

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2020-11-03

Diarienummer N133-0524/20

Handläggare

Madelen Eriksson, Martin Nilsson

Telefon: 031-365 50 87, 031-365 55 65

E-post: madelen.eriksson@orgryteharlanda.goteborg.semartin.nilsson@orgryteharlanda.goteborg.se

Remissvar Lokalbehovsplan vård- och omsorgsboende för äldre 2020 (nutid, närtid och framtid)

Förslag till beslut

1. Resursnämnd Örgryte-Härlanda tillstyrker, med hänsynstagande till synpunkterna i tjänsteutlåtande med sammanställda svar från remissinstanser, förslaget till Lokalbehovsplan vård- och omsorgsboende för äldre 2020 (nutid, närtid och framtid).
2. Resursnämnd Örgryte-Härlanda överlämnar planen till kommande Äldre samt vård- och omsorgsnämnd för fortsatt handläggning och hantering.
3. Resursnämnd Örgryte-Härlanda översänder beslut som informationsärende till kommunfullmäktige.
4. Paragrafen förklaras omedelbart justerad.

Sammanfattning

Kommunfullmäktige uppdrog i budgetbeslutet för 2017 till SDN Örgryte-Härlanda, som resursnämnd för äldreboendeplanering, att ta fram ”en långsiktig plan för fler äldreboendeplatser”. I uppdraget ingick att revidera planen vartannat år. Föreliggande plan gäller för perioden 2020 – 2040.

En gemensam planering förutsätter att alla ställer sig bakom att förutsättningarna är hållbara och det krävs gemensamt accepterade spelregler. Under planperioden 2020 – 2024 är det en samlad bedömning att det kommer finnas möjlighet till ett tillfälligt överskott av permanentlägenheter i vård- och omsorgsboende. Detta tillfälliga överskott är en nödvändighet för att kunna möta den ökade andel äldre i befolkningsutveckling som förväntas inträffa under 2025 och framåt.

Prognos för utbyggnadsbehovet i det långsiktiga perspektivet kan konstateras vara något lägre än tidigare beräknat. Även om det prognosticerad utbyggnadsbehovet bedöms vara något lägre kommer det fortsatt ställas stora krav på tidig framförhållning och väl framarbetad strategi för att möta den förväntade behovsökningen av vård- och omsorgsboende. Det möjliga överskottet av platser under planperioden, även om det inte är kommunala platser, ger staden möjlighet till strukturella åtgärder och till renoveringar som kräver tomställande, där överskottet möjliggör tillgång till ersättningslägenheter i befintligt bestånd. För att kunna genomföra anpassningar av denna karaktär ställs höga krav på en god samverkan mellan berörda förvaltningar och dess nämnder.

Målkonflikter behöver synliggöras, analyseras och hanteras. En utmaning som stadsdelarna ser vid en valfrihetssituation handlar om det faktum att stadens vård- och omsorgsboenden har stora skillnader i standard och flertalet är i behov av upprustning. Denna utmaning påverkas av lokalförvaltningens underhållsplan och deras prioriteringsordning, som idag inte beaktar attraktiviteten ur ett kundperspektiv.

För att möta befolkningsutvecklingen behöver även det interna arbetet med att effektivisera processer vid förmedling samt in- och utflyttning förbättras och bli mer likvärdigt över staden. Alternativa mellanboendeformer kan behöva utredas vidare bland annat utifrån ett ekonomiskt perspektiv med jämförelse mellan olika boendalternativ.

Äldreboendesamordning Göteborg rekommenderar att hantera planens förslag som helhet och att rikta särskilt fokus till:

- att överväga om planens förslag om strukturella anpassningar i nutid är hållbara utifrån ett ekonomiskt perspektiv och i förhållande till god behovstäckning på sikt
- att beakta valfrihetens mål och innehåll för den enskilde och vid behov revidera aktuella riktlinjer och anvisningar
- att värdera behovet av vägledande beslut om fördelning mellan egen och extern regi avseende uppförande, ägande respektive drift av vård- och omsorgsboende för äldre
- att etablera dialog för samverkan med externa aktörer med avtal för en bättre behovstäckning
- att värdera behovet av alternativa mellanboendeformer för personer vars behov inte kan tillgodoses via trygghetsboende i ordinärt bostadsbestånd men heller inte kan beviljas vård- och omsorgsboende.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Utbyggnad av antalet platser i äldreomsorgen innebär ett omfattande investeringsbehov. Investeringarna hanteras i de ordinarie budgetberedningarna och beskrivs även i Stadens lokalförsörjningsplan. Både för producenter av äldreboendeplatser och för köpande förvaltningar är det viktigt att äldreboendestrukturen motsvarar behoven. Det är viktigt med samverkan för bästa ekonomiska hushållning ur ett hela Staden perspektiv, där en god förmedlingsprocess ger effektivisering. En social dimension som togs upp i remissvaren, som även kan beröra den ekonomiska dimensionen, handlar om att hänsyn även behöver tas till stadsplanering och hur kommunal service påverkar trygghet och stabilitet i utsatta områden. Avgörande faktorer som nämns för den upplevda tryggheten och säkerheten är bland annat tillgänglighet i offentliga miljöer, omhändertagna platser samt nybyggnationer och arkitektur.

Renoveringar kräver tomställande men det förväntade överskottet av lägenheter möjliggör tillgång till ersättningslägenheter i befintligt bestånd och minskar de ekonomiska riskerna. Väl anpassade lokaler ger också bättre förutsättningar att driva en effektiv verksamhet.

Gränsdragningar och ansvarsfördelning gällande finansiering behöver tydliggöras vid kommande strukturella förändringar. Målkonflikterna behöver hanteras för att undvika allt för stor ekonomiska påverkan för verksamheten, exempelvis avseende kostnadsansvaret mellan verksamhet och lokalförvaltningen.

Ur ett ekonomiskt perspektiv är det viktigt att planera för hantering av tomgång för vissa boenden som kan komma att upplevas som mindre attraktiva vid ett införande av valfrihet. I tillägg finns det behov att se över boenden med sämre förutsättningar ur ett ekonomiskt perspektiv, vilket exempelvis kan innefatta storlek, söktryck och lokalers beskaffenhet.

För att förverkliga lokalbehovsplanen tar lokalnämnden upp att de behöver prioritera underhålls- och reinvesteringsinsatser bland de olika verksamheterna som nämnden levererar lokaler till. Underhållsbehovet i nämndens lokalbestånd är stort och det kommer därför att ställas stora krav på den gemensamma planeringen mellan berörda förvaltningar och parter. Vidare ser Lokalnämnden att det behöver avsättas resurser för genomförandet av underhålls-, bygg- och inhyrningsprojekt. Även om underhålls- och investeringsvolymerna är relativt stora i nutid och närtid, kommer underhållsbehovet på längre sikt att plana ut till normala nivåer.

Bedömning ur ekologisk dimension

Utökandet av antal platser genom byggande av nya hus kommer att innebära påverkan på miljön. Hur mycket är inte möjligt att säga förrän i samband med att husen projekteras. Staden har höga ambitioner när det gäller miljöriktigt byggande som kommer att tillämpas när husen projekteras och byggs. Detta innefattar miljömässiga material och byggnadskonstruktion för att minska klimatpåverkan i så stor utsträckning som möjligt. I samband med revidering av ramprogrammet finns möjlighet att bidra till att nya byggnader ska utformas till stöd för stadens klimatstrategi och miljöcertifieras.

Att genomföra omfattande underhålls- och renoveringsåtgärder för med sig positiva effekter på klimatpåverkan från byggnader och anläggningar, bland annat minskad energianvändning.

Bedömning ur social dimension

Ett för målgruppen ändamålsenligt boende är en viktig del i goda livsvillkor. Ändamålsenlighet är även viktigt ur ett medarbetarperspektiv då en god fysisk och psykosocial arbetsmiljö påverkar hyresgästernas upplevda boendemiljö positivt ur ett helhetsperspektiv. Hur boendet behöver vara utformat påverkas av vilken fas i livet den enskilde befinner sig i. En gemensam lokalbehovsplan avseende vård- och omsorgsboende för hela staden och en gemensam förmedling av platser tillförsäkrar medborgarna i Göteborg en lika behandling när de beviljats en lägenhet i vård- och omsorgsboende. Det innebär att enskilda idag till stor del kan få sin önskan tillgodosedd om var i staden de önskar bo. Dock ses att rådande styrande dokument för förmedling till viss del bidrar till att likabehandling inte kan upprätthållas då tillgång och efterfrågan styr när valfriheten inkluderar externa leverantörer med ramavtal. Det är även viktigt att inte begränsa valfriheten då sökande kan ha olika förutsättningar, t ex socioekonomi, språk, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning samt olika former av funktionsnedsättningar.

Tillgång till äldreomsorg anpassad efter individens behov underlättas genom en långsiktig planering och ett effektivt genomförande kan ge utrymme för en god verksamhet. En utbyggd äldreomsorg kan leda till ett minskat tryck på insatser från anhöriga. För att möjliggöra jämställda och jämlika lägenheter i vård- och omsorgsboende som är till för alla är det viktigt att ett normmedvetet perspektiv utifrån samtliga diskrimineringsgrunder

finns med i planeringen. Äldreboendeplanen tar hänsyn till handlingsplaner för nationella minoritetsfrågor respektive finskt förvaltningsområde samt stadens plan för att förbättra HBTQ-personers livsvillkor.

Planen bygger på att kunna leverera de vård- och omsorgsboenden som stadens äldre har behov av och vill ha. Planeringen för att anpassa boendena till de krav som ställs idag utifrån bland annat var stadens äldre medborgare vill bo och vilket typ av boende som behövs utifrån attraktivitet och leverans av rätt vård, tar hänsyn till den social dimensionen på ett tydligt och bra sätt. Detta också sett till val av vilka boenden och på vilket sätt de ska upprustas, då exempelvis utemiljö kan vara en viktig förutsättning för att boenden ska uppfattas som attraktivt att välja.

Enligt Göteborg Stads beslutade budget för 2020 ska äldre ha rätt till likvärdig service samt vård och omsorg av god kvalitet oavsett var man bor i staden. Genom en långsiktig samordnad planering av vård och omsorgsboende för äldre kan ett socialt hållbart och inkluderande samhälle uppnås. För en kvalitativ vård och omsorg är det av yttersta vikt för målgruppen att beakta evidens och kommande generationers behov. Detta kan göras genom att inkludera dem som ska komma att nyttja boendena exempelvis genom att ha ett användardrivet fokus inkluderat i beredningen.

En annan aspekt på valfrihet handlar om var i staden tillgängliga platser ska finnas. I detta sammanhang behöver ställning tas gällande om det bara är söktrycket som ska få styra tillgång eller om tillgång behöver ses i ett större perspektiv där hänsyn till stadsplanering och hur kommunal service påverkar trygghet och säkerhet i ett utsatt område.

Samverkan

Information har i samband med remissförfarandet skett i lokala förvaltningsövergripande samverkansgrupper.

Information i resursnämnd Örgryte-Härlandas förvaltningsövergripande samverkansgrupp (FSG) 2020-11-18.

Bilagor

1. Sammanfattning av korrigeringar i Lokalbehovsplan – vård och omsorgsboende för äldre 2020
2. Lokalbehovsplan vård- och omsorgsboende för äldre 2020 (nutid, närtid och framtid)
3. Sammanställning remissvar
4. Svar från remissinstanser

Ärendet

Kommunfullmäktige uppdrog i budgetbeslutet för 2017 till SDN Örgryte-Härlanda, som resursnämnd för äldreboendeplanering, att ta fram ”en långsiktig plan för fler äldreboendeplatser”. Uppdraget genomfördes under 2017. Till grund för uppdraget ligger de ökade behoven av äldreomsorg till följd av att gruppen äldre väntades öka kraftigt. I uppdraget ingick att revidera planen vartannat år. Föreliggande plan gäller för perioden 2020 – 2040.

Ärendet innehåller förslag till Lokalbehovsplan vård- och omsorgsboende för äldre 2020 (nutid, närtid och framtid). Förslaget, som redovisas i bilagd plan, avses efter genomförd remiss till ett antal nämnder färdigställas genom beslut i resursnämnd Örgryte-Härlanda. Beslutet översänds därefter till kommunstyrelsen för information. Planen har tagits fram inom enheten för Äldreboendesamordning Göteborg, resursnämnd Örgryte-Härlanda, i samråd med stadsledningskontoret och aktuella förvaltningar.

I samband med ny nämndorganisation januari 2021 upphör SDN Örgryte-Härlanda som resursnämnd. Ansvaret går över till Äldre samt vård- och omsorgsnämnden för fortsatt handläggning av föreliggande lokalbehovsplan.

Beskrivning av ärendet

På uppdrag av Kommunfullmäktiga har Äldreboendesamordning Göteborg reviderat ”långsiktig plan för fler äldreboendeplatser”. Resursnämnd Örgryte-Härlanda beslutade den 25 juni att remittera Lokalbehovsplan vård- och omsorgsboende för äldre 2020 till samtliga stadsdelsnämnder, lokalnämnden och fastighetsnämnden. Remissen är besvarad utifrån områden nedan och generellt sett är alla remissinstanser positiva men lämnar synpunkter om enskildheter och förslag om kompletteringar. Samtliga 12 nämnder tillstyrker i sina beslut. Sammanställning av remissvar framgår av bilaga 3 (Sammanställning remissvar), samt kan läsas i sin helhet i bilaga 4 (Svar från remissinstanser), utifrån följande struktur.

- Planering för rätt volym - nutid, närtid och framtid
- Strategier för att möta förväntat utbyggnadsbehov
- Förslag om strukturella åtgärder och anpassningar (som tas upp enligt plan i stycke ”Planering för rätt volym i perspektivet nu- och närtid”, sid 24-35)
- Hantering av identifierade målkonflikter
- Förutsättningar för att uppnå en vård- och omsorgsmiljö av god kvalitet
- Effektivisering av processer som är till gagn för målgruppen
- Utreda alternativa mellanboendeformer

Redogörelse

Med anledning av förändringar i processen för stadens lokalförsörjning kommer lokalbehovsplan avseende vård- och omsorgsboende för äldre följa samma struktur, det innebär att tidigare äldreboendeplan som hade en planperiod på fyra år, numer kommer ha ett långsiktigt perspektiv. Därmed integreras den kortsiktiga äldreboendeplanen med långsiktig plan för fler äldreboendelägenheter till en plan vid namn Lokalbehovsplan vård- och omsorgsboende för äldre.

Lokalbehovsplan vård- och omsorgsboende för äldre tar hänsyn till följande perspektiv, nutid, närtid och framtid. Nutid (1-5 år) ska ses som ett åtagande för respektive stadsdelsnämnd. Närtid (6-10 år) ses som en inriktning. Perspektivet Framtid (11-20 år) handlar om att beakta prognoser kopplat till befolkningsutveckling och övriga omvärldsfaktorer såsom ny evidens och andra trender. Justeringar på stadsdelsnivå påverkar planen och därmed staden som helhet. Förändringar ska därför föregås av dialog mellan stadsdelsförvaltningarna och Äldreboendesamordning Göteborg.

Planen innehåller uppdaterade förslag om utbyggnad av fler vård- och omsorgsboende fram till och med 2040 med en kontinuerlig uppföljning och revidering av planen samt ökad samordning av verkställandet av utbyggnaden. Föregående plan föreslog att ett vård- och omsorgsboende tas i bruk per år från 2021, med cirka 100 lägenheter i vardera. Vidare beskrevs att utbyggnadstakten från 2030 utökas till cirka 200 lägenheter per år. Detta innebar 21 vård- och omsorgsboenden under 15 år.

Uppdaterad befolkningsprognos visar utbyggnadsbehovet är något lägre än tidigare beräknat. För 2020 till 2025 finns ett behov av 70 nya platser per år och från 2025 till 2040 85 nya platser per år.

Planerad utbyggnation i kommunal regi under år 2020 – 2025 uppgår till ca 550 platser varav 40 procent egenproduktion och 60 procent inhyrning. Därtill inrättas externa leverantörer 506 platser under samma period, vilket genererar ett möjligt överskott om cirka 550 platser redan år 2022. Volymen på överskottet kan komma att variera med hänsyn till politiska ställningstaganden avseende form av och avtal för valfrihet. Överskottet av lägenheter, även om det inte är i egen regi, ger staden möjlighet till strukturella åtgärder och till renovering som kräver tomställande. Detta tillfälliga överskott är en nödvändighet och bidrar till att kunna möta den ökade andel äldre i befolkningsutveckling som förväntas inträffa mellan åren 2025 och 2030, där ytterligare utbyggnation av platser i vård- och omsorgsboende krävs.

Mot beskriven bakgrund sammanfattas behov och rekommendationer enligt nedan.

1. **Planering för rätt volym – nutid, närtid och framtid**

Skapa balans mellan befolkning/behov och produktion kopplat till söktryck, geografi och inriktning

- Ett möjligt tillfälligt överskott är en nödvändighet för att kunna möta den ökade andel äldre i befolkningsutveckling som förväntas inträffa från 2025 och framåt.
- Kunskap om var och hur äldre vill bo behöver öka.
- Hänsynstagande utifrån stadsplanering och social hållbarhet, t ex hur kommunal service påverkar trygghet och stabilitet i socioekonomiskt svaga områden.

2. **Strategier för att möta förväntat utbyggnadsbehov**

Föreliggande befolkningsprognos ger ett utbyggnadsbehov som i det långsiktiga perspektivet kan konstateras vara något lägre än tidigare beräknat. Stadens planerade projekt kan möta de ökande behoven i nutid; men med externa aktörer, som har beslutat att bygga för att erbjuda platser genom avtal, har det under perioden uppstått ett överskott av platser. Detta tillfälliga överskott är dock en

nödvändighet för att kunna möta den ökade andel äldre i befolkningsutveckling som förväntas inträffa under 2025 och framåt.

3. **Förslag om strukturella åtgärder och anpassningar (som tas upp enligt plan i stycke ”Planering för rätt volym i perspektivet nu- och närtid”, sid 24-35)**

Planen har identifierat ett möjligt överskott i det nära perspektivet. Anpassningar av utbudet behöver ske för att säkerställa en god balans mellan behov och produktion i såväl nutid, närtid och framtid. Denna typ av åtgärder kräver samlade beslut från stadens verksamheter.

4. **Hantering av identifierade målkonflikter**

Hantering av målkonflikter ställer höga krav på en god samverkan mellan berörda förvaltningar och dess nämnder. Målkonflikter behöver synliggöras, analyseras och hanteras.

- Former för att avveckla enheter med sämre förutsättningar behöver ses över avseende finansiering för lokaler som inte längre nyttjas som vård- och omsorgsboende
- Processen från att ett identifierat behov av omställning uppstår till att omställningen genomförs behöver klargöras och effektiviseras
- Regelverk vid evakuering inom befintligt bestånd vid behov av tomställande inför renovering
- Överväga om fastigheter tillåter en annan verksamhet t ex trygghetsboende eller annan inriktning
- Underhåll av fastighet behöver beakta ny kunskap och evidens kopplat till utformning utifrån verksamhetens och hyresgästens perspektiv, där ansvarsfrågan i gränssnittet gällande kostnadsansvar mellan verksamheten och lokalförvaltningen behöver utredas.

5. **Förutsättningar för att uppnå en vård- och omsorgsmiljö av god kvalitet**

Konkurrenssituation gällande vård- och omsorgsboendens attraktivitet kopplat till ändamålsenlig och hälsofrämjande miljö.

- För att ta vara på möjligheten avseende upprustning samt kvalitetshöjning ur attraktivitetssynpunkt, som ges under planperioden och innan den förväntade befolkningsökningen (2025), krävs inventering utifrån vald standard för att på så sätt kunna beräkna behov av tillskjutande av medel och resurser.
- Det är viktigt att ta fram en tydlig idé avseende utformning gällande stadens vård- och omsorgsboende med koppling till evidens inom området.

6. **Effektivisering av processer som är till gagn för målgruppen**

De interna ledtiderna mellan myndighet, Äldreboendesamordning och utförare är viktiga att se över men får på intet sätt inskränka den enskildes rätt och

möjligheter kopplat till valfrihetssituationen. Här krävs tydliga konkreta mål för vad valfrihet innebär.

7. **Utreda alternativa mellanboendeformer**

Alternativa mellanboendeformer kan behöva utredas vidare bland annat utifrån att fånga upp personer vars behov inte kan tillgodoses via trygghetsboende i ordinärt bostadsbestånd men heller inte kan beviljas vård- och omsorgsboende. Utredning behöver även ske ur ett ekonomiskt perspektiv med jämförelse mellan olika boendeanternativ, t ex ordinärt boende med hemtjänst, biståndsbedömt trygghetsboende och vård- och omsorgsboende. Det tillfälliga överskottet av platser i vård- och omsorgsboende ger möjlighet till en sådan omställning.

Äldreboendesamordning Göteborgs samlade bedömning

Sedan lokalbehovsplanen togs fram våren 2020 har förutsättning på flera sätt förändrats. Detta gäller såväl söktryck till biståndsbedömt vård- och omsorgsboende p g a coronapandemin som beslut kopplat till lagen om valfrihetssystem. De förändrade förutsättningarna ger att det blir än viktigare att skyndsamt genomföra de av lokalbehovsplanen föreslagna åtgärderna. Detta gäller planering av volymanpassning i såväl nutid, närtid som framtid. I perspektivet nutid handlar det främst om att göra strukturella anpassningar och kvalitetshöjande åtgärder. I perspektiven närtid och framtid och ur ett medborgarperspektiv handlar det om behovstäckning inför kommande befolkningsökning, där lokalbehovsplanen visar att externa aktörer kommer att spela en viktig roll i Göteborgs stads lokalförsörjning. Därmed behöver ställning tas om planens förslag om strukturella anpassningar i nutid är hållbara utifrån ett ekonomiskt perspektiv och i förhållande till god behovstäckning på sikt.

Därmed behöver det etableras dialog och former för samverkan med externa aktörer som har avtal med staden. Detta möjliggör de externa aktörernas delaktighet i strukturella åtgärder och anpassningar för en god behovstäckning. Göteborgs stad behöver även bli tydliga i sin kommunikation med nya externa aktörer avseende utbyggnadsbehov kopplat till söktryck, geografi och inriktning.

I tillägg har kommunstyrelsen beslutat att införandet av lagen om valfrihetssystem (LOV) ska pausas och ärendet ska nu behandlas av kommunfullmäktige. För att ha en god behovstäckning på sikt, där externa aktörer med avtal är viktiga parter, behöver former för valfrihet ändå ses över. För att tillgodose valfrihet och likabehandling behöver mål och riktlinjer förtydligas och ses över, då gällande anvisning och ramavtal anger att de externa aktörerna endast ska ses som ett komplement till den egna regin. Rådande styrande dokument för förmedling bidrar till att likabehandling inte kan upprätthållas då tillgång och efterfrågan styr när valfriheten inkluderar externa leverantörer med ramavtal.

Med kunskap om ovan ses att vägledande beslut om fördelning mellan egen och extern regi, för uppförande respektive drift, skulle underlätta verkställigheten av planen och bör därför övervägas.

För att ur ett bredare perspektiv möta behovet utifrån kommande befolkningsökning i målgruppen finns skäl att utreda alternativa mellanboendeformer. Lokalbehovsplanen har identifierat ett utvecklingsområde för att skapa förutsättningar som fångar upp personer vars behov inte kan tillgodoses via dagens koncept för trygghetsboende men som heller

inte kan beviljas vård- och omsorgsboende. Detta kan bidra till att minska gapet mellan tillgängliga boendeformer utifrån specifika behov.

Äldreboendesamordning Göteborg rekommenderar att hantera planens förslag som helhet, vilket även innefattar övriga delområden beträffande förslag om hantering av identifierade målkonflikter, förutsättningar för att uppnå en vård- och omsorgsmiljö av god kvalitet samt effektivisering av processer som är till gagn för målgruppen.

Beslutet skickas

- Beslutet expedieras till kommunfullmäktige.

Annika Ljungh
Stadsdelsdirektör