

Revisionsrapport

Boendeplanering och särskilda avgifter för ej verkställda beslut

Botkyrka kommun

Februari 2014
Jan-Olov Larsén

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömningar och rekommendationer.....	1
2	Inledning	4
2.1.	Bakgrund	4
2.2.	Revisionsfråga och revisionskriterier	4
2.3.	Granskningsobjekt och metod.....	5
3.	Tidigare genomförda granskningar	6
3.1.	Vård- och omsorgsnämndens strategiska planering.....	6
3.1.1.	Vård- och omsorgsnämndens ansvar	6
3.1.2.	Kommunstyrelsens ansvar.....	7
3.2.	Särskilda avgifter kring ej verkställda beslut enligt LSS och SoL	7
3.3.	Granskning av investeringsprojekt	9
4.	Vård- och omsorgsnämndens strategiska planering	11
4.1.	Verksamhet, ekonomi, organisation och boendeplanering	11
4.1.1.	Organisation	11
4.1.2.	Ekonomi och verksamhet	11
4.1.3.	Boendeplanering	12
4.1.4.	Lokalanskaffningsprocess för LSS bostäder	14
4.1.5.	Särskilda avgifter kring ej verkställda beslut enligt lagstiftningarna LSS och SoL ..	14
4.2.	Iakttagelser och bedömning	15
5.	Kommunens övergripande lokalförsörjningsprocess	17

1. **Sammanfattande bedömningar och rekommendationer**

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har vi granskat om kommunen har en ändamålsenlig planeringsprocess när det gäller särskilda boenden, som säkerställer behovet av platser och att särskilda avgifter för ej verkställda beslut kan undvikas. Inom ramen för denna granskning sker även en uppföljning av tidigare genomförda granskningar avseende vård- och omsorgsnämndens strategiska planering och särskilda avgifter.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunens planeringsprocess när det gäller särskilda boenden, som säkerställer behovet av platser och att särskilda avgifter kan undvikas, *inte i alla delar* fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Orsakerna till detta ligger till största delen utanför vård- och omsorgsnämndens ansvarsområde. Vård- och omsorgsnämnden bedöms idag ha en ändamålsenlig strategisk planering. Det pågår vidare ett omfattande utvecklingsarbete inom nämndens ansvarsområde.

Skälet till att planeringsprocessen till alla delar inte fungerar på ett ändamålsenligt sätt ska sökas i det faktum att kommunen saknar en fungerande och implementerad lokalförsörjningsprocess, där ansvaret för detta ligger på kommunstyrelsen. Dessutom är ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen, tekniska nämnden och samhällsbyggnadsnämnden oklar när det gäller anskaffningen av verksamhetslokaler. I denna granskning framkommer ett tydligt behov av att kommunens lokalförsörjningsprocess ska omfatta hela kedjan till färdigt inflyttningsklart boende, det vill säga även processens *genomförandedel*. Arbetet pågår med att ta fram en lokalförsörjningsprocess inom kommunledningsförvaltningen, utifrån det senaste uppdraget kring detta från kommunstyrelsen som innebär att ett förslag till ny process ska presenteras senast i mars 2014.

Granskningsresultatet, för vård- och omsorgsnämndens del, kan utvecklas på följande sätt.

Vård- och omsorgsförvaltningens organisation har förändrats. Den nya organisationen är verksamhetsindeldad med tydliga ansvarsområden. Verksamhetsutveckling och planering är prioriterade områden. Planeringsresurser har knutits till förvaltningsledningen. Inom befintlig budgetram har utrymme skapats för rekrytering av en lokalsamordnare för att ytterligare stärka förvaltningens planeringsresurser.

En ny ekonomistyrnings- och budgetmodell har införts inom vård- och omsorgsförvaltningen. Den nya ekonomistyrningen innehåller en prestationsinriktad resursfördelning och införande av en beställar- och utförarmodell där myndighetsenheten är beställare. Boksluten 2010, 2011 och 2012 redovisade underskott om 29,0 mnkr, 34,5 mnkr respektive 13,2 mnkr. Under de senaste två åren har arbetet med att skapa kostnadskontroll i verksamheten prioriterats. Stora effektiviseringar har genomförts för att nå budgetbalans 2013.

Vård- och omsorgsförvaltningen bedriver en intensiv och aktiv boendeplanering. Detta framgår av övergripande dokument såsom framåtsikt, flerårsbudget och årsbudget. Utöver dessa dokument redovisas prognoser och behov av boenden i separata dokument för äldre och personer med funktionsnedsättning. Den senaste boendeplanen redovisas i tjänsteskrivelse 2013-10-30, Reviderad boendeplan för vård- och omsorgsnämnden. Vård och omsorgsförvaltningen har dock fortfarande väntetid för personer som beviljats särskilt boende för vuxna enligt LSS.

Mot bakgrund av detta faktum bildades en styrgrupp 2013-04-11, på uppdrag av tf. kommundirektören, efter förslag av vård- och omsorgschefen, med uppgift att till skapa en fungerande process för att få fram bostäder till den berörda målgruppen. Detta kräver en samplanering mellan samhällsbyggnadsförvaltningen, vård- och omsorgsförvaltningen, fastighetsförvaltningen och kommunledningsförvaltningen. Styrgruppen leds av vård- och omsorgschefen och har fungerat under 2013.

Dokumentstudierna och genomförda intervjuer ger en samstämmig bild av att vård- och omsorgsförvaltningens organisation, ekonomiska styrning och planering inklusive boendeplanering numera fungerar på ett tillfredsställande sätt. Denna positiva utveckling bekräftas även av utvecklingen av särskilda avgifter för beslutade ej verkställda beslut som väsentligt förbättrats under 2013. Problemen med att verkställa beslutade boenden går snarare att söka i det faktum att kommunen *saknar en fungerande och implementerad lokalansaffningsprocess*. Detta förhållande har påtalats i olika sammanhang och i en rad revisionsrapporter.

Det pågår f n ett arbete med att ta fram en lokalförsörjningsprocess inom kommunledningsförvaltningen. Detta arbete behöver beakta de omständigheter som framkommit genom denna granskning, nämligen:

- Lokalförsörjningsprocessen behöver omfatta inte bara dokumentation kring statistik, prognoser, behovsbedömning, beslutsunderlag och beslut, utan även omfatta själva *verkställandet*, det vill säga alla åtgärder fram till att boendet är färdigställt och inflyttningsklart. De problem som redovisas i denna granskning gäller brister i åtgärder för att få beslutade boenden verkställda. 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, projektering m.m. Av intervjuerna framkommer att planeringshorisonten behöver vara 3 till 4 år, vilket innebär att idag ska signaler ges om vilka boenden som ska stå färdiga 2017 till 2019.
- I granskningen framkommer otydligheter och oklarheter vad gäller ansvarsfördelningen mellan kommundirektören, samhällsbyggnadsnämnden och tekniska nämnden vad gäller anskaffning av verksamhetslokaler. Tekniska nämnden saknar idag en antagen delegationsordning, vilket enligt av nämnden antagen handlingsplan 2013-11-11 ska åtgärdas.

- Kommunens lokalförsörjning behöver *innefatta hela kommunens lokalbestånd*, det vill säga kommunkoncernens men också utomstående aktörers fastighetsbestånd. Detta ställer speciella krav på samverkan och informationsutbyte och involverar ett stort antal aktörer.
- Av intervjuerna framkommer behovet av en kompetensmässigt brett sammansatt *lokalförsljningsgrupp*. I den bör ingå representanter för respektive verksamhet samt representanter för kommunens fysiska planering, fastighetsverksamhet, ekonomiska planering och upphandling, näringsliv samt representant för processägandet. Implementeringsarbetet och gruppernas sammansättning måste diskuteras ingående för att få genomslag.
- *Kommunfullmäktige beslutar om lokalförsörjningsprocessen och processägare är kommunstyrelsen*. Processägandet innebär att ansvara för implementering och tillsyn av processens funktion och utveckling.

2 Inledning

2.1. Bakgrund

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har vi, utifrån genomförd väsentlighets- och riskanalys, granskat kommunens boendeplanering och särskilda avgifter (sanktionsavgifter) inom särskilda boenden för äldre och personer med funktionsnedsättning, enligt SoL¹ och LSS².

Kommunen har ansvar för att inrätta särskilda boenden för äldre och personer med funktionsnedsättning, enligt SoL och LSS. Vård- och omsorgsnämnden är verksamhetsansvarig nämnd inom området, vilket innebär att planera för verksamheten och förse kommunfullmäktige med tillförlitliga underlag i ettårsplan och flerårsplan för beslut och eventuella prioriteringar. Kommunstyrelsen har som beredande organ ansvar för att se till att det finns ändamålsenlig planeringsprocess, som tillgodoser facknämndernas investeringsbehov och att prioriteringar sker utifrån ställda kriterier samt att detta dokumenteras på ett tillfredställande 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.

Tidigare uppföljningar inom området har visat att vård- och omsorgsnämnden har drabbats av omfattande sanktionsavgifter på grund av ej verkställda beslut inom SoL och LSS, främst när det gäller särskilda boenden.

2.2. Revisionsfråga och revisionskriterier

Revisionsfråga

Har kommunen en ändamålsenlig planeringsprocess när det gäller särskilda boenden, som säkerställer behovet av platser och att sanktionsavgifter kan undvikas framledes?

Granskningen omfattar följande revisionskriterier:

- Tillförlitligt planerings- och beslutsunderlag för särskilda boenden som innehåller en tillräcklig standard
- Tillfredställande strategisk planering inom området och dess koppling till flerårsplan och investeringsbehov
- Omfattning av sanktionsavgifter under perioden 2012 och 2013 samt bedömning kring risken för framtida avgifter

¹ Socialtjänstlagen.

² Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Inom ramen för granskningen sker även en uppföljning av tidigare revisionsrapport om vård- och omsorgsnämndens strategiska planering daterad 2010-11-01 samt revisionens PM 2011-10-14 kring särskilda avgifter på grund av ej verkställda beslut enligt lagstiftningarna LSS och SoL.

2.3. Granskningsobjekt och metod

Granskningsobjekt är kommunstyrelsen samt vård- och omsorgsnämnden. Kommunstyrelsen är samordningsansvarig inom lokalförsörjningsområdet och ska säkerställa att det finns en implementerad och fungerande lokalförsörjningsprocess i kommunen. Vård- och omsorgsnämnden är verksamhetsansvarig nämnd för boendeplaneringen och ska säkerställa att ett tillfredsställande planeringsunderlag utarbetas när det gäller boendeplaneringen.

Granskningen har genomförts genom intervjuer och genom dokumentstudier.

Intervjuer har genomförts med följande personer: Vård- och omsorgschef Anne Lundkvist, kommundirektör Mattias Jansson, ekonomichef Niclas Johansson, fastighetschef Maude Andersson Pekkanen, exploateringschef Helene Hill, planeringschef Lars Olson och ekonom Monica Blommark.

Rapporten har faktagranskats av de intervjuade.

3. Tidigare genomförda granskningar

3.1. Vård- och omsorgsnämndens strategiska planering

3.1.1. Vård- och omsorgsnämndens ansvar

Vård- och omsorgsnämndens strategiska planering granskades hösten 2010 och redovisades i en revisionsrapport daterad 2010-11-01. I rapporten lämnades följande tre rekommendationer:

- Det råder stor enighet om att den nuvarande områdesindelade organisationen inte är ändamålsenlig. Därför bör en ny organisation, mer funktionellt indelad, införas i enlighet med det förslag som är under förankringsprocess i förvaltningen.
- Det är viktigt att ansvar och roller förtydligas i den nya organisationen och att funktioner med ansvar för helhetsbedömningar och avvägningar prioriteras. Det är viktigt att förvaltningens agerande och underlag som beskriver förvaltningens verksamhet är av hög kvalitet för att skapa trovärdighet inom och utom organisationen.
- För att åstadkomma en strategisk planering inom vård- och omsorgsförvaltningen krävs att utredningsresurser avsätts och att den strategiska planeringen i organisationen placeras nära förvaltningsledningen.

Vård- och omsorgsnämnden behandlade ett svar på revisionsrapporten 2011-03-08, innehållande följande sammanfattning:

”Vård – och omsorgsförvaltningen instämmer i att den tidigare områdesindelade organisationen inte varit ändamålsenlig. Genom den nya organisationen som trädde i kraft den 1 januari 2011 har nämnden beslutat om genomförandet av en rad förändringar i syfte att skapa en tydligare organisation. I och med organisationsförändringen blir ansvarsfördelningen tydligare då sektionschefer med ett avgränsat ansvarsområde tillsätts och placeras nära sina respektive verksamhetschefer. Samtidigt inrättas tre verksamhetsutvecklingstjänster och en utredartjänst med ansvar för strategisk planering och helhetsbedömningar”.

Av tjänsteskrivelsen till svaret daterad 2011-02-01 framgår vidare att i den nya organisationen har biståndsbedömarverksamheten bildat en myndighetsverksamhet som är skild från utförarverksamheterna. Verksamheten ansvarar för att ta fram underlag som ligger till grund för den strategiska boendeplaneringen. På så sätt skapas en organisation där myndighetsutövningen utvecklas till en kedja från ansökan om bistånd, till beslut, utförande och uppföljning.

Det redovisades även att tre verksamhetsutvecklartjänster har inrättats som kommer att fungera som en länk mellan ledning och verksamhet i syfte att skapa förutsättningar för en strategisk planering för hela verksamheten.

Vidare framgick att för att öka samordningen har en utredartjänst inrättats med ansvar för verksamhets-specifika och verksamhetsövergripande utredningar samt samordning av förvaltningens samtliga lokaler. Utredaren kommer att ha ett nära samarbete med verksamhetscheferna och de båda verksamhetsutvecklarna. Underlagen ger ledningen en helhetsbild av förvaltningens verksamhet utifrån vilken avvägningar kan göras.

3.1.2. Kommunstyrelsens ansvar

I föregående delavsnitt har vård- och omsorgsnämndens strategiska planering belysts. Det är väsentligt att påpeka att revisionsrapporten 2010-11-01 även tar upp *kommunstyrelsens* roll i boendeplaneringen. När det gäller kommunens förmåga att knyta ihop den ekonomiska och fysiska planeringen i kommunen beskrivs detta i kommunledningsförvaltningens tjänsteskrivelse 2009-10-27, Riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt, gällande från och med 2010-01-01. Där sägs bl a följande:

”Med en ny organisation på kommunledningsförvaltningen sedan årsskiftet 2009-01-01, nyligen antagna riktlinjer för boendeplanering, pågående översiktsplanering, ett pågående arbete för att utveckla en långsiktig planering av exploateringens konsekvenser och slutligen dessa riktlinjer, gällande från och med 2010-01-01, anser kommunledningsförvaltningen att tillräckliga styrdokument inom kort kommer att finnas för investeringsprocessen”.

Den strategiska investeringsplaneringen ska alltså utvecklas så att det blir kommunens verktyg att knyta ihop:

- Översiktsplanens visioner
- Nämndernas och förvaltningarnas verksamhetsplanering
- Kommunens exploateringsplanering
- Kommunens underhållsplanering
- Lokalförsörjningsplanering och
- Kommunens flerårsplan och ettårsbudget.

3.2. Särskilda avgifter kring ej verkställda beslut enligt LSS och SoL

I revisionsskrivelse 2011-10-17, och underliggande PM 2011-10-14, till vård- och omsorgsnämnden redovisas att *särskilda avgifter* har erlagts med 723 tkr för 2010 och med 694 tkr för 2011 (t o m september månad). Totalt uppgår de erlagda avgifterna till 1 417 tkr under perioden, med fördelningen 993 tkr och 424 tkr vardera inom LSS respektive SoL.

Granskningen visade vidare att det för närvarande finns 14 domar kring särskild avgift som gått emot vård- och omsorgsnämnden. Dessa domar är på sammanlagt 5 275 tkr. Det konstaterades att *”denna omfattning av särskilda avgifter är inte förenlig med god ekonomisk hushållning”*.

Utifrån granskningsresultatet önskade revisorerna att få en redovisning av vård- och omsorgsnämnden, på vilket sätt nämnden arbetar för att minimera och/eller helt undvika särskilda avgifter inom området framledes.

Möjligheten att inom rimlig tid erbjuda bostad enligt gällande lagstiftning hänger intimt samman med nämndens framförhållning inom området och samverkan med övriga aktörer inom och utom den egna kommunen. Detta i form av den strategiska planeringen för gruppboenden och bostäder med särskild service som en del av kommunens samlade övergripande planering samt köp av externa platser utanför kommunen.

Utifrån tidigare genomförd granskning av nämndens strategiska planering, som redovisades i delavsnitt 3.1.1, önskade revisionen få en beskrivning av statusen på den strategiska planeringsprocessen inom nuvarande organisation.

Vård- och omsorgsnämnden avger svar 2011-12-13 på revisionskrivelse och PM, med vård- och omsorgsförvaltningens tjänsteskrivelse 2011-11-25 som underlag. En redovisning av svaret lämnas i nedanstående stycken.

Nämndens och kommunens boendeplanering har under en längre tid inte varit tillfredställande. Det har lett till att en oönskad kösituation har uppstått både inom äldreomsorgen och inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning. Problemet handlar inte enbart om att för få gruppboenden har byggts. I brist på uppföljning av fattade beslut har man i förvaltningen inte haft något system och därmed inte möjlighet till boendekarriär inom funktionsnedsättningsområdet. I en del fall hade boende med särskilt stöd enligt LSS (serviceboende), varit en tillräcklig insats, som medger goda levnadsvillkor för brukarna. I stället har man fattat beslut om gruppboende. I planeringshänseende går det snabbare att ta fram serviceboenden än gruppboenden. Dessa behöver inte heller innebära stora investeringskostnader, vilket underlättar planeringen.

Förvaltningen har från och med 2011 en verksamhetsinriktad organisation. Planeringsresurser har utökats i form av verksamhetsutvecklare som är knutna till verksamhetsområden och utredare som är knuten till stöd och utveckling. Från och med nästa år förstärks myndighetsverksamheten med två chefer för att frigöra tid för strategisk planering för verksamhetschefen. Myndighetens roll för att förebygga vitesförelägganden är viktig. Ett flertal viten beror på att brukaren har tackat nej till ett erbjudande och vill vänta, antingen på ett annat erbjudande eller av andra skäl.

Nämnden har fått en utökad ram för att dels kunna köpa fler boendeplatser inom äldreomsorgen, dels för att kunna placera en ny boendeavdelning för demenssjuka under 2012.

År 2011 har 18 nya boendeplatser inom funktionsnedsättningsområdet tagits fram. Ytterligare 5 platser, som hade planerats för i år, kommer att färdigställas under 2012. Boendet har försenats med drygt ett år av skäl som vård- och omsorgsnämnden inte råår över.

Den redovisade strategiska planeringen inom förvaltningen omfattar följande steg:

- Myndigheten sammanställer statistik som ligger som grund för boendeplaneringen. För att möjliggöra det behöver uppföljningen förbättras.
- Verksamhetscheferna gör med hjälp av sina verksamhetsutvecklare förvaltningens boendeplan.
- Förvaltningen ska också med hjälp av fastighetsenheten göra en plan för underhållsåtgärder och behov av ombyggnationer.
- Dessa planer infogas i vård- och omsorgsnämndens framtidsikt och vidare till nämndens ettårsplan.
- Verkställighet av boenden samordnas av boendesamordnarna på myndighetsverksamheten.
- Funktionsnedsättningsområdets ledningsgrupp har ett ansvar att hitta rätt boende inom våra egna verksamheter efter att ett beslut fattats. Omflyttningar som kan betecknas som boendekarriär beslutas hos myndigheten.

Vård- och omsorgsförvaltningen har i sin framtidsikt presenterat ett behov av 6 till 7 boendeplatser årligen för personer med funktionsnedsättning. Nämnden ska i samband med varje ettårsplan belysa om det finns medel i flerårsplanens budget för det ökade behovet. Annars ska ett nytt äskande göras.

Avslutningsvis redovisas i tjänsteskrivelsen att förbättringarna i den strategiska planeringsprocessen har till syfte att förebygga särskilda avgifter kring ej verkställda beslut. Det kommer att bli en fördröjning av den önskade effekten och dessa särskilda avgifter fortsätter att komma under året och även under 2012. Under senare delen av 2012 kommer dessa avgifter att successivt minska. Troligen är det inte möjligt att helt undvika avgifterna men målet är att dessa ska bli ett undantag.

3.3. Granskning av investeringsprojekt

I revisionsrapport "Granskning av investeringsprojekt", daterad i maj 2013 lämnat en rad rekommendationer. En av dessa rekommendationer gäller kommunens lokalanskaffningsprocess och lyder:

"Denna granskning visar att ett reviderat förslag till lokalanskaffningsprocess finns framtaget och planeras kunna behandlas av kommunstyrelsen under hösten 2013, efter ett formellt remissförfarande till tekniska nämnden. Eftersom denna typ av process är en viktig policyfråga, vill vi betona vikten av att den fastställs av kommunfullmäktige. Ett ytterligare skäl för denna är att en ändamålsenlig lokalanskaffningsprocess är en grundförutsättning för god ekonomisk hushållning inom detta område".

I ordförandeförslag till kommunstyrelsen daterad 2014-01-07 ges kommunledningsförvaltningen i uppdrag att färdigställa arbetet med en ny lokalförsörjningsprocess och återkomma med ett förslag senast i mars 2014.

Av kommunledningsförvaltningens tjänsteskrivelse daterad 2013-12-18 sägs vad avser lokalförsörjningsprocessen följande:

”Behovet av en ny lokalförsörjningsprocess lyfts fram i såväl rapportens rekommendationer som i samhällsbyggnadsförvaltningens handlingsplan. Det har under en längre tid pågått ett samarbete mellan samhällsbyggnadsförvaltningen och kommunledningsförvaltningen i framtagandet av en ny process. Det finns ett förslag som dock behöver diskuteras och förankras med förvaltningarna innan politiskt ställningstagande. Erfarenheten visar dock att det inte räcker med att politiskt fastställa en ny process. En ny process behöver diskuteras och implementeras för att få praktiskt genomslag. Väsentliga delar av den nu gällande lokalanskaffningsprocessen följs i praktiken inte”.

4. Vård- och omsorgsnämndens strategiska planering

I nedanstående avsnitt lämnas en kortfattad beskrivning av de åtgärder som vård- och omsorgsnämnden vidtagit för att skapa en strategisk långsiktig planering när det gäller särskilda boenden, med syfte att säkerställa behovet av platser och att sanktionsavgifter kan undvikas i framtiden.

4.1. Verksamhet, ekonomi, organisation och boendeplanering

4.1.1. Organisation

Som tidigare noterats trädde en ny organisation för vård- och omsorgsförvaltningen i kraft 2011-01-01. Den nya organisationen är funktionsindelad till skillnad från den tidigare områdesindelade. Organisationen består av tre verksamheter nämligen myndighetsenhet, enheten för omsorg om personer med funktionsnedsättning och enheten för äldreomsorg. Varje enhet leds av en verksamhetschef, som vidare har en verksamhetsutvecklare knuten till enhetsledningen.

Förvaltningsledningen består utöver förvaltningschefen av en ekonomifunktion, en funktion för stöd och utveckling, en controllerfunktion och en MAS-funktion (medicinskt ansvarig sjuksköterska).

Det pågår ett kontinuerligt utvecklingsarbete i organisationen för att skapa en ändamålsenlig verksamhet. Under året har omdisponeringar inom verksamheten genomförts i syfte att rekrytera en lokalsamordnare för att ytterligare stärka den strategiska boendeplaneringen inom vård- och omsorg.

4.1.2. Ekonomi och verksamhet

När det gäller bedömningar kring verksamheten har underlag i form av följande dokument studerats:

- Framåtsikt 2014-2017
- Flerårsplan 2014-2017
- Årsbudget 2014

Av dessa framgår bland annat att förvaltningen utarbetat en ny budgetprocess som även omfattar resurstilldelningsmodeller. Under 2013 införs en ny budgetmodell, en beställar- och utförarmodell där myndighetsverksamheten är beställare av insatserna. Budgetmodellen styr den ekonomiska utvecklingen på ett helt annat sätt än den anslagsfinansierade budgeteringen. Resurserna fördelas kontinuerligt under året med hänsyn utförd prestation. Arbetet med att anpassa verksamheterna till budgetram har pågått under 2012.

Under de senaste åren har kostnaderna ökat kraftigt. Boksluten 2010, 2011 och 2012 redovisade underskott om 29,0 mkr, 34,5 mkr respektive 13,2 mkr. Under de senaste två åren har arbetet med att skapa kostnadskontroll i verksamheten prioriterats. Stora effektiviseringar i verksamheterna har genomförts för att nå budgetbalans 2013. Ramen för 2014 uppgår till netto 906,5 mkr, vilket är en ökning med 29,6 mkr.

Den demografiska utvecklingen visar att behovet av och efterfrågan på vård och omsorg kommer att växa i framtiden, vilket ställer krav på ökad kompetens, kvalitet och effektivitet. Större krav kommer att ställas på brukarnas möjligheter till valfrihet. Valfriheten handlar dels om hur insatserna ska utformas och när man ska få hjälp, dels om möjligheten att påverka vem som utför insatserna.

4.1.3. Boendeplanering

Vård- och omsorgsförvaltningen bedriver en aktiv boendeplanering som bland annat redovisas tydligt i övergripande dokument såsom framåtsikt, flerårsbudget och årsbudget. Utöver dessa dokument redovisas prognoser av behov av boenden i separata dokument för äldre och personer med funktionsnedsättning. Den senaste boendeplanen redovisas i tjänsteskrivelse 2013-10-30, Reviderad boendeplan för vård- och omsorgsnämnden (Del 1 Äldre och Del 2 Personer med funktionsnedsättning). Av sammanfattningen i planen framgår följande:

”Boendeplanering är en viktig del av kommunens strategiska planering som handlar om att analysera och bedöma behovet av förändringar i bostadsbeståndet till följd av förändrade behov och önskemål hos befolkningen. Planen ska revideras och uppdateras årligen”.

Det betonas vidare i planen att vård- och omsorgsnämndens boendeplan är ett av de styrdokument som nämnden fastställer för att på bästa sätt kunna svara upp mot sitt politiska ansvar inför denna utveckling. Planens huvudsyfte är att säkerställa en trygg boendesituation för målgruppen. Detta innebär att nämnden måste ha en väl fungerande strategi för att säkra behovet av bostäder med särskild service enligt LSS och vård- och omsorgsbostäder enligt SoL.

Det framgår även att nämnden i utvecklingen av olika boendeformer medverka till flexibilitet och mångfald i syfte att tillgodose behovet av en trygg och säker boendesituation för hela målgruppen. En tydlig trend är att personer 65 år och äldre kommer att utgöra en allt större andel av kommunens befolkning. Andelen personer 80 år och äldre kommer mer än fördubblas under åren 2015-2030. För personer med funktionsnedsättning kan nämnden fortfarande inte fullt ut tillgodose behovet av bostäder.

Därefter följer en ingående beskrivning av del 1 Äldre, enligt följande rubriker:

- Befolkningsprognos
- Boendesituation för äldre invandrare i kommunen
- Nuläge gällande vård- och omsorgsboenden
- Behov av boendeplatser äldreomsorg

Nuläge och framtida behov beskrivs kortfattat på följande sätt: I Botkyrka finns 372 platser inom vård- och omsorgsboende varav 125 platser är för personer med demenssjukdom. Under 2014-2015 ökar antalet platser med 54 st (34 demensplatser och 20 somatiska platser) i och med att det nya boendet Tornet öppnar i april 2014. Ytterligare ett boende är beställt till år 2017 och därefter behövs ett nytt boende till ca år 2020 om 60 platser. Hänsyn har inte tagits till en eventuell ombyggnad av Tumba äldreboende.

Del 2 Personer med funktionsnedsättning beskrivs under följande rubriker:

- Personer med funktionsnedsättning
- Gruppboende
- Serviceboende
- Annan särskild anpassad bostad
- Nuläge
- Långsiktig trend
- Behov av boendeplatser
- Beställda boenden och kommande behov av beställningar

Under rubriken nuläge framgår: Inom Botkyrka kommun finns 143 platser i gruppboenden, 38 serviceboenden och 41 stycken har annan särskilt anpassad bostad, totalt 222 st. Vård och omsorgsförvaltningen har fortfarande väntetid för personer som beviljats särskilt boende för vuxna enligt LSS. Fem personer har väntat mer än tre månader på boende i gruppboende. För närvarande finns det ingen kö när det gäller serviceboenden. Förvaltningen har i december 2013 38 stycken köpta boendeplatser för vuxna och 16 platser för barn och unga.

Under rubriken boenden och kommande behov av beställningar framgår: Vård- och omsorgsnämnden har beställt en gruppboende till 2015. Gruppboenden Dynamiten startar i januari 2014 med 6 platser. Gruppboenden Lövköjan, som skulle stå färdig i december 2013, har brunnit ner och det är i dagsläget oklart när den kan färdigställas. Nämnden har även beställt lägenheter som ska användas som serviceboenden för personer med funktionsnedsättning.

I aktuell framåtsikt beräknas behovet till sex nya platser varje år i form av nya lägenheter eller köp av externa platser. Utöver detta behövs ytterligare två gruppboenden inom en snar framtid i syfte att få en möjlighet att ersätta icke fullvärdiga gruppboenden.

I kommunens flerårsplan reserveras medel för en ny gruppboende vartannat år. I praktiken har planen inte kunnat förverkligas, vilket har lett till en eftersläpning. Dessutom finns hos tekniska nämnden medel att köpa bostadsrätter för att tillgodose behovet av serviceboenden. Redan befintliga serviceboendegrupper kan utökas med hjälp av nya lägenheter. Detta ska planeras tillsammans med samhällsbyggnadsförvaltningen.

4.1.4. Lokalskaffningsprocess för LSS bostäder

Som framgår av ovanstående delavsnitt har planerade och budgeterade boenden inte verkställts. Det är uppenbart att det finns ett glapp mellan planerad verksamhet och det som verkställs. Från vård- och omsorgsförvaltningens sida framkommer en bild av att när de planerat sin verksamhet och ska beställa sina boenden saknas en tydlig process hur detta förfarande ska gå till. Var och hur överlämnandet sker mellan beställande förvaltning och ansvarig förvaltning för att boendet verkställs är en frågeställning som måste tydliggöras.

Vård- och omsorgsförvaltningen möts i lokalförsörjningsdalogen av bland annat följande argument: Det finns inga projekteringspengar, det finns ingen tomt samt det råder oklarheter kring vem som beställer bostadsrätter och vem som ansvarar för anpassning av boendena.

Mot bakgrund av detta förhållande beslutade tf. kommundirektör, efter framställan från vård- och omsorgschefen, att bilda en styrgrupp 2013-04-11 som har till uppgift att ta fram en fungerande process för att ta fram bostäder till den berörda målgruppen. Syftet är att både tillgodose det akuta behovet och få till stånd en fungerande process som prognostiserar behoven på lång sikt och planerar för hur behoven kan tillgodoses. Detta kräver en samplanering av samhällsbyggnadsförvaltningen, vård- och omsorgsförvaltningen och kommunledningsförvaltningen. Styrgruppen leds av vård- och omsorgschefen.

Bakgrunden till tf. kommundirektörens beslut att bilda en styrgrupp var följande:

”Boendeplanering är en viktig del av kommunens strategiska planering som handlar om att analysera och bedöma behovet av bostäder som kommunen enligt lagstiftningen har skyldighet att erbjuda sina kommunmedborgare. Planering av LSS-boenden är eftersatt och har lett till att kommunen årligen betalar viten i mångmiljonbelopp. Konsekvenser för medborgarna är negativa och kommunens rykte blir lidande. I april 2013 har vård- och omsorgsförvaltningen kännedom om 18 personer som har rätt till ett boende enligt LSS men där vi inte kan verkställa besluten”.

Arbetsgruppen har varit verksam under 2013.

4.1.5. Särskilda avgifter kring ej verkställda beslut enligt lagstiftningarna LSS och SoL

I enlighet med vård- och omsorgsnämndens svar på revisionsskrivelse och PM kring granskningen av särskild avgift kring ej verkställda beslut kan idag utfallet av förvaltningens svar utvärderas. Av svaret framgick följande:

”Förbättringarna i den strategiska planeringsprocessen har i syfte att förebygga särskilda avgifter kring ej verkställda beslut. Det kommer att bli en fördröjning av den önskade effekten och dessa särskilda avgifter fortsätter att komma under året och även under 2012. Under senare delen av 2012 kommer dessa avgifter att successivt minska. Troligen är det inte möjligt att helt undvika avgifterna men målet är att dessa ska bli ett undantag”.

I nedanstående sammanställning redovisas omfattningen av särskilda avgifter under perioden 2010 till 2013.

Särskilda avgifter i tkr	2010	2011	2012	2013	Totalt
Enligt SoL	0	544	1 756	608	2 909
Enligt LSS	723	1 575	3 670	762	6 730
Totalt	723	2 119	5 427	1 370	9 639

Som framgår av ovanstående sammanställning överensstämmer utfallet av särskilda avgifter för 2012 och 2013, med det svar som vård- och omsorgsnämnden lämnade på tidigare granskning inom området. Detta innebär att genomförda planeringsinsatser och vidtagna åtgärder för att förbättra boendeplaneringen har haft avsedd verkan under 2013.

4.2. Iakttagelser och bedömning

Av ovanstående framgår att det pågår ett omfattande utvecklingsarbete inom vård- och omsorgsnämndens verksamhetsområde i syfte att skapa en ändamålsenlig och effektiv service till kommuninvånarna.

Vård- och omsorgsförvaltningens organisation har förändrats. Den nya organisationen är verksamhetsindeldad med tydliga ansvarsområden. Verksamhetsutveckling och planering är prioriterade områden. Planeringsresurser har knutits till förvaltningsledningen. Inom befintlig budgetram har utrymme skapats för rekrytering av en lokalsamordnare, för att ytterligare stärka förvaltningens planeringsresurser. Vid granskningstillfället pågick rekrytering av denna tjänst.

En ny ekonomistyrnings- och budgetmodell har införts inom vård- och omsorgsförvaltningen. Den nya ekonomistyrningen innehåller en prestationsinriktad resursfördelning och införande av en beställar- och utförarmodell där myndighetsverksamheten är beställare. Boksluten 2010, 2011 och 2012 redovisade underskott om 29,0 mnkr, 34,5 mnkr respektive 13,2 mnkr. Under de senaste två åren har arbetet med att skapa kostnadskontroll i verksamheten prioriterats. Stora effektiviseringar har genomförts för att nå budgetbalans 2013.

Vård- och omsorgsförvaltningen bedriver en intensiv och aktiv boendeplanering. Detta framgår av övergripande dokument såsom framåtsikt, flerårsbudget och årsbudget. Utöver dessa dokument redovisas prognoser och behov av boenden i separata dokument för äldre och personer med funktionsnedsättning. Den senaste boendeplanen redovisas i tjänsteskrivelse 2013-10-30 Reviderad boendeplan för vård- och omsorgsnämnden. Vård och omsorgsförvaltningen har fortfarande väntetid för personer som beviljats särskilt boende för vuxna enligt LSS.

Mot bakgrund av detta förhållande beslutade tf. kommundirektör, efter förslag från vård- och omsorgschefen, att bilda en styrgrupp 2013-04-11 som har i uppgift att ta fram en fungerande process för att kunna ta fram bostäder till den berörda målgruppen. Detta kräver en samplanering av samhällsbyggnadsförvaltningen, vård- och omsorgsförvaltningen och kommunledningsförvaltningen. Styrgruppen leds av vård- och omsorgschefen och har fungerat under 2013.

Genomförda intervjuer ger en samstämmig bild av att vård- och omsorgsförvaltningens organisation, ekonomiska styrning och planering inklusive boendeplanering fungerar på ett tillfredsställande sätt. Dessutom pågår ett omfattande utvecklingsarbete inom förvaltningen att ytterligare förfina och effektivisera verksamheten. Denna positiva utveckling bekräftas även av utvecklingen av särskilda avgifter för beslutade ej verkställda beslut som väsentligt förbättrats under 2013. En uppföljning av omfattningen av dessa avgifter har även skett inom ramen för nämndens plan för intern kontroll 2013. Granskning av särskilda avgifter är även medtagen i vård- och omsorgsnämndens plan för intern kontroll för 2014, utifrån bedömd risknivå³ på 9 på en skala från 1 till 16.

De svårigheter med att *verkställa* beslutade boenden går snarare att söka inom ramen för *avsaknad av en fungerande lokalanskaffningsprocess* i kommunen. Det är i anordnandet av boendena som problemen uppstår.

³ Risknivån grundar sig på genomförd risk- och väsentlighetsbedömning utifrån ekonomiska konsekvenser och skadat förtroende.

5. **Kommunens övergripande lokalförsörjningsprocess**

Som tidigare noterats saknas en fungerande lokalförsörjningsprocess i kommunen. Detta innebär att det inte finns en tydlig ansvars- och befogenhetsfördelning inom området.

I tekniska nämndens svar, och samhällsbyggnadsförvaltningens tjänsteskrivelse och handlingsplan 2013-10-30, på revisionsrapporten avseende investeringsprojekt framgår följande:

”En ändamålsenlig lokalförsörjningsprocess är enligt rapporten en förutsättning för god ekonomisk hushållning, vilket även påpekas i tidigare granskningar. Ett förslag har antagits av tekniska nämnden men har inte fastställts av kommunledningsförvaltningen och kommunstyrelsen. Ett gemensamt arbete har därför inletts mellan kommunledningsförvaltningen och samhällsbyggnadsförvaltningen under året i syfte att ta fram ett gemensamt förslag. En utgångspunkt för detta arbete är en process som bygger på flera beslutstillfällen med successivt fördjupat beslutsunderlag, samt med möjlighet till omtag i processen om t ex ändrade förutsättningar så kräver. Lokalförsörjningsprocessen ska omfatta den kommunala verksamhetens totala behov av lokaler och vara underlag inför den årliga framåtsikten. Lokalförsörjningsprocessen ska fastställas av kommunfullmäktige”.

Tekniska nämndens svar på revisionsrapporten avseende investeringsprojekt tar även upp oklarheter kring ansvarsfördelning och befogenheter vad gäller kommunens lokalanskaffning. Av svaret framgår:

”Nuvarande delegationsordning är bristfällig och behöver utvecklas. Detta har påpekats i tidigare revisioner och ett arbete har påbörjats men ännu inte slutförs. Detta behöver slutföras omgående för att möjliggöra uppföljning och återrapportering av delegationsbeslut. Ansvar och befogenheter ska tydligt framgå. Det måste vara glasklart vem som fastställer delegationsordningen. För närvarande finns oklarheter kring vad som utgår från kommunfullmäktige och vad som utgår från tekniska nämnden. Tydlighet är mycket viktigt för att klargöra att ansvaret för budgethållning och projektekonomi är en viktig del i fastighetsverksamheten. En tydlig delegationsordning visar inom vilka gränser organisationen verkar och vilket ansvar det innebär, också för enskilda medarbetare”.

Denna granskning bekräftar ovanstående två huvudpunkter vad gäller kommunens försörjning av ändamålsenliga lokaler:

1. Det saknas en sammantagen lokalförsörjningsprocess i kommunen.
2. Det råder oklarheter i ansvar och befogenheter i kommunen.

Pågående arbete med kommunens lokalförsörjningsprocess och ansvarsfördelning behöver därför beakta de omständigheter som framkommit i denna granskning, nämligen:

- Lokalförsörjningsprocessen behöver omfatta inte bara dokumentation kring statistik, prognoser, behovsbedömning, beslutunderlag och beslut, utan även omfatta själva *verkställandet*, det vill säga alla åtgärder fram till att boendet är färdigställt och inflyttningsklart. De problem som redovisas i denna granskning gäller brister i åtgärder för att få beslutade boenden verkställda. Genomförandet av beslutat boende kräver *lång framförhållning* i den fysiska planeringen. Det krävs tidigt signaler om behov av mark, tomter, bostadsrätter, anpassningsåtgärder av boenden, projektering m.fl. frågeställningar. Av intervjuerna framkommer att de boenden som kan åstadkommas idag borde ha varit beslutade för 3 till 4 år sedan beroende på boende. Idag ska signaler ges kring vilka boenden som ska stå färdiga 2017 till 2019.
- I granskningen framkommer otydligheter vad gäller ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden och tekniska nämnden vad gäller anskaffning av verksamhetslokaler. Tekniska nämnden saknar idag en antagen delegationsordning, vilket enligt av nämnden antagen handlingsplan 2013-11-11 ska åtgärdas.
- Kommunens lokalförsörjning behöver *innefatta hela kommunens lokalbestånd*, det vill säga kommunkoncernens men också utomstående aktörers fastighetsbestånd. Detta ställer speciella krav på samverkan och informationsutbyte och involverar ett stort antal aktörer.
- Av intervjuerna framkommer behovet av en kompetensmässigt brett sammansatt *lokalförsljningsgrupp*. I den bör ingå representanter för respektive verksamhet samt representanter för kommunens fysiska planering, fastighetsverksamhet, ekonomiska planering och upphandling, näringsliv samt representant för processägandet. Implementeringsarbetet och gruppernas sammansättning måste diskuteras ingående för att få genomslag.
- *Kommunfullmäktige beslutar om lokalförsörjningsprocessen och processägare är kommunstyrelsen*. Processägandet innebär att ansvara för implementering och tillsyn av processens funktion och utveckling.

2014-02-07

Jan-Olov Larsén
Projektledare

Jan Nilsson
Uppdragsansvarig