

Revisionsrapport

*Granskning av
kommunens långsiktiga
och strategiska styrning
och planering inom
äldreomsorgen samt
grundskolan*

Ekerö kommun

Anders Törnqvist
Erik Wottrich

december 2013

Innehållsförteckning

1.	Inledning	1
1.1.	Bakgrund	1
1.2.	Revisionsfråga	1
1.3.	Metod, genomförande	1
2.	Kontrollmål	3
2.1.	Grundar sig den ekonomiska flerårsplaneringen på väl underbyggda analyser av demografi och efterfrågeförändringar respektive framtidsbedömningar/omvärldsanalys?	3
2.1.1.	Iakttagelser	3
2.1.1.1.	Barn- och utbildningsnämnden	3
2.1.1.2.	Socialnämnden	3
2.1.2.	Bedömning.....	4
2.2.	Är planeringen/strategierna för att möta efterfrågeförändringar tydliga, relevanta och riskbedömda?	4
2.2.1.	Iakttagelser	4
2.2.1.1.	Barn- och utbildningsnämnden	4
2.2.1.2.	Socialnämnden	5
2.2.2.	Bedömning.....	5
2.2.3.	Rekommendationer	5
2.3.	Finns alternativ och handlingsberedskap inbyggd i planeringen? Är de ekonomiska konsekvenserna belysta på ett tillfredställande sätt?	5
2.3.1.	Iakttagelser	5
2.3.1.1.	Barn- och utbildningsnämnden	6
2.3.1.2.	Socialnämnden	6
2.3.2.	Bedömning.....	7
2.3.3.	Rekommendationer	8
2.4.	Är framförhållningen tillräcklig?	8
2.4.1.	Iakttagelser	8
2.4.1.1.	Barn- och utbildningsnämnden	8
2.4.1.2.	Socialnämnden	8
2.4.2.	Bedömning.....	8
3.	Svar på revisionsfrågan	9

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Demografiska förändringar innebär förändringar i kommuninvånarnas behov av äldreomsorg och grundskoleutbildning.

Kommunens kostnader inom äldreomsorgen avviker negativt mot den så kallade standardkostnaden. Planering pågår för ett nytt äldreboende i kommunen. Vad finns det förklarande för avvikelse från standardkostnen inom äldreomsorgen? Finns tillfredställande beslutsunderlag till grund för beslut om en utbyggd äldreomsorg?

I grundskolan har antalet elever minskat, medan kostnaderna i stort sett har varit oförändrade, vilket bl.a. kan förklaras med ökad personaltäthet och ökad ambitionsnivå. Antalet elever i grundskolan kommer att öka, vilket kommer kräva ökade resurser.

Mot ovanstående bakgrund, och utifrån en bedömning av väsentlighet och risk, har de förtroendevalda revisorerna beslutat om en granskning inom ramen för innevarande års revisionsplan.

1.2. Revisionsfråga

Revisorerna i Ekerö kommun har givit PwC i uppdrag att granska kommunens långsiktiga och strategiska styrning och planering inom äldreomsorgen samt grundskolan. Revisionsfrågan är ”Är Kommunstyrelsen och nämndernas (SN, BUN) långsiktiga planering ändamålsenlig?”. Följande kontrollmål bildar underlag för bedömningen:

- Grundar sig den ekonomiska flerårsplaneringen på väl underbyggda analyser av demografi och efterfrågeförändringar respektive framtidsbedömningar/omvärldsanalys?
- Är planeringen/strategierna för att möta efterfrågeförändringar tydliga, relevanta och riskbedömda?
- Finns alternativ och handlingsberedskap inbyggd i planeringen? Är de ekonomiska konsekvenserna belysta på ett tillfredställande sätt?
- Är framförhållningen tillräcklig?

1.3. Metod, genomförande

Granskningen har gjorts genom dokumentstudier och intervju med barn- och utbildningsnämndens nämndsansvarige, socialnämndens nämndsansvariga och kommundirektören. Dokument som har studerats är PM Kapacitetsplan 2013-2022 samt förslag till ny skolorganisation, Tjänsteutlåtande Skolkapacitet 2013-2022 samt förslag till ny skolorganisation, Sammanträdesprotokoll Barn- och utbildningsnämnden 2013-09-25 §52 Skolkapacitet 2013-2022 samt förslag till ny

skolorganisation i grundskolan, Bilaga Kapacitetsplan (BUN 13/77-611), Socialnämndens verksamhetsplan 2013-2015, Utredning Särskilt boende för äldre – framtida behov och förslag till utbyggnad av platser, Tjänsteutlåtande Bedömning av långsiktigt behov av platser i särskilt boende, Budget för Ekerö kommun 2013.

Ett utkast till föreliggande rapport har sakgranskats av nämndansvarig för barn- och utbildningsnämnden, nämndansvarig för socialnämnden och kommundirektören.

2. Kontrollmål

2.1. Grundar sig den ekonomiska flerårsplaneringen på väl underbyggda analyser av demografi och efterfrågeförändringar respektive framtidsbedömningar/omvärldsanalys?

2.1.1. Iakttagelser

2.1.1.1. Barn- och utbildningsnämnden

Nämndkontor barn och utbildning gör årligen en kapacitetprognos för de kommande 10 åren. Prognosen baseras på den byggbaserade befolkningsprognosen och en lokalkapacitetsbedömning för förskolor och grundskolor i kommunen. Prognosen för befolkningsutvecklingen omfattar åren 2012-2022, och befolkningsutvecklingen under perioden är specificerat per åldersgrupp.¹ I kapacitetsplanen redovisas en bedömning av vilka förändringar som behöver genomföras vid de olika skolorna för att möta platsbehovet.

I förslaget till ny skolorganisation konstaterar nämndkontoret att en utökning av skolkapaciteten är nödvändig de närmaste åren på grund av det bostadsbyggande som planeras i kommunen.

2.1.1.2. Socialnämnden

Nämndkontor social gjorde år 2006 i utredningen "Särskilt boende för äldre – framtida behov och förslag till utbyggnad av platser" en analys av behovet av platser inom särskilt boende och dess utveckling. Nämndkontoret konstaterade att antalet äldre kommer att öka, både som en följd av att kommunen växer och att de stora kullarna av 40-talister kommer att bli äldre och få behov av särskilt boende. En trendframskrivning som baserades på befolkningsprognosen från juni 2005 samt december 2005 visade ett ökat behov om 34 platser till år 2015, 70 platser till år 2020 och 119 platser till år 2025. Det nuvarande behovet (år 2013) av platser skulle enligt beräkningen uppgå till ca 180 platser i särskilt boende (inkl korttidsboende). Enligt årsredovisningen för år 2012 finns 161 platser i särskilt boende och 8,5 platser i korttidsboende, sammanlagt ca 170 platser. Således tio färre platser än vad trendframskrivningen från år 2006 beräknade.

Nämndkontoret använder, i samarbete med Nordvästkommunerna, en teoretisk modell för att bedöma befolkningsutveckling och befolkningsstruktur för de kommande 10-20 åren. År 2009 gjorde Docent Mårten Lagergren vid Stockholms läns äldrecentrum en undersökning av modellen och beräkningar gjordes av kommande behov av platser i särskilt boende. Beräkningarna visade för år 2012 ett behov av 160 permanenta platser i särskilt boende för 65-åringar och äldre och 20

¹ Åldersgrupper: 0, 1-5, 6, 7-9, 10-11, 12, 13-15.

platser i korttidsboende och för 65-åringar och yngre. Överensstämmelsen med det faktiska läget för år 2012 är således god beträffande platser i särskilt boende för 65-åringar och äldre men det faktiska antalet platser i korttidsboende och platser för personer yngre än 65 år är färre än den beräknade. Förvaltningens bedömning är dock att behovet av platser ökat under hösten och i dagsläget överstiger befintligt antal platser.

I det årliga arbetet med uppdatering av verksamhetsplanen gör ansvarig chef en omvärldsanalys, en analys av den demografiska utvecklingen i förhållande till prognoser och bedömningar och en analys av den egna verksamheten under det gångna året.

Beträffande förhållandet att den s k standardkostnaden² inom äldreomsorgen avviker negativt, d v s kostnaderna är högre än vad som motiveras av kommunens struktur, görs omfattande analyser av orsakerna bl a med hjälp av externt stöd.

2.1.2. Bedömning

Bedömningen grundas på om nämndernas planering baseras på prognosticerad befolkningsutveckling, samt analys och konsekvenser av vad detta innebär.

Barn- och utbildningsnämndens långsiktiga planering grundar sig på en kapacitetsprognos för de kommande åren. Denna kapacitetsprognos är i sin tur baserad på den byggbaserade befolkningsprognosen som redovisar förändringar i demografi och efterfrågan.

Socialnämnden har gjort trendframskrivningar av befolkningsprognosen som visar kommande förändringar i demografi och efterfrågan. I samband med det årliga arbetet med verksamhetsplanen görs även en omvärldsanalys.

Baserat på detta anser vi att den ekonomiska flerårsplaneringen grundar sig på väl underbyggda analyser av demografi och efterfrågeförändringar respektive framtidsbedömning/omvärldsanalys.

2.2. Är planeringen/strategierna för att möta efterfrågeförändringar tydliga, relevanta och riskbedömda?

2.2.1. Iakttagelser

2.2.1.1. Barn- och utbildningsnämnden

Barn- och utbildningsnämnden har den 25 september 2013 tagit beslut om att tillstyrka nämndkontor barn och utbildnings förslag om förändrad skolorganisation och överlämna ärendet till kommunstyrelsen. I förslaget presenteras en genomgång skola för skola av nuvarande organisation och kapacitet, samt förslag på förändringar. Enligt ansvarig chef behöver en del skolor bara byggas ut, andra

² Standardkostnaden är den kostnad som kommunen skulle ha om man bedrev verksamheten på en genomsnittlig avgifts-, ambitions- och effektivitetsnivå och med hänsyn till de egna strukturella faktorerna enligt kostnadsutjämnningen.

måste man titta noggrannare på. Det är fullt möjligt att göra detta och klara en kapacitetsökning på 500 barn fram till år 2020 genom att bygga ut fyra skolor, d v s utan att bygga nytt.

2.2.1.2. Socialnämnden

I socialnämndens verksamhetsplan 2013-2015 framgår att ett prioriterat område är säkerställande av tillgång till boende. För detta ska det finnas en aktiv långsiktig planering, så att utbyggnad av särskilda boenden sker i den takt efterfrågan ökar. Därför planeras under perioden byggande av ett särskilt boende för äldre. I handlingsplanen framgår att upphandling av fastighet och verksamhetsdrift på Stenhamra (64 platser) ska ske.

I utredningen "Särskilt boende för äldre – framtida behov och förslag till utbyggnad av platser" framgår eventuella risker som är förknippade med den långsiktiga planeringen, t.ex. svårigheter med personalförsörjning eller ett ökat antal sökande från andra kommuner i samband med överkapacitet med ökade kostnader som följd.

2.2.2. Bedömning

I förslaget till ny skolorganisation, respektive socialnämndens verksamhetsplan, framgår en tydlig och relevant planering för att möta efterfrågeförändringar.

I socialnämndens underlag framgår med önskvärd tydlighet de eventuella risker som är förknippade med den långsiktiga planeringen. Dock framgår inte med önskvärd tydlighet eventuella risker förknippade med förslaget till ny skolorganisation.

2.2.3. Rekommendationer

Vi rekommenderar att barn- och utbildningsnämnden gör en riskanalys kopplat till förslaget till ny skolorganisation. En riksanalys bedömer och beräknar konsekvenserna för alternativa utvecklingar, om ex vis antalet elever ökar eller minskar mer än förväntat.

2.3. *Finns alternativ och handlingsberedskap inbyggd i planeringen? Är de ekonomiska konsekvenserna belysta på ett tillfredställande sätt?*

2.3.1. Iakttagelser

I kommunen finns ett övergripande arbete med att belysa de ekonomiska konsekvenserna av beslut. Detta sker i formen av projektplaner, vilket enligt kommundirektören förvaltningen arbetar med konsekvent sedan en tid tillbaka.

2.3.1.1. Barn- och utbildningsnämnden

I förslaget till ny skolorganisation presenteras alternativa förslag till hur olika skolor kan anpassas till efterfrågeförändringar. Där finns även beskrivet de åtgärder som är nödvändiga att genomföra, skola för skola, för att möta förändringar i behov på längre sikt. I intervjun med kommundirektören framkom att kommunen har handlingsberedskap för att bygga en ny skola omkring år 2022. Det uppges i förslaget att vid bedömningen har hänsyn tagits till det ekonomiska perspektivet, men det framgår inte hur eller på vilket sätt.

2.3.1.2. Socialnämnden

Nämndkontor social presenterar i utredningen ”Särskilt boende för äldre – framtida behov och förslag till utbyggnad” tre olika alternativ för platsutbyggnad; utbyggnad av befintliga enheter, nybyggnation, och köp av platser externt. Med utgångspunkt i dessa alternativ har nämndkontoret även presenterat tre olika scenarier. Både driftskostnader och investeringskostnader för de tre scenarierna presenteras i utredningen. I utredningen förordas ett scenario och de åtgärder som krävs för att genomföra detta scenario presenteras. Planeringen baseras på den teoretiska modell som nämndkontoret använder för att bedöma vilka behov som kommer att finnas på 10-20 års sikt. Detta har lett till en strategi av succesiv utbyggnation. Utöver det äldreboende som planeras att byggas kommer det att krävas ytterligare ett år 2020-2022.

En jämförelse med likartade kommuner³ visar att Ekerö kommun har en något större andel av befolkningen 65 år och äldre som bor i särskilt boende. Andelen som har hemtjänst i eget boende är något mindre än genomsnittet för jämförelsekommunerna.

³ Jämförelsen är gjord med likartade kommuner, som är de sju kommuner som mest liknar Ekerö avseende standardkostnad för äldreomsorg, befolkningsstorlek och huvudmannaskap för hemsjukvården. Jämförelsekommunerna genereras automatiskt i kolada.se

Andel invånare 65+ i särskilt boende och med hemtjänst i ordinärt boende (procent) och genomsnittligt antal beviljade hemtjänsttimmar per brukare per månad. År 2012

	Särskilt boende	Hemtjänst	Beviljade timmar /månad/ brukare
Ekerö	4,1	6,1	30,7
<i>Liknande kommuner (genomsnitt)</i>	3,4	6,6	23,7
<i>Upplands-Bro</i>	3,5	7,2	9,8
<i>Vallentuna</i>	3,8	6,6	34,1
<i>Salem</i>	3,4	5,8	16,0
<i>Österåker</i>	2,7	7,0	34,7
<i>Tyresö</i>	3,2	6,4	27,7
<i>Sigtuna</i>	3,0	6,9	17,8
<i>Habo</i>	4,3	6,1	25,8
<i>Riket</i>	4,7	8,5	22,5

I likhet med de flesta av landets kommuner har *andelen* av befolkningen över 65 år som bor i särskilt boende minskat under de senaste åren. I Ekerö har andelen minskat från 4,9 procent år 2008 till 4,1 procent år 2012. Det har också skett en viss minskning av andelen som beviljats hemtjänst, från 6,3 procent av invånarna 65 år och äldre år 2008 till 6,1 procent år 2012. Motsvarande utveckling kan iaktas för jämförelsekommunerna, från 7,0 procent till 6,6 procent.

En indikation på omsorgsbehovet inom hemtjänsten är genomsnittligt antal beviljade timmar per månad och brukare. Antalet beviljade timmar per månad är större i Ekerö än i genomsnittet för de liknande kommunerna, variationen mellan kommunerna är dock stor. Med undantag för år 2008 så har inga större förändringar skett i Ekerö de senaste åren. År 2008 var det genomsnittliga antalet beviljade timmar 46,9 timmar per brukare, för att under de senaste åren ha legat runt 30 timmar per månad.

Sammantaget leder ovanstående oss till att vi inte kan se några tecken på att behoven av särskilt boende inte tillgodoses med nuvarande utbud. I sådana fall borde detta få genomslag i en ökning av både andel personer som har hemtjänst och även i en ökning av omsorgsbehovet inom hemtjänsten (mätt i beviljade hemtjänsttimmar per månad och brukare).

2.3.2. Bedömning

För barn- och utbildningsnämnden finns en handlingsberedskap tydligt beskriven för grundskolan. I det underlag som vi tagit del av saknas beskrivningar av alternativa lösningar och ekonomiska konsekvenser.

För socialnämnden finns handlingsberedskap, alternativ och ekonomiska konsekvenser belysta för den långsiktiga planeringen inom äldreomsorgen.

2.3.3. Rekommendationer

Vi rekommenderar att barn- och utbildningsnämnden arbetar fram beskrivningar av alternativa lösningar och ekonomiska konsekvenser för dessa.

2.4. Är framförhållningen tillräcklig?

2.4.1. Iakttagelser

2.4.1.1. Barn- och utbildningsnämnden

Nämndkontor barn och utbildnings kapacitetsprognos sträcker sig över tio år. I investeringsbudgeten för 2014-2017 finns medel avsatta till renoveringar och ny-/ombyggnationer av skolor i kommunen. Enligt ansvarig chef bedöms kommunen ha kapacitet i nuvarande struktur till 2018-2019. En etablering av en ny skola kräver ändring av detaljplaner, vilket innebär en process som beräknas ta mellan tre och fem år (fem år med överklaganden). I budget 2013 framgår att det kommer att behövas nya skollokaler inom ett femårsperspektiv och även inom sju till tio år, varför översyner av byggplaner fortlöpande genomförs.

2.4.1.2. Socialnämnden

I investeringsbudgeten finns en beredskap för byggpaviljonger vid Färingsöhemmet för att möta upp mot ett eventuellt behov som kan uppstå i väntan på uppförandet av det planerade särskilda boendet i Stenhamra, som förväntas kunna vara klart i slutet av år 2015. Nämndkontoret har ett långsiktigt perspektiv på 15-20 år där man har vad man kallar för "utblick". Mer konkreta aktiviteter och åtgärder på kortare sikt uttrycks i verksamhetsplanen vilken har en tidshorisont på ungefär fem år.

2.4.2. Bedömning

Nybyggnationer av skolor och särskilda boenden för äldre kräver ändring av detaljplaner för att kunna genomföras. Därför krävs en lång framförhållning. Både barn- och utbildningsnämnden samt socialnämnden har en framförhållning som sträcker sig minst 10 år. Då arbetet som krävs för nybyggnation (detaljplansarbete inklusive eventuella överklaganden och det faktiska byggarbetet) bör understiga 10 år gör vi bedömningen att framförhållningen är tillräcklig.

3. Svar på revisionsfrågan

Granskningen ska svara på frågan om kommunstyrelsen och barn- och utbildningsnämnden samt socialnämnden har en långsiktig planering som är ändamålsenlig.

Demografiska förändringar innebär förändringar i kommuninvånarnas behov av äldreomsorg och grundskoleutbildning. Planering pågår för ett nytt äldreboende i kommunen, och antalet elever i grundskolan kommer att öka.

Granskningen visar att

- Den ekonomiska flerårsplaneringen grundar sig på väl underbyggda analyser av demografi och efterfrågeförändringar respektive framtidsbedömning/omvärldsanalys.
- Barn- och utbildningsnämnden samt socialnämnden har en tydlig och relevant planering för att möta efterfrågeförändringar. Barn- och utbildningsnämndens beskrivning av risker skulle kunna förbättras.
- Socialnämnden har handlingsberedskap, alternativ och belyser de ekonomiska konsekvenser för den långsiktiga planeringen inom äldreomsorgen. Barn- och utbildningsnämnden har handlingsberedskap, dock saknas beskrivningar av alternativa lösningar och ekonomiska konsekvenser.
- Både barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden har en framförhållning som sträcker sig minst 10 år, vilket med hänsyn till tidshorisonten som krävs för nybyggnation bedöms vara tillräcklig.

Sammantaget visar granskningen att kommunen har en tillfredsställande långsiktig planering.

16 januari 2014

Anders Törnqvist

Projektledare

Anders Hägg

Uppdragsledare