om förutsättningar för ev. trygghetsboende/seniorboende.

Ekonomiska förutsättningar

Resursfördelningen inom äldreomsorgen baseras främst på befolkningens åldersstruktur. Fram till 2018 beräknas antalet omsorgstagare kontinuerligt minska i staden och enligt nuvarande regler minskar således medelstilledningen till äldreomsorgen mot bakgrund av ett minskande behov av äldreomsorg.

Kommunfullmäktige har för år 2008 avsatt 6 243,5 mnkr, vilket motsvarar 54 869 kr per invånare över 65 år. Detta är jämfört med år 2007 en ökning med 4,5 %. Enligt stadens budget för 2008 och inriktning för 2009 och 2010 minskar resurstilledningen under perioden med totalt ca 50 mnkr jämfört med 2007 p.g.a. befolkningsförändringar.

I samma budget beräknas investeringarna hos Micasa, som äger och förvaltar majoriteten av stadens vård- och omsorgsboenden, till ca 750 mnkr. Hela investeringsvolymen är inte direkt hyresgenererande för nämnderna. En försiktig uppskattning indikerar en ökad hyreskostnad om ca 5 mnkr per år de närmaste åren som omfattar det befintliga lokalbeståndet inom äldreomsorgen p.g.a. beställda verksamhetsanpassningar. Till detta tillkommer eventuellt ett antal projekt som ännu inte är beslutade. Stadens samlade lokalförhyrning hos Micasa gällande äldreomsorg kostade 2007 brutto ca 454 mnkr.

Allt fler servicehuslägenheter står tomma, 346 lägenheter i mars 2008, till en successivt ökande kostnad för staden. Kostnaden, i form av utebliven hyresintäkt samt prestationsbortfall, kan uppskattas till ca 140 tkr per lägenhet och år. Totalt uppskattas kostnaden för 350 tomma servicehuslägenheter till ca 50 mnkr per år.

Sammantaget ställer förhållandet med minskad resurstilldelning, minskat behov av äldreomsorg och ökade kostnader för lokalbeståndet stora krav på staden att effektivisera lokalutnyttjandet.

Valfrihetssystemet för vård- och omsorgsboenden är förenat med ett nytt ersättningssystem i tre nivåer beroende på vårdtyngd. Ersättningssystemet är lika för boenden i egen regi och boenden som är upphandlade. Ersättningssystemet tar dock för entreprenader och verksamhet i egen regi viss hänsyn till skillnader i verksamhetens lokalkostnader, vilket medför högre kostnader för stadsdelsnämnder med höga lokalkostnader och ineffektivt utnyttjade lokalytor. I

Ansvarsfördelning för stadens vård- och omsorgsboenden och servicehus
Stadsdelsnämnderna ansvarar för att behovet av vård- och omsorgsboenden och servicehus tillgodoses. De har också i samråd med fastighetsägaren det huvudsakliga ansvaret för att de vård- och omsorgsboenden och servicehus som ligger inom respektive stadsdelsnämndsområde används på ett ändamålsenligt sätt. Förhållandet till fastighetsägaren, som i allmänhet är Micasa fastigheter i Stockholm AB, har reglerats i ett ramavtal på kommunnivå.

Planeringen för vård- och omsorgsboenden och servicehus sker genom samarbete regionvis mellan stadsdelsnämnderna.

Alla lokalärenden från stadsdelsnämnderna avseende vård- och omsorgsboenden för äldre som ska underställas kommunstyrelsen eller ekonomiutskottet ska behandlas av referensgruppen för äldreboendeplanering innan stadsdelsnämnden fattar genomförandebeslut. Även andra förändringar som berör minst tolv lägenhe-

ter/boendeplatser ska underställas gruppen för yttrande och övervägande om det är en sådan större förändring som ska underställas kommunstyrelsen.

När det gäller planering av vård- och omsorgsboenden och servicehus bör enligt äldreförvaltningens mening äldrenämnden få en tydligare roll. Stadsdelsnämnderna bör alltjämt ha till uppgift att regionvis planera hur behovet av särskilda boendeformer och andra kategoribostäder för äldre ska tillgodoses på medellång sikt. Äldrenämnden bör sammanställa dessa planer och göra en samlad bedömning av stadens behov. Den samlade planen för boenden för äldre bör därefter underställas kommunfullmäktige. Sedan planen fastställts blir den riktningsgivande för stadsdelsnämnderna. Det konkreta genomförandet bereds som tidigare i referensgruppen och i de fall enighet inte kan uppnås underställs ärendena en samordningsgrupp som leds av stadsdirektören.

Fastighetsekonomiska överväganden måste enligt Äldreförvaltningen få ökad tyngd i den fortsatta planeringen och ett nära samarbete mellan stadsdelsförvaltningarna och fastighetsägaren, främst Micasa Fastigheter i Stockholm AB, ska ske när förändringar övervägs.

Nuvarande regionindelning är:

- Västerort, som omfattar stadsdelsnämnderna Rinkeby-Kista, Spånga-Tensta, Hässelby-Vällingby och Bromma
- Centrala staden, som omfattar stadsdelsnämnderna Östermalm, Kungsholmen och Norrmalm
- Södermalm, som omfattar stadsdelsnämnden Södermalm
- Östra söderort, som omfattar stadsdelsnämnderna Enskede-Årsta-Vantör, Skarpnäck och Farsta
- Västra söderort, som omfattar stadsdelsnämnderna Hägersten-Liljeholmen, Skärholmen och Älvsjö

Södermalm, som kommer att få brist på platser, bör enligt äldreförvaltningens uppfattning planera ihop med Centrala staden, som har ett överskott av platser i vård- och omsorgsboenden. Då kommer regionindelningen att överensstämma med den som gäller inom omsorg om personer med funktionsnedsättning.

Ordinärt boende

Allt fler äldre kommer att bo kvar i den egna bostaden och detta ställer nya krav på samhället. Insatser för att öka den fysiska tillgängligheten i framförallt det äldre bostadsbeståndet har stor betydelse för äldres möjligheter att bo kvar. Andra vikti-



ga faktorer är av infrastrukturell karaktär såsom närhet till service, kommunikationer och teknikutveckling.

Enligt äldreförvaltningens mening bör de kommunala bostadsbolagen fortsätta att inventera och klassificera sina lägenheter och planera för kompletteringsbebyggelse i områden där det saknas hus med hiss. I samråd med respektive stadsdelsförvaltning kan framkomligheten och nivåkillnader åtgärdas. Bostadsanpassningsavdelningen kan vara behjälplig med råd och stöd i tillgänglighetsfrågor. Genom ett nära samarbete kring tillgänglighetsfrågor och sociala mötesplatser kan behov av hemtjänst och eventuell flytt senareläggas. I takt med att andelen lägenheter övergår från stadens bostadsbolag till privata fastighetsägare och bostadsrättsföreningar bör staden även sträva efter ett nära samarbete med företrädare för dessa aktörer.

Staden har totalt omvandlat 1034 servicehuslägenheter till seniorboende med hyresrätt. Vartefter dessa blir lediga eller renoverade förmedlas de genom den vanliga bostadskön till personer som har fyllt 65 år. Det är enligt äldreförvaltningen önskvärt att även seniorbostäder/servicehus/trygghetsbostäder kan erbjudas i varje region. Undersökningar tyder emellertid på att något yngre pensionärer inte har samma behov av att bo kvar i samma område utan gärna flyttar till ett mer centralt beläget hus.

I Stockholms län finns en mängd olika former av seniorboende med olika upplåtelseformer såsom hyresrätter, bostadsrätter och kooperativ. Enligt konsulternas kartläggning motsvarar utbudet totalt ca 8 200 lägenheter i Stockholms län. Ca 62 procent av dessa seniorboenden ägs av privata fastighetsbolag och stiftelser, övriga av kommunala företag.

Äldreboendedelegationens delbetänkande "Bo för att leva" (SOU 2007:103) innehåller förslag om en ny form av så kallat mellanboende som man valt att kalla "trygghetsbostäder". Trygghetsbostäder utmärks av en högre tillgänglighet än i vanliga bostäder samt tillgång till gemensamhetsutrymmen. Äldreboendedelegationens förslag innebär att den enskilde inte ska behöva ansöka om bistånd enligt SoL för att få flytta till en trygghetsbostad. Därmed skulle trygghetsbostäder utgöra en boendeform inom det ordinarie bostadsbeståndet. Delegationen kommer att presentera sitt slutbetänkande i december 2008.

Stadens vision för 2030 innebär att nya, täta, miljövänliga och varierade stadsmiljöer håller på att växa fram med en blandning av bostäder och verksamheter och olika boende och upplåtelseformer. För att åstadkomma en blandad befolkning i de

stora stadsutbyggnadsprojekten vid Norra Djurgården, Nordvästra Kungsholmen och Norra stationsområdet bör staden, enligt äldreförvaltningen, verka för att det planeras in någon form av boende för äldre där. För närvarande kan stadsdelsnämnderna i programsamrådet ta upp förslag om markanvisning för sådana boenden. Äldrenämnden bör utifrån en helhetssyn på stadens behov av boenden för äldre vara delaktig i planeringen av nya större bostadsområden. För att ett önskemål om ett boende för äldre ska realiseras krävs en markanvisning till en byggherre som är beredd att medverka i detaljplaneringen av området.

Enligt uppgift planerar inte Svenska Bostäder och Familjebostäder att bygga fler seniorlägenheter. Om staden önskar att seniorbostäder med hyresrätt eller vård- och omsorgsboenden ska byggas i nya bostadsområden krävs ett uppdrag till något av bolagen. I strategiutredningen av Micasa Fastigheter AB föreslås att eventuell nyproduktion av boenden för äldre i nya bostadsområden ska genomföras i samarbete mellan Micasa och stadens övriga bostadsbolag.

Inom nordvästra Kungsholmen har Seniorgården (seniorlägenheter med bostadsrätt) fått markanvisning för hus med 100 lägenheter. Mark för ytterligare 200 lägenheter återstår att anvisa. I Norra stationsområdet har stadsdelsförvaltningen f.n. inte anmält behov av något boende för äldre. Ingen anvisning har heller skett till någon privat byggherre som producerar seniorbostäder. På Norra Djurgården har Seniorgården fått en markanvisning för 50 lägenheter.

Sammantaget kan konstateras att eftersom planering av äldreboenden i nyproduktionsområden bör samordnas med annan bostadsbebyggelse i områdena bör enligt äldreförvaltningens mening kommunfullmäktige uppdra åt Stockholm stadshus AB att vid behov samordna nyproduktion av boenden för äldre i nya stadsbyggnadsområden. Stadshus AB kan då avgöra vilket av de kommunala bostadsbolagen som bör ansöka om markanvisning. Kommunfullmäktige bör även ge exploateringsnämnden i uppdrag att bevaka och säkerställa att markanvisning vid behov sker för nyproduktion av boenden för äldre i nya stadsbyggnadsområden.

Äldreförvaltningens förslag till utbyggnad, omstrukturering och avveckling av vård- och omsorgsboenden

Befolkningsutveckling

År	2007	2010	2015	2020	2030
Befolkning över 65 år enligt USK	43 730	46 840	52 130	57 070	66 600
Därav över 70 år	31 160	30 540	34 850	40 180	47 980
Därav över 80 år	15 940	14 170	12 740	13 350	20 120
Därav över 90 år	3 510	3 550	3 290	2 910	3 010

Vård- och omsorgsboenden, befintliga platser

	Antal platser	Driftsform	Fastighetsägare
Serafen	176	Entreprenad till 2011	Micasa
Solbacken	67	Entreprenad till 2010	Kungsleden
S:t Erik	30	Entreprenad till 2011	Fsk/BrfS:t Eriksstrand
Alströmerhemmet	113	Entreprenad till 2011	Micasa
Sabbatsbergsbyn	120	Entreprenad till 2011	Micasa
Riddargården	36	Förslag entreprenad	Micasa
Vasen	78	Entreprenad till 2011	Micasa
Väderkvarnen	86		Micasa
Bellevuegården	13	Entreprenad	Micasa
Dianagården	48	Entreprenad till 2011	Micasa
Katrupstullen	97	Entreprenad till 2011	Micasa
Rio	88	Entreprenad till 2011	Micasa
Kampementet	96	Entreprenad till 2011	Micasa
Linnégården	86	Entreprenad till 2010	Micasa
Körsbärggården	78	Entreprenad till 2011	Kugsleden
Bergsund	123	Entreprenad till 2011	Micasa
Guldbärgshemmet	44		Micasa
Hornskroken	53		Myran KB/Wallenstam
Hornstulls gruppboende	8	Entreprenad till 2011	Micasa
Hornstulls sjukhem	51	Entreprenad till 2011	Micasa
Katarinagården	55		Katarinastiftelsen
Kulltorp	84		Kungsleden
Magdalenagården	66		Micasa
Tanto gruppboende	13		Micasa
Vindragaren	34	Entreprenad till 2011	Micasa



Nytorpgsgården	31	Förslag entreprenad	Andersson Co FAB
Sjöstadsgården	59	Förslag entreprenad	Katarinastiftelsen
Sofiagården	50	Förslag entreprenad	Kungsleden
Vintertullens äldreboende	116	Entreprenad	Micasa
SUMMA	1999		

På Väderkvarnen utökas under 2008 Sagahemmets och Brunnsvikens gruppboende med 1 plats vardera, samtidigt som Iduns gruppboende avvecklar 4 platser. Bellvuegården flyttar till Riddargården efter ombyggnad. Effekten blir en minskning med 15 platser inom Norrmalm. Vidare har 16 sjukhemsplatser på Vintertullens äldreboende nyligen skapats genom omvandling av korttidsvård. Hornstulls sjukhem har omvandlats till korttidsvård.

Prognos på regionnivå

År	2008	2010	2016	2020	2030
Behov enligt SBS	2369		2161		
Behov enligt USK	2480	2330		2260	2760
<i>varav köpta platser</i>	585	583		565	690
<i>varav i egen regi</i>	1895	1747		1695	2070
Prognos med oförändrat antal platser					
Tillgängliga platser i egen regi	1999	1999		1999	1999
<i>Varav korttidsplatser</i>	94	94		94	94
Överskott/underskott av permanentplatser	10	158		210	-165
Prognos med föreslagna förändringar					
Tillgängliga platser i egen regi	1999	1999		1801	1801
<i>varav korttidsplatser</i>	94	145		145	145
Överskott/underskott av permanentplatser	10	107		-39	-414

Enligt såväl USK som Solving, Bohlin & Strömberg minskar behovet i centrala staden på kort sikt. USK:s nya prognos visar på ett väsentligt lägre behov än den tidigare prognosen. Om inte köpen från externa utförare ska minska på kort sikt behövs avveckling i denna region. Det är i centrala staden som det finns överskott.

Länsstyrelsen har påtalat att Hornstulls sjukhem inte är fullvärdigt eftersom det saknas tillräckligt med hygienutrymmen. Stadsdelsförvaltningen har tillsviare omvandlat sjukhemmet till korttidsvård.

Befintliga servicehus

	Antal lägenheter	Fastighetsägare
Fridhemmet	135	Micasa
Pilträdet	115	Micasa
Väderkvarnen	101	Micasa
Väduren	117	Micasa
Rio	71	Micasa
Hornstull	148	Micasa
Tanto	78	Micasa
Vintertullen	90	Micasa
Summa	855	

Lokalernas standard

Micasas undersökning visar att Hornstulls servicehus, Dianagården, och Guldrölpshemmet har relativt stort underhållsbehov.

Äldreförvaltningens förslag

För närvarande finns i dagsläget få lediga platser i denna region. Om överskott uppkommer på kort sikt kan platserna behövas för region Västerort.

Äldreförvaltningen tillstyrker att en utredning om fastigheten Väduren genomförs men anser att inriktningen bör vara någon form av trygghetsboende/seniorboende eftersom behovet av vård- och omsorgsboenden är tillgodosett i regionen fram till år 2026. Detta föreslås även i finansborgarrådets förslag till budget 2009. Fastighetsutvecklingen kan också innebära kommersiell användning av de lokalytor mot Roslagsgatan som inte behövs för trygghetsboendet/seniorboendet.

Äldreförvaltningen föreslår vidare att Hornstulls sjukhem förblir korttidsvård. Enligt äldreförvaltningens mening behöver sjukhemmet därmed inte byggas om.

I stadens budget för 2008 anförs att lokaler i första hand ska hyras hos staden eller stadens egna fastighetsbolag. Motsvarande ståndpunkt framfördes även i "Strategi för utveckling av Stockholms stad för åren 2007-2009" (utl. 2006:124) I enlighet med denna strategi bör i första hand främmande inhyrning ifrågasättas. I denna region är ett flertal av fastigheterna förhyrda av andra fastighetsägare än stadens egna. I den genomgång av fastigheterna status som genomförts, har framkommit att Sabbatsbergsbyn har ett stort underhållsbehov och förhållandevis ineffektivt utnyttjade lokaler och Körsbärggården har låg boendestandard. Omkring år 2011

bör ca 160 platser avvecklas i regionen. Äldreförvaltningen föreslår att de stadsdelsförvaltningar som ingår i region innerstaden tillsammans utreder vilket eller vilka vård- och omsorgsboenden som är mest lämpliga att avveckla. Det är dock viktigt att en eventuell avveckling några år fram i tiden föregås av en då aktuell prognos- och behovsinventering innan förändringar genomförs.

De boenden som avvecklas bör användas för annan verksamhet under den period som överskott föreligger. På lång sikt kommer dock behovet att öka varför dessa boenden kan komma att behövas som vård- och omsorgsboende igen. Ett eller flera seniorboenden/trygghetsboenden i Norra Station och Norra Djurgården bör också byggas så att de lätt kan omdisponeras till vård- och omsorgsboende.

Konsekvensbeskrivning

De förslag som äldreförvaltningen presenterar i detta tjänsteutlåtande får i flera fall ses som en form av inriktning som i vissa delar behöver utredas vidare innan definitivt ställningstagande kan ske för respektive boende som berörs av förslagen. Om de föreslagna förändringarna genomförs kommer tillgängliga platser i egen regi att anpassas till behoven. I nedanstående tabell har de föreslagna förändringarna förts in och kan således jämföras med det överskott av platser som skulle uppkomma om inga förändringar genomförs. De underskott som enligt prognosen uppkommer kompenseras i första hand genom köp av enstaka platser av privata vårdgivare.

År	2008	2010	2020	2030
Behov av platser (USK)	6412	6290	5920	6860
<i>varav köpta platser</i>	1813	1892	1760	2023
<i>varav i egen regi</i>	4599	4398	4160	4837
Prognos med oförändrat antal platser				
Tillgängliga platser i egen regi	4869	4711	4711	4711
<i>varav korttidsplatser</i>	244	244	244	244
Överskott/underskott av permanentplatser	26	69	307	-370
Prognos med föreslagna förändringar				
Tillgängliga platser i egen regi	4869	4628	4304	4304
<i>varav korttidsplatser</i>	244	320	351	351
Överskott/underskott av permanentplatser	26	-90	-207	-884

Mot bakgrund av att behoven ökar mellan 2020 och 2030 anser äldreförvaltningen att det är av största vikt att de boenden som föreslås avvecklas kan återtas som vård- och omsorgsboenden när behov återigen uppstår. Dessa lokaler bör därför

användas för verksamheter och/eller ändamål som på relativt kort tid kan avvecklas, såsom t.ex. ungdomsbostäder, studentbostäder eller liknande.

Generellt gäller att de fastigheter som stadens vård- och omsorgsboenden och servicehus inryms i är i behov av stora investeringar. Detta kommer att påverka stadsdelsnämndernas kostnader för verksamheten. I de fall avveckling genomförs kommer detta inte att få en ekonomisk effekt för stadsdelsnämnden förrän ca 1 år senare på grund av hyresavtal och personalkostnader.

På grund av de många osäkerhetsfaktorer som just nu råder inom boendefrågor och som beskrivits i ärendet, är det svårt att fastställa en exakt plan för stadens vård- och omsorgsboenden. Det kan dock konstateras att staden i vissa fall har behov av att avveckla boenden. Äldreförvaltningen anser mot denna bakgrund att det är viktigt att noga följa behovsutvecklingen så att eventuella nya ställningstaganden kan ske över tid.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Stadsdelsförvaltningen ställer sig i stora drag bakom äldreförvaltningens förslag till planering för boenden för äldre i Stockholms stad. Förslaget anger en inriktning och ett antal osäkra faktorer finns. Förvaltningen har följande synpunkter på förslaget:

- En viktig aspekt att ta hänsyn till är vilka vård- och omsorgsboenden som är lämpliga att upphandla för entreprenad drift och vilka som är mindre lämpliga utifrån behovsprognos, fastighetens ägare, underhållsbehov och driftekonomi. Förvaltningen instämmer i att ett nära samarbete mellan stadsdelsförvaltningarna och fastighetsägarna ska ske när förändringar övervägs. Ett nära samarbete mellan stadsdelsförvaltningarna och andra intressenter kring tillgänglighetsfrågor och sociala mötesplatser är enligt förvaltningen en förutsättning för att minska behov av hemtjänst och senarelägga eventuell flytt till särskilt boende.
- Äldreförvaltningens uppfattning att korttidsvård är en viktig strategisk och ekonomisk insats överensstämmer med stadsdelsförvaltningens syn på korttidsvård. Att korttidsvård ska tillgodoses i den egna regionen och att det ska finnas olika inriktningar är också angeläget. Gränsdragningen gentemot landstinget vad gäller rehabilitering måste dock klargöras så att inte korttidsvården används som ett sätt att tillgodose behov av rehabilitering. Stadsdelsförvaltningen ställer sig bakom äldreförvaltningens förslag om att staden ska ha en gemensam hållning gentemot Länsstyrelsens kritik av enheter för korttidsvård som saknar fullvärdiga lägenheter.

- I förslaget uppmärksammas att det kan finnas för få incitament för stadsdelsnämnder och privata vårdgivare att starta så kallade profilboenden. Det stämmer överens med förvaltningens uppfattning. Förvaltningen konstaterar att det i ärendet inte presenteras någon lösning på detta problem.
- Inom staden finns en brist på speciella boenden för äldre med psykiska (och ibland även fysiska) funktionsnedsättningar. Framför allt för personer som bott i olika boendeformer innan de fyllt 65 år eller varit psykiskt funktionsnedsatta under stora delar av sitt liv. Dessa personer kräver ofta personal med specialutbildning. En annan grupp som bör lyftas fram är personer med utvecklingsstörning som kan ha svårt att bo kvar i sin gruppboende om de drabbas av exempelvis demenssjukdom då personalen ofta saknar den kompetensen. För att tillgodose dessa behov anser förvaltningen att stadens stadsdelsförvaltningar i samarbete med Socialtjänstförvaltningen, utifrån de behov som finns, planerar och startar dessa boenden. Även här måste incitament finnas för den stadsdel som ska driva verksamheten.
- Förvaltningen instämmer i äldreförvaltningens förslag att äldrenämnden bör sammanställa de fem regionernas boendeplaner och göra en samlad bedömning av stadens behov som blir riktningsgivande för stadsdelsnämnderna efter beslut i kommunfullmäktige. Äldreförvaltningen skriver också att äldrenämnden bör få en tydligare roll men vilken framgår inte. Innan fullmäktige beslutar om riktningen för äldreboendeplaneringen bör man avvakta och dra erfarenheter av valfrihetssystemet. Blev det som man trodde eller skedde det flyttningar inom staden som stadsdelsförvaltningarna eller äldreförvaltningen inte kunde förutspå?
- Förvaltningen instämmer i att eftersom planering av äldreboenden i nyproduktionsområden bör samordnas med annan bostadsbebyggelse i områdena så bör kommunfullmäktige uppdra åt Stockholm stadshus AB att vid behov samordna nyproduktion av boenden för äldre i nya stadsbyggnadsområden. Kommunfullmäktige bör även ge exploateringsnämnden i uppdrag att bevaka och säkerställa att markanvisning vid behov sker för nyproduktion av boenden för äldre i nya stadsbyggnadsområden.
- Enligt såväl USK som Solving, Bohlin & Strömberg minskar behovet i centrala staden på kort sikt. USK:s nya prognos visar på ett väsentligt lägre behov än den tidigare prognosen. Om inte köpen från externa utförare ska minska på kort sikt behövs avveckling i denna region. Det är i centrala staden som det



finns överskott. Kungsholmens stadsdelsnämnd har redan genomfört en långsiktig avveckling och omstrukturering av vård- och omsorgsboenden. Äldreförvaltningen föreslår inte heller några ytterligare förändringar inom Kungsholmens stadsdelsområde utan pekar på några tänkbara objekt i övriga stadsdelar.

- På grund av de många osäkerhetsfaktorer som just nu råder kring boendefrågor som beskrivits i ärendet, är det svårt att fastställa en exakt plan för stadens vård- och omsorgsboenden. Å ena sidan skriver äldreförvaltningen att behoven totalt sett ökar mellan 2020 och 2030 men å andra sidan kan det i vissa fall finnas behov av att avveckla boenden. Förvaltningen vill här understryka vikten av att de boenden som föreslås avvecklas kan återtas som vård- och omsorgsboenden när behov återigen uppstår samt att det är viktigt att noga följa behovsutvecklingen så att eventuella nya ställningstaganden kan ske över tid.

Bilagor

1. Planering för boende för äldre i Stockholms stad – remiss från kommunstyrelsen.