



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2021-10-04

Diarienummer N160-1463/21

Handläggare: Madelen Eriksson

madelen.eriksson@aldrevardomsorg.goteborg.se

Martin Nilsson

martin.nilsson@aldrevardomsorg.goteborg.se

Äldre samt vård- och omsorgsnämndens lokalbehovsplan för vård- och omsorgsboende för äldre 2021 (nutid, närtid och framtid)

Förslag till beslut

Äldre samt vård- och omsorgsnämnden:

1. antar äldre samt vård- och omsorgsnämndens lokalbehovsplan för vård- och omsorgsboende för äldre 2021 (nutid, närtid och framtid).
2. översänder planen till stadsledningskontoret som underlag för Stadens lokalförsörjningsplan.
3. förklarar beslutet omedelbart justerat.

Sammanfattning

Äldre samt vård- och omsorgsnämnden ansvarar för att ta fram en långsiktig lokalbehovsplan för vård- och omsorgsboende för äldre. Föreliggande plan gäller från och med antagande i äldre samt vård- och omsorgsnämnden fram tills dess att nästa lokalbehovsplan är antagen och täcker perioden 2021–2040. Syftet med denna plan är att ge äldre samt vård- och omsorgsnämnden en tydlig struktur för och analys av nämndens lokalbehovsplanering för vård- och omsorgsboende, kopplade till behov och utmaningar. Förutom att leverera en bild och analys till nämnden utgör lokalbehovsplanen också underlag till stadens lokalförsörjningsplan.

Lokalbehovsplanen innehåller lokalbehovsanalys, aktuella utmaningar och möjligheter, lokalkostnadsanalys samt riskanalys. Planen visar på uppdaterade förslag om utbyggnad av fler vård- och omsorgsboenden fram till och med 2040, där en kontinuerlig uppföljning och revidering av planen samt ökad samordning av verkställandet av utbyggnaden krävs. Planen ska ses som ett inriktningsdokument med förslag på åtgärder som skapar en balanserad behovstäckning för lägenheter på vård- och omsorgsboende och korttidsplatser i Göteborgs Stad fram till 2040. Planen visar på ett prognosticerat möjligt överskott av platser fram till och med 2028. Det möjliga överskottet på platser, även om det inte är kommunala platser, ger staden möjlighet till strukturella åtgärder och till renoveringar som kräver tomställande.

För att skapa en balanserad behovstäckning under den senare delen av planperioden krävs planering för nyetablering av vård- och omsorgsboenden från och med 2028 med ett boende per år fram till 2040 oavsett om de föreslagna strukturella anpassningarna genomförs eller ej. En gemensam planering förutsätter att alla ställer sig bakom att förutsättningarna är hållbara. Det krävs gemensamt accepterade spelregler och en hållbar och långsiktig strategi som nämnden ställer sig bakom.

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 vård- och omsorgsboendeplatser och för köpande förvaltningar är det viktigt att strukturen för vård- och omsorgsboende 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 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 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.

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 av att se över boenden med sämre förutsättningar ur ett ekonomiskt perspektiv vilket exempelvis kan innefatta storlek, söktryck och lokalers beskaffenhet. Kostnader för tomställda lokaler behöver sättas i relation till de omfattande investeringar som behovsutvecklingen visar att Göteborgs Stad står inför. Att då gå ur icke ändamålsenliga lokaler som inte är driftseffektiva bör ses som en möjlighet att för den äldre skapa bättre kvalitet. För att säkerställa en god balans i behovstäckning ses behov att avveckla cirka 400 platser under planperiod, detta kommer ge förvaltningen en årlig kostnad om högst 28 miljoner och som lägst 9 miljoner under den tidiga perioden. För dessa kostnader, som enligt de nya hyresprinciperna kommer belasta verksamheten, är bedömningen att nämnden har behov av en ökad ramtilldelning inför 2022 och fram till 2026.

Som lokalnämnden tidigare tagit upp behöver de lokalprioritera underhålls- och reinvesteringssatsar bland de olika verksamheterna som nämnden levererar lokaler till för att förverkliga föreliggande lokalbehovsplan. Underhållsbehovet i lokalnämndens lokalbestånd är stort och eftersatt och det kommer därför att ställas stora krav på den gemensamma planeringen mellan berörda förvaltningar och parter.

Nämnden kommer enligt nya hyressättande principer ha kostnader för lokaler som baseras på faktiska kostnader i enlighet med självkostnadsprincipen. Det finns en konstaterad underhållsskuld som påverkar fastigheternas värde. För att kunna återställa värde i fastigheterna och förhindra förkortad livslängd krävs investering till det eftersatta underhållet. För att planera detta krävs en kvantifiering av det eftersatta underhållet utifrån vad som behöver göras per fastighet. Äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen påpekar att resurser för att täcka in dessa kostnader behöver tillföras äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen, så att det inte på något sätt får konsekvenser för verksamheten. Om en större andel av förvaltningens totala ram går till kostnader som är knutna till fastigheter så kommer bemanningen behöva minska och därmed kvaliteten. Även om underhålls- och investeringsvolymerna är relativt stora i nutid och närtid, kommer underhållsbehovet på längre sikt att plana ut till normala nivåer.

Vidare ses att det behöver avsättas resurser för genomförandet av bygg- och inhyrningsprojekt. I tillägg bedöms det som viktigt att lokalbanken finns kvar som funktion då det synliggör de lokaler som en verksamhet/förvaltning inte har behov av. Det är än mer viktigt att det finns former för hur en finansiering kan ske och att det finns incitament för att få driv i att hitta andra kommunala ändamål alternativt säga upp för avyttring eller rivning. Sedan 2020 saknas kommuncentral finansiering för lokalbanken. Detta innebär att tidigare möjligheter till ekonomisk kompensation inte längre finns när verksamheten lämnar lokaler man inte behöver.

Bedömning ur ekologisk dimension

Utökandet av antal platser genom byggande av nya hus eller ombyggnation av befintliga fastigheter 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 och ombyggnationer ska utformas till stöd för Stadens klimatstrategi och miljöcertifiering.

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 vill säga om det finns ledig lägenhet i Göteborgs stads egen regi kan en persons önskemål om att få bo på boende med ramavtal inte infrias. När det vid ett annat tillfälle däremot inte finns lediga lägenheter i den egna regin kan en persons önskemål om att få bo på boende med ramavtal infrias. Det är även viktigt att inte begränsa valfriheten då sökande kan ha olika förutsättningar, till exempel 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. Lokalbehovsplanen 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 sociala 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 attraktiva att välja.

Enligt Göteborgs Stads beslutade budget för 2021 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 vård och omsorg med hög kvalitet är det av yttersta vikt för målgruppen att beakta evidens och kommande generationers behov.

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 ges i förvaltningsövergripande samverkansgrupp (FSG) den 20 oktober 2021.

Beslutet skickas till

Stadsledningskontoret
Fastighetskontoret
Lokalförvaltningen
Stadsbyggnadskontoret

Bilagor

1. Äldre samt vård- och omsorgsnämndens lokalbehovsplan för vård- och omsorgsboende för äldre 2021 (Nutid – närtid – framtid)

Ärendet

Äldre samt vård- och omsorgsnämnden ansvarar för att ta fram en långsiktig lokalbehovsplan för vård- och omsorgsboende för äldre. Föreliggande plan gäller från och med antagande i äldre samt vård- och omsorgsnämnden fram tills dess att nästa lokalbehovsplan är antagen och täcker perioden 2021–2040.

Ärendet innehåller förslag till äldre samt vård- och omsorgsnämndens lokalbehovsplan för vård- och omsorgsboende för äldre 2021 (nutid, närtid och framtid). Beslutet översänds därefter till kommunstyrelsen för information. Planen har tagits fram av äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen i samråd med stadsledningskontoret, avdelning planering och analys, och aktuella förvaltningar.

Beskrivning av ärendet

Syftet med denna plan är att ge nämnden en tydlig struktur för och analys av nämndens lokalbehovsplanering för vård- och omsorgsboende, kopplade till behov och utmaningar. Det innebär att planen ska redogöra för lokalbehov av befintliga, tillkommande och avgående lokaler. Förutom att leverera en bild och analys till nämnden utgör lokalbehovsplanen också underlag till stadens lokalförsörjningsplan. Äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen ansvarar för processen att ta fram nämndens lokalbehovsplan för vård- och omsorgsboende för äldre.

Planeringsförutsättningarna och val av vilka objekt planen föreslår att gå vidare med alternativt gå ur grundar sig i dagsläget i att för medborgaren skapa en så ändamålsenlig behovstäckning som möjligt oavsett regi och i enlighet med budget och vision. Hänsyn tas till:

- Kvalitet i vård- och omsorgsboende baserat på ramprogram och nyckeltal
- Söktryck och kösituation i förhållande till geografi och inriktning
- Hållbarhet i ett långsiktigt perspektiv – tajming
- Hushållande av resurser

Med anledning av förändringar i processen för stadens lokalförsörjning kommer lokalbehovsplan avseende vård- och omsorgsboende för äldre följa samma struktur.

Lokalbehovsplan för vård- och omsorgsboende för äldre tar hänsyn till nutids-, närtids- och framtidsperspektiv. Nutid (1-5 år) är planeringshorisonten de kommande ett till fem åren. Det är huvudsakligen i detta tidsperspektiv som nämnderna skickar uppdrag om tillkommande eller avgående lokalbehov för att säkerhetsställa en lokalförsörjning i balans. Det är också främst i detta tidsperspektiv som uppdrag om till-, om-, och nybyggnation beställs och genomförs. I nutidsperspektivet görs också slutliga bedömningar av dimensionering och faktiskt kapacitetsbehov med utgångspunkt i aktuella befolkningsprognoser, kommunal servicegrad eller förändrade uppdrag och ansvar inom staden.

Nærtid (6-10 år) är planeringshorisonten de kommande fem till tio åren. Det är främst i detta tidsperspektiv som detaljplaner antas. Planeringen i närtidsperspektivet handlar primärt om att säkerställa att nödvändiga ytor för kommunal service planläggs och blir tillgängliga för byggnation. Det handlar både om antagande av nya detaljplaner och ändring av gällande detaljplaner i syfte att möjliggöra fastighetsutveckling av befintliga byggnader. Perspektivet framtid (11-20 år) är planeringshorisonten bortom de närmaste tio åren och framåt. I detta tidsperspektiv är det främst tillgången på lämplig mark för kommunal service som måste säkerställas för att den sedan ska finnas tillgänglig att planlägga i närtidsperspektivet.

Lokalplaneringen påverkas av tre huvudsakliga drivkrafter som var för sig eller i olika kombinationer driver behov av lokalförändringar. De huvudsakliga drivkrafterna är befolkningsmässiga förändringar, befintliga verksamhetslokaler samt politiska och verksamhetsmässiga mål och visioner. För målgruppen 65 år och äldre ses ytterligare en drivkraft som handlar om äldres boendevalternativ i ordinärt boende och den äldres möjlighet att kunna bo kvar hemma.

Redogörelse

Föreliggande plan innehåller lokalbehovsanalys, aktuella utmaningar och möjligheter, lokalkostnadsanalys samt riskanalys. Planen visar på uppdaterade förslag om utbyggnad av fler vård- och omsorgsboenden fram till och med 2040, där en kontinuerlig uppföljning och revidering av planen samt ökad samordning av verkställandet av utbyggnaden krävs.

Planen ska ses som ett inriktningsdokument med förslag på åtgärder som skapar en balanserad behovstäckning för lägenheter på vård- och omsorgsboenden och korttidsplatser i Göteborgs Stad fram till 2040. Under planperioden kan det finnas skäl att göra avsteg från planen, detta kräver dock beslut på direktörsnivå inom äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen. Planen visar på ett prognosticerat möjligt överskott av platser fram till och med 2028. Det möjliga överskottet på platser, även om det inte är kommunala platser, ger Göteborgs Stad möjlighet till strukturella åtgärder och till renoveringar som kräver tomställande. En strukturell åtgärd som äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen har övervägt är att avveckla enheter med ogynnsamma förutsättningar.

Om de enligt planen föreslagna anpassningarna läggs samman kan det konstateras att Göteborgs Stad på en aggregerad nivå under den tidiga planperioden fram till 2028 kommer vara i bättre balans avseende den totala produktionen av lägenheter i vård- och omsorgsboende, innefattande egen regi, stiftelse och ramavtal. För att skapa en balanserad behovstäckning under den senare delen av planperioden krävs planering för nyetablering av vård- och omsorgsboenden från och med 2028 med ett boende per år fram till 2040 oavsett om de föreslagna strukturella anpassningarna genomförs eller ej.

Förvaltningens bedömning

Syftet med denna Lokalbehovsplan är att säkerställa den totala volymen av antalet lägenheter i vård- och omsorgsboende och korttidsplatser i Göteborgs Stad, geografisk spridning, inriktning när det gäller behov, koppling till den enskildes val, och även att kunna säkerställa ett utbud när det gäller tillgång och efterfrågan för mindre gruppers behov.

En gemensam planering förutsätter att alla ställer sig bakom att förutsättningarna är hållbara. Det krävs gemensamt accepterade spelregler och en hållbar och långsiktig strategi som nämnden ställer sig bakom. Det förutsätter en effektiv samverkan för ett optimalt nyttjande och att nämnden och förvaltningen gemensamt följer upp och i samverkan vidtar åtgärder när detta krävs. Med hänsyn till förändringar i behov gällande såväl permanentlägenheter som korttidsplatser krävs ständig uppföljning och anpassning.

En sammanvägning av förändring i samtliga drivkrafter ger en komplex bild av vad nämnden står inför. De förändrade förutsättningarna medför att det blir än viktigare att skyndsamt genomföra de av lokalbehovsplanen föreslagna åtgärderna. Detta gäller planering av volymanpassning i såväl nutid, närtid som framtid. Då det framtida behovet av fler lägenheter i vård- och omsorgsboende är omfattande innebär det att Göteborgs Stads förmåga att bygga, äga och driva dem kan bli ansträngd. En möjlighet kan, utöver

att Göteborgs Stad i första hand har drift i egen regi, vara slutande av avtal för extern drift som en del i strategin för behovstäckning. Med kunskap om ovan ses det att vägledande beslut om fördelning mellan egen och extern regi, för uppförande respektive drift, skulle underlätta verkställigheten av planen och bör därför övervägas. En politisk viljeinriktning avseende förhållandet mellan egen och extern regi skulle kunna få effekt i framtidsperspektivet då hänsyn kan tas redan i tidiga stadsutvecklingskedan och i samband med markanvisning. Att förändra fördelning i nutid ses som begränsat eftersom Göteborgs Stad har behov av privata aktörer för att hålla en god behovstäckning över tid. Äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen bedömer att möjligheter att tillhandahålla bra ändamålsenliga fastigheter i dagsläget är överordnat fördelning mellan egen regi och extern leverantör.

Bedömningen är att nämnden har behov av en ökad ramtilldelning inför 2022 och fram till 2026. Nämndens primära risker handlar om:

- Tomställda lokaler – kostnader behöver sättas i relation till den totala investeringen avseende utbyggnad fram 2040
- Säkerställa strategi för att säkra behovstäckning i ett långsiktigt perspektiv – avveckling av enheter med mindre bra förutsättningar kräver nytillskott i närtid (från år 2028)
- Konstaterad underhållsskuld och nya hyressättande principer – investering krävs för att bibehålla fastigheternas livslängd
- Förutsättningar för att uppnå en vård- och omsorgsmiljö av god kvalitet

En annan identifierad risk rör konsekvenser av minskad ram utifrån ålderstilldelning, där tilldelningen baseras på ett antagande att äldre personer lever längre med bättre hälsa längre upp i åldrarna. Detta behöver följas över tid för att se om antagandet bekräftas.

Äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen

Björn Ek Wahlqvist

Babbs Edberg

Avdelningschef kvalitet och utveckling

Förvaltningsdirektör