

Jönköping kommun

Granskning av äldreomsorgens utnyttjande av lokaler

Januari 2015

Torbjörn Bengtsson, Kristina Engelke

Innehåll

Sammanfattning	1
1. Inledning	2
2. Granskning	3

Sammanfattning

Uppdrag och bakgrund

Kommunen bedriver verksamhet i sammanlagt 34 särskilda boenden i kommunen. Inom det särskilda boendet har det under senare tid funnits ett antal tomma platser. Från förvaltningens sida har framförts önskemål om att minska antalet platser.

Underliggande frågeställningar

- ✓ Finns det någon rutinbeskrivning avseende hanteringen av tomplatser?
- ✓ Finns det alternativa användningsområden för lediga rum?
- ✓ Var finns det för kriterier för att få ett boende inom äldreomsorgen?
- ✓ Hur stort antal ansökningar är det som inte beviljas?
- ✓ Efterfrågan av särskilt boende inom olika delar av kommunen?
- ✓ Hur har antalet lediga rum förändrats under de senaste åren?

Svar på revisionsfrågan

Efter utförd granskning bedömer vi att äldre nämnden till viss del inte har ett ändamålsenligt och effektivt resursutnyttjande av lokaler. Vi har identifierat några förbättringsområden.

Iakttagelser

- ✓ Kostnaderna för äldreomsorgen och särskilt boende per invånare äldre än 65 år är högre i Jönköpings kommun jämfört med genomsnittet av de 7 utvalda kommunerna.

- ✓ Avgiftsintäkten för särskilt boende i Jönköpings kommun är lägre än genomsnittet av de 7 utvalda kommunerna.
- ✓ Antalet avslag på biståndsansökan är väldigt lågt. År 2013 uppgick avslagen till 1,8 % av totala antalet ansökningar.
- ✓ Enligt VIP:en 2015-2017 uppgick antalet tomma lägenheter till 62 stycken under 2013. Prognosen för 2014 är 65 stycken och tomplatserna beräknas öka med 5 stycken för varje år.

Rekommendationer

- ✓ Vi rekommenderar att det nuvarande antalet särskilda boenden ses över.
- ✓ Vi rekommenderar äldre nämnden att göra en bedömning av de långsiktiga behovet av antalet platser inom särskilt boende med hänsyn till förändringen av antalet äldre och andra för äldreomsorgen väsentliga omvärldsfaktorer.

Jönköping den 23 januari 2015
DELOITTE AB

Torbjörn Bengtsson
Certifierad kommunal revisor

Kristina Engelke
Auktoriserad revisor

1. Inledning

Uppdrag och bakgrund

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Jönköpings kommun har Deloitte granskat äldreomsorgens utnyttjande av lokaler.

Kommunen bedriver verksamhet i sammanlagt 34 särskilda boenden i kommunen. Inom det särskilda boendet har det under senare funnits ett antal tomma platser. Från förvaltningens sida har framförts önskemål om att minska antalet platser.

Revisionsfråga

Har äldrenämnden ett ändamålsenligt och effektivt resursutnyttjande av lokaler inom äldreomsorgen?

Revisionskriterier

Nyckeltal för servicegrad, antalet tomplatser och rutinbeskrivningar.

Underliggande frågeställningar

- ✓ Finns det någon rutinbeskrivning avseende hanteringen av tomplatser?
- ✓ Finns det alternativa användningsområden för lediga rum?
- ✓ Var finns det för kriterier för att få ett boende inom äldreomsorgen?
- ✓ Hur stort antal ansökningar är det som inte beviljas?
- ✓ Efterfrågan av särskilt boende inom olika delar av kommunen?
- ✓ Hur har antalet lediga rum förändrats under de senaste året?

Avgränsning

Granskningen begränsas till särskilt boende inom äldreomsorgen i Jönköpings kommun.

Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med berörda personer och kartläggning av befintligt läge avseende antalet tomplatser och hur dessa fördelar sig. Nyckeltal för jämförelse av servicegrad har tagits fram.

2. Granskning

Vad är särskilt boende?

På Jönköpings kommuns hemsida står det följande om särskilt boende: *"Äldreboende, eller särskilt boende, är ett boende för dig som är äldre och som inte klarar av att bo på egen hand. Du beviljas bostad i äldreboende utifrån ditt individuella behov av vård och omsorg. På äldreboendet hyr du din bostad med hyreskontrakt. Förutom din lägenhet finns gemensamma utrymmen för måltider, samvaro och sociala aktiviteter. Det finns personal på boendet dygnet runt."*

Jönköpings kommun har 1 650 platser på särskilt boende i 35 stycken hus. Varje hus kan vara indelat i olika typer av boende till exempel demens och korttid.

Det finns tre typer av särskild boende. Det vanligaste är särskilt boende med helinackordering. Personal finns på plats dygnet runt och samtliga måltider serveras i den gemensamma matsalen.

Den andra typen är särskilt boende med hemtjänstavgift även kallat servicehus. Denna typ av boende är ett mellanting mellan särskilt boende med helinackordering och trygghetsboende. Brukarna hyr sina egna lägenheter och betalar en avgift för hemtjänsten. Samtliga lägenheter har fullt utrustade kök och det flesta har två rum. Tillgång till gemensam matsal finns i huset och även nattpersonal.

Den tredje typen av boende är demensboende. Det är ett särskilt boende med helinackordering och samtliga av brukarna är dementa. Personaltätheten är ofta något högre.

Nyckeltal

Enligt Statistiska Centralbyrån, SCB, uppgick befolkningmängden i Jönköping kommun till 130 798 personer per 31 december 2013. Som framgår av tabell 1 bestod 18,8 % av Jönköpings befolkning av personer som är 65 år eller äldre vilket innebär 24 590 personer.

Avseende totala kostnader för äldreomsorgen ligger Jönköping högre jämfört med de övriga kommunerna och i nivå med hela riket. Jämfört med genomsnittet av de 7 utvalda kommunerna ligger Jönköping 3 017 kr högre vilket innebär en högre total kostnad om 74 188 030 kr.

Tabell 1: Jämförelse av kommuners kostnader och servicegrad år 2013

Kommun	Total kostnad äldreomsorg inkl. öppen verksamhet, kr per inv. 65-w år	Andel invånare 65-w år, %
Jönköping	56 772	18,8
Linköping	48 480	17,2
Norrköping	51 670	18,8
Helsingborg	48 814	18,8
Borås	63 467	19,1
Örebro	57 884	17,7
Västerås	49 197	19,3
Snitt av kommuner ovan	53 755	18,5
Hela riket	56 830	22,7

Gällande totalkostnaden har Jönköping en högre andel kostnader för äldreomsorg i särskilt boende. I Jönköping är det vanligast med särskilt boende med helinackordering till skillnad från exempelvis Linköping som har fler servicehus. Servicehus har en lägre bemanningsgrad och därmed inte lika höga kostnader.

I tabell 2 framgår kostnaderna för särskilt boende. I Jönköping driver kommunen majoriteten av särskilt boende. I Linköping drivs en betydligt större andel av boendena av extern leverantör med en lägre kostnad i upphandlingsunderlaget.

Jönköping kommuns kostnader för särskilt boende per invånare som är över 65 år är 5 761 kr högre än genomsnittet av de 7 utvalda kommunerna. Kostnaderna för särskilt boende i Jönköpings kommun är därmed 141 662 990 kr högre än genomsnittet.

Äldreboende med helinackordering har fasta kostnader som finns oavsett hur många platser som är belagda. Exempel på sådana kostnader är grundbemanning, nattbemanning samt lokalkostnader. Kostnader som dessa är betydligt mer flexibla i ordinärt boende.

Avseende kostnad per vårdtagare ligger Jönköping 37 814 kr lägre per vårdtagare än genomsnittet av de utvalda kommunerna. En möjlig förklaring är att Jönköping har en hög servicegrad jämfört med övriga utvalda kommuner.

Tabell 2: Jämförelse av kostnader inom särskilt boende år 2013

Kommun	Kostnad kr per inv. 65-w år	Andel av 65-w år med omsorg, %	Kostnad kr per vårdtagare
Jönköping	31 931	5,9	544 315
Linköping	27 020	7,1	382 948
Norrköping	27 459	4,4	625 635
Helsingborg	23 839	4,5	527 267
Borås	26 812	3,7	716 274
Örebro	24 152	2,9	825 034
Västerås	21 978	4,8	453 428
Snitt av kommuner ovan	26 170	4,8	582 129
Hela riket	28 822	4,3	696 967

När det gäller lokalkostnaderna i tabell 3 är det enligt förvaltningen svårt att jämföra kommunerna eftersom organisationen är uppbyggd på olika sätt. I Jönköping hyr äldreomsorgen exempelvis personalutrymmen, korridorerna/entréer, kök/restaurang och administrativa lokaler på äldreboendet. Hyran för lägenheterna betalar de boende direkt till tekniska kontoret. I andra kommuner kan äldreomsorgen betala hyran för hela äldreboendet och sedan ta in hyra som en avgift från de boende. Det blir på så sätt olika förhållanden mellan brutto- och nettokostnader, vilket framgår av tabell 3.

Avgifterna för särskilt boende i Jönköpings kommun är 550 kr lägre per invånare 65 år och äldre jämfört med genomsnittet av de 7 utvalda kommunerna. Socialförvaltningen har i en skrivelse redovisat hur de räknat ut avgiften. Jämförelse med

andra kommuner är svår att göra då kommuner har olika sätt att redovisa avgiftsintäkterna.

Tabell 3: Jämförelse av lokalkostnader inom äldreomsorgen år 2013

Kommun	Avgifter		
	Lokalkostnader brutto kr per inv. 65-w år	Lokalkostnader netto kr per inv 65-w år	äldreomsorgen totalt kr per 65-w år
Jönköping	3 778	3 777	1 657
Linköping	6 917	2 562	1 551
Norrköping	6 718	4 676	1 310
Helsingborg	4 331	2 306	2 668
Borås	5 781	3 083	3 454
Örebro	3 238	3 231	3 777
Västerås	3 859	3 804	2 031
Snitt av kommuner ovan	4 946	3 348	2 207
Hela riket	5 438	3 359	2 231

lakttagelser

Kostnaderna för äldreomsorgen och särskilt boende per invånare äldre än 65 år är högre i Jönköpings kommun jämfört med genomsnittet av de 7 utvalda kommunerna.

Avgiften för särskilt boende i Jönköpings kommun är lägre än genomsnittet av de 7 utvalda kommunerna.

Socialförvaltningen har genomfört en utredning där principerna för avgiftsnivåerna kommenteras. Enligt förvaltningen har Jönköpings kommun en generös tillämplig vid beräkning av avgifter. En förklaring till detta är att beräkningsgrunden för avgiften baseras på det lägsta av den hjälpsökandes inkomst och hälften av makarnas gemensamma inkomst. Utredningen

har tagits fram i samband med framtagandet av avgifterna för 2015.

Finns det någon rutinbeskrivning avseende hanteringen av rum där ingen bor?

Tekniska kontoret är uthyrare för platserna på särskilt boende. Brukaren skriver hyreskontrakt med tekniska kontoret avseende lägenheten. Övriga utrymmen hyr äldreomsorgen av tekniska kontoret. När något rum blir ledigt faktureras socialförvaltningen för hyran. Enligt förvaltningen uppgår kostnaden avseende tomma rum där förvaltningen betalar hyran till ca 1,3 mkr för januari–september 2014.

Brukaren kan hävda besittningsskydd för lägenheten som hyrs av tekniska kontoret. Besittningsskydd innebär att hyresgästen har rätt att bo kvar, även om hyresvärden vill säga upp hyresavtalet. Enligt hyreslagen ska uppsägningstid för hyresavtal för bostadslägenhet uppgå till 3 månader. Snitthyran för en lägenhet uppgår till 5 000 kr/månad. Vid helinackordering betalar brukaren även en del av de gemensamma utrymmena.

lakttagelser

Förvaltningen har ingen rutinbeskrivning avseende hantering av lediga rum. Rummen är i de flesta fall bara lediga en kortare tid. Därmed har förvaltningen inte sett ett behov av detta.

Finns det alternativa användningsområden för lediga rum?

Tomplatserna är väldigt utspridda inom kommunen. Alternativa användningsområden i dagsläget är att permanenta platser används som korttidsboende. Förvaltningen bedömer att det

är svårt i övrigt att hitta alternativa användningsområden till dessa platser.

Antalet lediga platser är en ögonblicksbild eftersom de hyrs ut så snart det finns någon att anvisa till. Per den 27 oktober 2014 fanns 24 lediga rum enligt förvaltningen utöver de stängda avdelningarna och 42 % av platserna finns i Tabergsdalen. Fördelningen framgår av tabell 4.

Tabell 4: Lediga rum per 27 oktober 2014

Särskilt boende	Demens-boende	Äldreboende m hemtjänstavgift	Äldreboende m helinackordering
Annero		1	
Ceciliagården			1
Ekåsen, Bankeryd			1
Gjutaren, Norrahammar		4	
Gränna			4
Hammargården, Norrahammar			6
Havsörnen			1
Kärrhöken			1
Lindgården			1
Lärlingen, Huskvarna		1	
Mogården, Bottnaryd		1	
Skärstadal	1		
Västerhäll, Tenhult			1
Summa	1	7	16

I tabellen ingår inte rummen på de avdelningar på Råslätt och i Huskvarna som har stängts. Avdelningarna ligger insprängda i särskilda boende och entréerna är desamma som till andra avdelningar. I dagsläget används avdelningen på Råslätt till administrativ personal och avdelningen i Huskvarna är för tillfället ett särskilt boende då en annan avdelning är stängd på grund av vattenskada.

Under 2013 och 2014 omvandlades ett särskilt boende med hemtjänstavgift på Öxnehaga till trygghetsboende. Hösten 2012 gav kommunfullmäktige äldrenämnden i uppdrag att genomföra omstrukturering av ett särskilt boende till trygghetsboende. Under hösten 2013 gav socialförvaltningen förslag att det särskilda boendet på Öxnehaga skulle omstruktureras och äldrenämnden beslöt att så skulle ske. Trygghetsboendet invigdes i mars 2014.

Förvaltningen har kommit med förslag till alternativa lösningar avseende de avdelningar på Råslätt och i Huskvarna som är helt stängda. Förvaltningen har dock inte fått något gehör för dessa.

När ett rum blir tomt får boendet betalt för den närmsta månaden. Ersättningen beräknas då på medelpöngen på boendet enligt vårdtyngdhetsberäkningen. Står rummet tomt i mer än 30 dagar får de ingen ersättning alls. Systemet är ett incitament för att tomplatser ska upplåtas till en ny brukare så snart som möjligt.

lakttagelser och rekommendationer

Förvaltningen anser att enstaka platser är svåra att hitta nya användningsområden för. Ett visst antal tomma platser måste finnas för att kunna anvisa till nya brukare.

Delar av förvaltningen anser att de avdelningar som stängts helt kan utnyttjas till andra områden. De förslagen som har tagits fram har inte godkänts av nämnden.

Vi rekommenderar äldrenämnden att göra en långsiktig bedömning av antalet platser inom särskilt boende med hänsyn till förändringen av antalet äldre och andra för äldreomsorgen väsentliga omvärldsfaktorer.

Vad finns det för kriterier för att få ett boende inom äldreomsorgen?

Vid bedömning av om en brukare ska få plats på ett särskilt boende följer handläggarna socialtjänstlagen samt mål som äldrenämnden har fastställt. Kriterierna för att få plats på ett särskilt boende framgår av socialtjänstlagen 5 kap 5 §:
"Socialnämnden ska verka för att äldre människor får goda bostäder och ska ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. Kommunen ska inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd. Den äldre personen ska, så långt det är möjligt, kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service ska ges."

Äldrenämnden i Jönköpings kommun har som mål att alla bör ha provat någon annan typ av insats innan de får plats på särskilt boende. Biståndshandläggarna följer även den flödesprocess som socialförvaltningen har avseende biståndsbedömning.

På senare tid har det enligt förvaltningen blivit mer fokus på psykiska behov och trygghetskänsla än tidigare. Förvaltningen har sett en ökning av beviljade ansökningar där det psykiska behovet är avgörande.

Biståndshandläggarna sköter flera olika typer av bistånd såsom LSS, särskilt boende etc. Handläggarna sitter på olika platser i kommunen och handlägger ansökningar som kommer från deras område.

lakttagelser

Handläggarna har inte några kommunala riktlinjer som de följer avseende hur bedömning ska göras. Socialtjänstlagen och mål från äldrenämnden utgör grunden för hur beslut ska fattas.

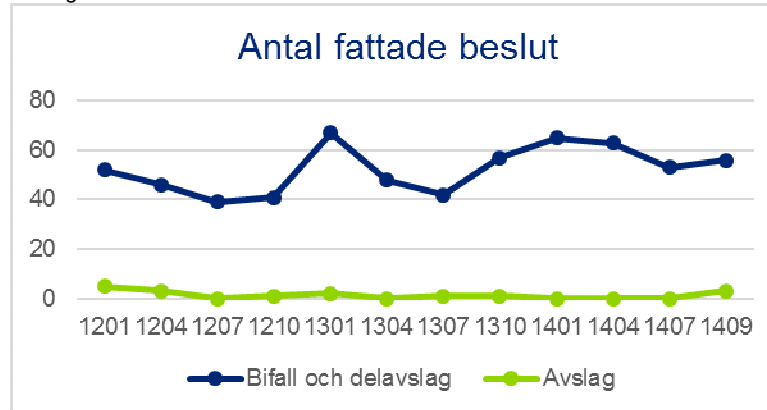
Hur stort antal ansökningar är det som inte beviljas?

Samtliga ansökningar som rör särskilt boende hanteras av en biståndshandläggare. Det är de individuella behoven som avgör rätten till hjälp. När en ansökan har kommit till biståndshandläggaren påbörjas en utredning där behovet utreds och bedöms. Handläggaren för en dialog med den sökande för att säkerställa att rätt beslut fattas. Samtliga ansökningar får ett skriftligt beslut om insatsen blir beviljad eller inte.

Ansökan kan lämnas beviljad, avslagen eller delavslag. Det vanligaste är att ansökningar blir beviljade. Med delavslag menas att samtliga krav i ansökan inte har blivit beviljade. Exempel på detta är när den sökande inte får plats på det önskade boendet.

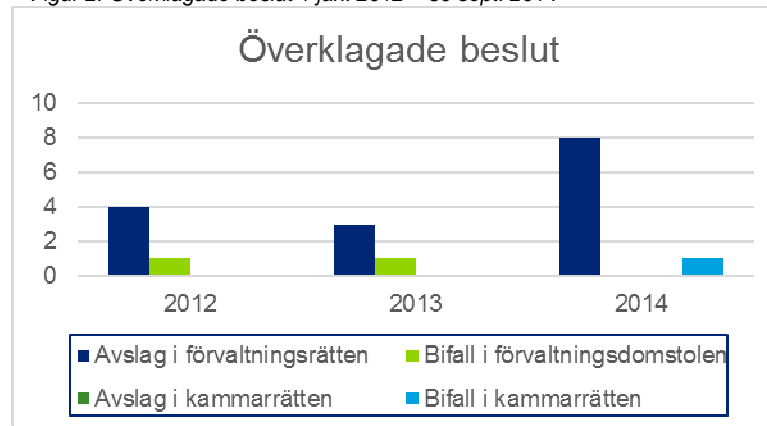
I Jönköpings kommun är avslagen väldigt få i förhållande till antalet ansökningar. De avslag som finns beror på att den sökande inte bedöms ha behovet eller att det går tillgodose behoven på annat sätt såsom utökad hemtjänst.

Figur 1: Antal fattade beslut om särskilt boende 2012-2014



Avslagen kan överklagas till Förvaltningsrätten. I de flesta fall har Förvaltningsrätten gått på samma linje som biståndshandläggarnas beslut.

Figur 2: Överklagade beslut 1 jan. 2012 – 30 sept. 2014



Får den sökande även avslag i Förvaltningsrätten kan överklagan göras till kammarrätten. Endast ett fall på de senaste tre åren har tagits upp i Kammarrätten.

lakttagelser

Antalet avslag på biståndsansökan är väldigt lågt. Under 2013 uppgick avslagen till 1,8 % av totala antalet ansökningar. För perioden januari – september 2014 uppgår avslagen till 1,6 %. Avslagen beror på att den sökande inte bedöms vara i tillräckligt behov av särskilt boende. I vissa fall bedöms ansökan vara för specifik och handläggaren bedömer att de inte kan uppfylla de krav som finns i ansökan.

Efterfrågan av särskilt boende inom olika delar av kommunen?

Vid ansökan av särskilt boende vill de flesta bo i samma område som deras ordinära boende. Anledningen är att det är där den sökande har sitt kontaktnät och oftast även familj.

Det populäraste boendet är Lindgården på Rosenlund som drivs av en privat kristen stiftelse. I övrigt är det ingen skillnad i efterfrågan mellan särskilt boende som drivs av kommunen och som drivs privat.

Efterfrågan på särskilt boende har minskat de senaste åren anser förvaltningen. De som söker är äldre och mår sämre än tidigare. Förvaltningen tror att anledningen till det beror på att allt fler planerar för att bli äldre och säljer sitt hus tidigare. Tillgången till lägenheter med hiss är större och standarden är ofta högre.

Efterfrågan på demensboende är högre än övriga särskilda boende. Detta gäller både korttidsboende och permanentboende.

Om brukaren inte får plats på det önskade särskilda boendet väljer brukaren ofta att bo kvar hemma tills en plats har blivit ledigt.

Förvaltningen har nyligen tagit fram en rutinbeskrivning avseende anvisning av lägenhet på särskilt boende. I rutinbeskrivningen framgår det att sökande som har äldst beslutsdatum ska anvisas lägenhet i särskilt boende. I de fall där önskemål finns om specifikt boende ska sökande med äldst beslutsdatum ha förtur.

Förvaltningen tror att rutinen kommer hjälpa till att förtydliga för anhöriga varför sökande inte får plats på önskat boende. Nackdelarna bedöms däremot vara flera interna flyttningar och längre vistelsetider på korttidsenheterna.

lakttagelser

Förvaltningen arbetar för att sökande ska få plats på det särskilda boende som den önskar. Det vanligaste är att sökande på mindre orter vill bo kvar i samma område som deras ordinära boende. Det sociala nätverket och familjen är de största anledningarna till detta.

Som framgår av tabell 4 på sidan 5 ligger 42 % av tomplatserna i Tabergsdalen. Resterande platser är jämt fördelade över kommunen.

Hur har antalet lediga rum förändrats under de senaste åren?

När biståndshandläggarna har fattat ett beslut har äldreomsorgen tre månader på sig att effektuera det. Lyckas de inte med detta ska det rapporteras till Länsstyrelsen. Enligt förvaltningen har det inte hänt under de senaste tre åren.

Förvaltningen påtalar att det finns sökande som har fått sitt beslut för mer än tre månader sen men fortfarande bor hemma. Anledningen till detta är att sökande har tackat nej till

de platser som förvaltningen har erbjudit på grund av krav på ett specifikt boende.

Anvisningsbara lägenheter innebär att vid tidpunkten då statistiken redovisades har det inte funnits någon lämplig person att anvisa lägenheten till.

Tabell 5: Anvisningsbara lägenheter i genomsnitt 2013 & 2014

Anvisningsbara lägenheter			
	Totalt antal lägenheter	Permanent lägenheter i snitt	Korttids-lägenheter i snitt
Jan – sept. 2014	1692	36	3
Jan- sept. 2013	1712	48	6

Minskning av antal platser är hänförligt till att ett särskilt boende på Öxnehaga gjordes om till trygghetsboende under mars 2014.

I VIP:en för 2015-2017 framgår följande bedömning avseende tomma lägenheter de närmsta åren. Förvaltningen bedömer att prognos 2014 kommer att motsvara utfallet för året. Att siffrorna i tabell 6 skiljer sig på tabell 4 (sidan 5) beror på att i nedanstående tabell ingår även de platser som finns på de stängda avdelningarna i Huskvarna och Råslätt.

Tabell 6: Prognos tomma lägenheter i särskilt boende

	Utfall 2013	Prognos 2014	Prognos 2015	Prognos 2016	Prognos 2017
Tomma lägenheter, särskilt boende	62	65	70	75	80

lakttagelser och rekommendationer

Vi har i samband med vår granskning inte kunnat få tillgång till utfallet av lediga rum före januari 2013. Enligt förvaltningen har antalet lediga rum ökat de senaste fyra åren.

Ökningen av lediga lägenheter låg till grund för beslutet att omvandla ett särskilt boende på Öxnehaga till trygghetsboende. I VIP:en för 2015-2017 bedömer äldre nämnden att antalet lediga lägenheter kommer att öka.

Vi rekommenderar att det nuvarande antalet särskilda boenden ses över. Vi rekommenderar även äldre nämnden att göra en bedömning av de långsiktiga behoven av antalet platser inom särskilt boende med hänsyn till förändringen av antalet äldre och andra för äldreomsorgen väsentliga omvärldsfaktorer.

Med Deloitte avses en eller flera av Deloitte Touche Tohmatsu Limited, en brittisk juridisk person (Eng: "limited by guarantee"), och dess nätverk av medlemsfirmor, som var och en är juridiskt åtskilda och oberoende enheter. För en mer detaljerad beskrivning av den legala strukturen för Deloitte Touche Tohmatsu Limited och dess medlemsfirmor, besök www.deloitte.com/about.

Deloitte erbjuder tjänster inom revision, skatterådgivning, business consulting och finansiell rådgivning till offentliga och privata klienter inom en mängd branscher. Med ett globalt nätverk av medlemsfirmor i mer än 150 länder, kan Deloitte erbjuda spetskompetens av världsklass och djup lokal expertis för att hjälpa klienter med de insikter de behöver för att ta itu med sina mest komplexa utmaningar. Deloitte har 200 000 medarbetare i nätverket alla fast beslutna att bli standard of excellence.

Detta dokument innehåller endast allmän information. Varken Deloitte Touche Tohmatsu Limited, dess medlemsfirmor eller deras närstående företag (gemensamt kallade "Deloitte Nätverk") lämnar råd eller tjänster genom denna publicering. Innan beslut fattas eller åtgärd vidtas som kan påverka din ekonomi eller din verksamhet, bör du konsultera en professionell rådgivare. Inget företag inom Deloitte Nätverk är ansvarigt för någon skada till följd av att man har förlitat sig på information i detta dokument.