

Hofors kommun

Kommunrevisionen

Kommunstyrelsen
Socialnämnden
Barn- och utbildningsnämnden

För kännedom:
Kommunfullmäktige

2015-04-20

Granskning av omvärldsanalys i det kommunala uppdraget och demografiska effekter i Hofors kommun

KPMG har av revisorerna i Hofors kommun fått i uppdrag att granska omvärldsanalys i det kommunala uppdraget och demografiska effekter. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2014.

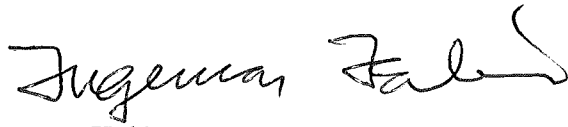
Kommunen påverkas av en befolkningsminskning och den förväntade demografiska utvecklingen fram till år 2030 visar på en minskning av antalet personer 0-64 år och en ökning av antalet personer i åldrarna 65 år och äldre. Strategin vid resursfördelningen har varit att hejda den negativa befolkningsutvecklingen genom att ha goda kommunikationer som underlättar studie- arbetspendling, vara en attraktiv bostadsort och ha en god kommunal service. Sammantaget visar granskningen att de formella dokumenten för ägarstyrning av kommunala fastighetsbolaget bör ses över utifrån bl.a. ändringarna i kommunallagen. Planeringen kring olika boendeformer för äldre bör i större utsträckning baseras på analyser av framtidens äldre, kunskap om nuläget, demografisk utveckling och äldregruppens önskemål och behov. En långsiktig lokalförsörjningsplan för framtidens förskola och skola bör utarbetas och en översyn av befintliga lokaler bör göras, utifrån de krav som skolförfattningarna ställer på lokaler och yttre miljö.

Utifrån genomförd granskning kan vi konstatera att det finns ett flertal områden som kommunen behöver tänka på och utforma en strategi för att möta framtiden. Enligt uppgift har kommunen påbörjat ett arbete med detta. Kommunrevisionen ser fram emot att bli informerad om vilka åtgärder och strategier kommunen ämnar genomföra.

Sid 2 (2)

Vi har behandlat bifogad rapport vid sammanträde 2015-03-10. Vid sammanträdet beslutades att översända rapporten till kommunstyrelsen, socialnämnden, barn- och utbildningsnämnden samt Kommunhus AB för yttrande. Kommunrevisionen önskar erhålla svar om vilka åtgärder man ämnar vidta, senast den 26 augusti 2015.

Enligt uppdrag från Hofors kommuns revisorer

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ingemar Kalén', with a stylized flourish at the end.

Ingemar Kalén
Ordförande



Hofors kommun

**Planeringsperspektivet i det
kommunala uppdraget**

Revisionsrapport

KPMG AB
2015-03-18
Antal sidor: 15

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	3
3.	Syfte	3
4.	Avgränsning	3
5.	Revisionskriterier	4
6.	Ansvarig styrelse/nämnd	4
7.	Metod	4
8.	Projektorganisation	4
9.	Övergripande strategisk lokalplanering	5
9.1	Ägarstyrning av Hoforshus AB	5
9.2	Lokal- och bostadsplanering	6
9.3	Bedömning och slutsats	7
10.	Äldreomsorg	7
10.1	Mål och planering för äldreomsorg	7
10.2	Planering kring olika boendeformer	9
10.3	Bedömning och slutsats	10
11.	Barnomsorg och skola	10
11.1	Mål och planering för barnomsorg och skola	10
11.2	Förskole- och skolenheternas lokaler	13
11.3	Ökade statsbidrag	14
11.4	Bedömning och slutsats	15

1. Sammanfattning

KPMG har av revisorerna i Hofors kommun fått i uppdrag att granska omvärldsanalys i det kommunala uppdraget och demografiska effekter. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2014.

Hofors kommun har idag ca 9 500 invånare. Kommunen påverkas av en befolkningsminskning och den förväntade demografiska utvecklingen fram till år 2030 visar på en minskning av antalet personer 0-64 år och en ökning av antalet personer i åldrarna 65 år och äldre. Strategin vid resursfördelningen har varit att hejda den negativa befolkningsutvecklingen genom att ha goda kommunikationer som underlättar studie- arbetspendling, vara en attraktiv bostadsort och ha en god kommunal service.

Kommunala Hoforshus AB äger och förvaltar bl.a. kommunens skolor, daghem och äldreboenden. Verksamheten påverkas av den negativa befolkningsutvecklingen och antalet lediga lägenheter i bolagets fastighetsbestånd ökar. Hoforshus styrelse och kommunfullmäktige beslutade i början av 2014 om ett åtgärdsprogram som bl.a. omfattar ytterligare trygghetsboende och minskat fastighetsbestånd. I augusti 2014 hade antalet outhyrda lägenheter ökat till ca 145 st.

Enligt Hoforshus är det viktigt att nämndernas förvaltningar också *själva* kartlägger och bedömer vilka krav som ställs på framtida skollokaler, äldre- och demensboenden etc. och kommunicerar med bolaget om de framtida behoven. Hoforshus menar att bolaget inte kan ha kompetensen att avgöra vilka behov som ska styra utformningen av framtida skolor och äldreboenden etc.

Socialnämnden

Socialnämnden har fastställt mål inom äldreomsorgen som omfattar flera förbättringsområden t.ex. kontinuitet inom hemtjänsten, utbildningsnivå, palliativ vård och läkemedelshantering. Det finns dock ingen koppling mellan nämndens prioriteringar och nämndens bedömningar av behov och volym baserad på en demografisk utveckling i kommunen.

Vi bedömer att kommunens forum för strategisk lokalplanering och samarbete kring behov av ändamålsenliga lokaler, behöver utvecklas mot en mer verksamhetsinriktad planering. Planeringen kring olika boendeformer för äldre samt ändamålsenliga bostäder i hela kommunen bör i större utsträckning än vad som sker idag, baseras på analyser av framtidens äldre, kunskap om nuläget, demografisk utveckling och äldregruppens önskemål och behov av stöd och hjälp.

Barn- och utbildningsnämnden

Kommunfullmäktige har angivit ett antal målområden inom vilka Barn- och utbildningsnämnden har formulerat mål för förskola och skola. Nämndens vision för verksamheten lyder "att tända ett livslångt lärande som ger barn, ungdomar och vuxna möjlighet att utvecklas till individer med tilltro till sin egen förmåga att forma den egna framtiden".

Den centrala administrationen för barn och utbildning utgår från födelsetalen för att prognostisera framtidens behov. Den finns ingen personal på central nivå som arbetar med att prognostisera behovet av platser inom barnomsorg och skola utifrån andra faktorer till exempel antalet nyanlända i åldersgruppen.

Rekommendationer

- De formella dokumenten för ägarstyrning av kommunala fastighetsbolaget bör ses över utifrån bl.a. ändringarna i kommunallagen.
- Planeringen kring olika boendeformer för äldre bör i större utsträckning baseras på analyser av framtidens äldre, kunskap om nuläget, demografisk utveckling och äldregruppens önskemål och behov.
- En långsiktig lokalförsörjningsplan för framtidens förskola och skola bör utarbetas och en översyn av befintliga lokaler bör göras, utifrån de krav som skolförfattningarna ställer på lokaler och yttre miljö.

2. Bakgrund

KPMG har av revisorerna i Hofors kommun fått i uppdrag att granska omvärldsanalys i det kommunala uppdraget och demografiska effekter. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2014.

Befolkningens storlek och sammansättning har stor betydelse för utvecklingen av de kommunala utgifterna. Kommunen har liksom staten ett stort antal välfärdspolitiska åtaganden att tillgodose, däribland volymutvecklingen inom barnomsorg, skola, äldreomsorg och sjukvård (volymutveckling avser efterfrågan på resursbehov av välfärdstjänster).

Projektet ingår i revisorernas *risk och väsentlighetsbedömning* för 2014. Omvärldsanalys och demografiska prognoser ska vara ändamålsenliga och ge det beslutsstöd som krävs för goda beslut.

3. Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om omvärldsanalys och demografiska prognoser görs på ett ändamålsenligt sätt.

Vi har särskilt granskat:

- Vilka mål och visioner har respektive nämnd för barnomsorg, skola och äldreomsorgen i kommunen?
- På vilket sätt genomförs bedömningar av behov och volym för framtidens barnomsorg, skola och äldreomsorg? Med vilken framförhållning och med vilka underlag görs dessa bedömningar?
- Det kommunala bolaget Hoforshus AB äger och förvaltar bl.a. kommunens skolor, daghem, äldreboenden m.m. På vilket sätt beaktas kommunens behov av ändamålsenliga lokaler i hela kommunens planering?

4. Avgränsning

Granskningen omfattar Kommunstyrelsen, Barn- och utbildningsnämnden, Socialnämnden, Miljö- och byggnadsnämnden samt det kommunala fastighetsbolaget Hoforshus AB.

Granskningen relateras till måldokument, planeringsunderlag m.m. som valts för genomförandet av verksamheten. Avgränsning i övrigt framgår av revisionsfrågorna.

Av hela kommunens budget går ca 80 % till Socialnämnden och Barn- och utbildningsnämnden. Resten fördelas mellan kommunstyrelsen och Miljö och byggnadsnämnden.

Socialnämnden

Granskningen är avgränsad till Socialnämndens övergripande planering och samverkan avseende äldreomsorgen, med fokus på särskilt boende, korttidsboende och ordinärt boende (hemtjänst).

Barn- och utbildningsnämnden

Granskningen är avgränsad till Barn- och utbildningsnämndens övergripande planering och samverkan avseende barnomsorg och skola.

5. Revisionskriterier

Vår bedömning vid granskningen utgår i huvudsak från Kommunallagen, Socialtjänstlagen och Skollagens 10 kap. 29-31 §§ behandlas närhetsprincipen m.m. för grundskolan, fullmäktigebeslut, interna regelverk, kommunens befolkningsstatistik, prognoser, strategier och övriga planeringsunderlag m.m.

6. Ansvarig styrelse/nämnd

Granskningen avser Kommunstyrelsen, Barn- och utbildningsnämnden, Socialnämnden, Miljö- och byggnadsnämnden samt det kommunala fastighetsbolaget Hoforshus AB.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom analyser av styrdokument och planeringsunderlag t.ex. avseende demografisk utveckling. Intervjuer har genomförts med kommunens verksamhetschefer inom äldreomsorg, barn- och utbildning samt Hoforshus AB.

Kommunens ekonomichef och bygg- och miljöchef har kommenterat våra iakttagelser utifrån intervjuerna med verksamhetscheferna enligt ovan, och lämnat kompletterande synpunkter vad gäller bedömningar av behov och volym och på vilket sätt kommunens behov av ändamålsenliga lokaler beaktas i hela kommunens planering.

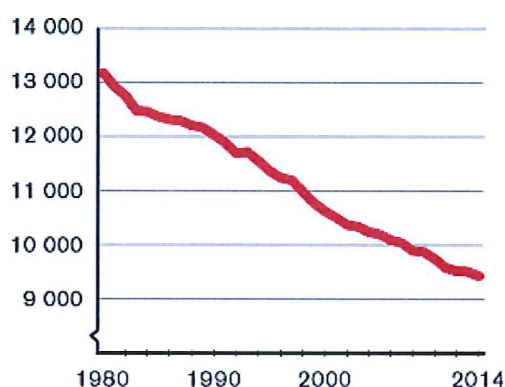
8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Monica Rådestad, projektledare och certifierad kommunal revisor. KPMG:s specialist i skol- och utbildningsfrågor Joakim Nertyk har granskat de frågor som berör Barn- och utbildningsnämnden. Camilla Karlsson har deltagit i projektet som ytterst kundansvarig.

9. Övergripande strategisk lokalplanering

Hofors kommun har idag ca 9 500 invånare. Kommunen påverkas av en befolkningsminskning och enligt SCB:s befolkningsprognos beräknas folkmängden ha minskat till drygt 8 800 invånare år 2030. Den förväntade demografiska utvecklingen fram till år 2030 visar på en minskning av antalet personer 0-64 år och en ökning av antalet personer i åldrarna 65 år och äldre.

Antal invånare 1980–2014
Hofors kommun



Källa: SCB

Kommunfullmäktige har fastslagit ett antal kommunala fokusområden som ska leda till utveckling och tillväxt. Strategin vid resursfördelningen har varit att hejda den negativa befolkningsutvecklingen genom att ha goda kommunikationer som underlättar studie- arbetspendling, vara en attraktiv bostadsort och ha en god kommunal service.

Enligt SCB:s medborgarundersökning 2014¹ är det främst förbättringar av betygsindexen för faktorerna utbildningsmöjligheter, fritidsmöjligheter, bostäder, trygghet samt kommersiellt utbud som kan höja helhetsbetyget Nöjd-Region-Index². NRI för Hofors kommun är lägre jämfört med genomsnittresultatet för kommunerna i samma storleksklass.

9.1 Ägarstyrning av Hoforshus AB

I kommunstyrelsens ledningsfunktion ligger att leda och samordna planeringen av kommunens ekonomi och verksamheter samt den översiktliga fysiska planeringen. Det kommunala bolaget Hoforshus AB äger och förvaltar bl.a. kommunens skolor, daghem och äldreboenden³. Hoforshus AB

¹ SCB:s medborgarundersökning 2014, Hofors kommun. Undersökningen genomfördes mellan den 22/9 och den 10/11 2014. Ett urval på 600 personer i åldrarna 18 – 84 år tillfrågades och av dessa besvarade 53 % enkäten.

² Nöjd-Region-Index: hur medborgarna bedömer Hofors kommun som en plats att bo och leva på.

³ Bolaget äger alla fastigheter utom ishall och sporthall.

är ett helägt dotterbolag till Hofors kommunhus AB, som i sin tur ägs av Hofors kommun. Kommunfullmäktige har i sina ägardirektiv uppdragit åt Hoforshus AB att "tillhandahålla bostäder för livets alla skeden och ändamålsenliga lokaler för näringsliv och kommunens verksamhet".

Fullmäktiges formella redskap för ägarstyrningen är:

- Bolagsordning
- Ägardirektiv
- Utseende av bolagsstyrelse och lekmannarevisorer
- Rätten att ta ställning i principiella eller särskilt viktiga frågor om bolaget

Från 2013 gäller att kommunstyrelsen omfattas av en förstärkt uppsikt över de kommunala bolagen. Detta innebär att kommunstyrelsen blir skyldig att fatta beslut om huruvida man anser att bolagen bedrivit sin verksamhet kompetensenligt, enligt de direktiv och styrdokument som fullmäktige ålagt respektive bolag.

Kommunfullmäktige fastställde 2009 en *företagspolicy* som ska ses som ett övergripande ägardirektiv utöver de som fastställs i respektive bolag. Koncernövergripande *ägardirektiv* fastställdes 2010 och avser samtliga bolag i koncernen med specifika skrivningar för respektive bolag. Av ägardirektiven framgår att kommunfullmäktige skall få ta ställning i principiella frågor eller frågor av större vikt. Exempel på sådana ärenden/frågor är ändrad inriktning på verksamheten, förvärv av företag, fastigheter eller större investeringar.

9.2 Lokal- och bostadsplanering

Verksamheten i Hoforshus AB påverkas av den negativa befolkningsutvecklingen. Antalet lediga lägenheter i bolagets fastighetsbestånd ökade från 70 till 119 lägenheter mellan åren 2012 och 2013, en vakansgrad på över 10 %. Under 2013 tillsatte styrelsen en arbetsgrupp bestående av ordförande och två ledamöter i Hoforshus styrelse, tjänstemän i bolaget och kommunens bygg- och miljöchef, för att ta fram underlag för ett åtgärdsprogram under perioden 2014-2016.

Hoforshus styrelse beslutade i början av 2014 om ett åtgärdsprogram som bl.a. omfattar ytterligare trygghetsboende, minskat fastighetsbestånd med ca 84 lägenheter, förstärkt marknadsföring och möjligheten för differentierad hyressättning. Åtgärdsprogrammet har kommunicerats i kommunledningsgruppen och i Hofors kommunhus AB och godkänts av kommunfullmäktige i mars 2014.

I augusti 2014 hade antalet outhyrda lägenheter ökat till ca 145 st. Studier för ytterligare trygghetsboende pågår med förväntade positiva effekter på kommunala ekonomin, om behovet av insatser genom trygghetsboende, kan skjutas upp.

Kommunens övergripande strategiska planering sker inom *kommunledningsgruppen* där kommunchef, ekonomichef, personalchef, förvaltningschefer och VD för Hoforshus ingår. Under hösten 2014 bildades en *lokalgrupp* med tjänstemän från bl.a. äldreomsorg, barnomsorg och skola samt VD och fastighetschef i Hoforshus AB. Lokalanvändningen i kommunen som helhet diskuteras i en grupp och skollokaler respektive social verksamhet i andra grupper. Inte i någon grupp diskuteras dock lokalförsörjningen ur ett övergripande strategiskt perspektiv. Två gånger per termin träffar skolledare och ledningen för socialförvaltning representanter för Hoforshus AB.

"I dagsläget finns inga bra rutiner för att i god tid kunna ta hand om dessa frågor, ... vi behöver använda allas kompetens..."

Enligt Hoforshus är det viktigt att nämndernas förvaltningar också *själva* kartlägger och bedömer vilka krav som ställs på framtida skollokaler, äldre- och demensboenden etc. och kommunicerar med bolaget om de framtida behoven. Hoforshus menar att bolaget inte kan ha kompetensen att avgöra vilka behov som ska styra utformningen av framtida skolor och äldreboenden etc.

9.3 Bedömning och slutsats

Ändringarna i kommunallagen påverkar bolagsordningarna. Bolagsordningen för Hoforshus AB fastställdes 2011 och behöver revideras så att det bl.a. framgår av bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning i principiella eller särskilt viktiga frågor.

Ägardirektivet skiljer sig från bolagsordningen i och med att det är ett frivilligt formellt styrinstrument. För att vara juridiskt bindande krävs att de fastställs av bolagsstämman i respektive bolag. Med anledning av ändringarna i kommunallagen bör en revidering av ägardirektiven kommuniceras med Hoforshus AB.

Vår bedömning är att kommunens samtalsforum för strategisk lokalplanering och samarbete kring verksamheternas behov av ändamålsenliga lokaler, behöver utvecklas mot en mer verksamhetsinriktad planering. Genom detta anser vi att planeringen kring olika boendeformer för äldre samt ändamålsenliga bostäder i hela kommunen i större utsträckning än vad som sker idag, kan baseras på analyser av framtidens äldre, kunskap om nuläget, demografisk utveckling och äldregruppens önskemål och behov av stöd och hjälp.

En långsiktig lokalförsörjningsplan för framtidens förskola och skola bör utarbetas. En översyn av befintliga lokaler bör göras utifrån de krav som skolförfattningarna ställer på lokaler och yttre miljö.

10. Äldreomsorg

10.1 Mål och planering för äldreomsorg

Förutom hemtjänsten finns riktade boenden för äldre i kommunen i form av:

Vård- och omsorgsboende – Om kunden/brukaren har ett stort behov av omvårdnad, som överstiger det hemtjänsten kan ge i hemmet, kan man ansöka om att få flytta till ett särskilt boende. Det finns idag fyra boenden⁴ (147 lägenheter) som ägs och förvaltas av Hoforshus AB. Av 147 platser är 54 avsedda för demensvård.

Korttidsvård – Om kunden/brukaren under en kortare period är i stort behov av stöd och hjälp kan man ansöka om korttidsvård. Det kan exempelvis vara i väntan på en plats på vård- och omsorgsboende, efter en sjukhusvistelse eller om en närstående som hjälper kunden/brukaren behöver avlastning. Kommunen har idag 18 platser för korttidsvård.

⁴ Hantverkarn, Persgården, Spelmannen och Hesselgrenska.

I Hofors kommun gäller kvarboendepincipen, dvs. att man som äldre ska kunna bo kvar hemma även när man är sjuk och funktionsnedsatt. Det är förvaltningens uppfattning att de äldre vårdas kortare tid på sjukhus än vad de gjorde tidigare. Kommunen får därmed ta emot äldre med stora omsorgsbehov, som inte kan vårdas i det egna hemmet utan i första hand bör få komma till ett vård- och omsorgsboende (eller korttidsboende).

Kommunfullmäktige har fastslagit ett antal kommunala fokusområden med övergripande strategiska mål, utifrån vilka de politiska nämnderna ska konkretisera sina effektmål med en tidshorisont på 1-3 år. Inget av dessa övergripande mål berör äldreomsorgen och i vilken utsträckning personer med t.ex. behov av äldreomsorg erbjuds anpassat boende och verksamhet.

Socialnämnden har i sin egen översiktsplanering för 2014 och 2015 under fokusområdet *boende – tryggt och utvecklande att leva och bo i kommunen*, preciserat mål om en utvecklad demensvård (2014) samt – ”att bidra till att öka brukarnas förutsättningar att hantera sin situation” (2015).

Nämndens översiktsplanering och mål för 2015 har utvecklats från att tidigare i huvudsak fokuserat på ekonomi, mot ett mer verksamhetsinriktat perspektiv. Utvecklingen innebär bl.a. specifika verksamhetsmål som omfattar flera förbättringsområden t.ex. kontinuitet inom hemtjänsten, utbildningsnivå, palliativ vård och läkemedelshantering. Graden av måluppfyllelse och pågående aktiviteter registreras i Stratsys⁵.

Antalet platser på vård- och omsorgsboenden har enligt förvaltningen minskat under de senaste femton åren. Antalet äldre har ökat under motsvarande period. Under samma period har hemtjänstinsatserna ökat. Enligt förvaltningen har vårdtyngden också ökat inom hemtjänsten.

Väntetiden i snitt (dagar) för att få plats på ett äldreboende från ansökan till erbjudande om plats var 40 dagar 2013, jämfört med 58 dagar 2012. Nästa år kan det enligt förvaltningen se helt annorlunda ut.

Förvaltningen tittar främst på befolkningsstruktur och demenssjukdomarnas utveckling. Då vår granskning genomförs har det uppstått ett plötsligt behov av demensplatser. Vid granskningstillfället väntade 15 personer på boende. Det plötsliga behovet kan enligt förvaltningen bero på att dessa personer vårdats av anhöriga i hemmet, kommunen har därmed inte känt till dessa personer. När något inträffar t.ex. att anhörig blir sjuk uppstår ett plötsligt behov. Anhörigvårdare efterfrågar inte i någon större utsträckning avlastningsplatser på kommunens korttidsboenden. I dagsläget finns det heller ingen möjlighet för kommunen att erbjuda några korttidsplatser. När platserna inte räcker till erbjuds kunden/brukaren hjälp genom hemtjänstinsatser. Biståndshandläggarna har ingen begränsning i sin delegation när det gäller timmar hemtjänst per vecka.

Socialnämndens ekonomiska resultat för år 2013 blev ett underskott med 10,6 mnkr. Äldreomsorgens underskott uppgick till 8,8 mnkr. Underskottet förklaras bl.a. av att övertidssättningen ökade till följd av att Hoforsmodellen⁶ sades upp. Inom hemtjänsten ökade antalet beviljade timmar så att en utökning av personal motsvarande 2 mnkr krävdes. Inom särskilda boendet Persgården ökade

⁵ Stratsys är ett webbaserat stöd för mål- och resultatstyrning och används för planering och uppföljning dvs. för verksamhetsplan, årsredovisning, delårsrapport, arbetsplaner etc.

⁶ Hoforsmodellen: en arbetstidsmodell som infördes 2004, inom ramen för ett lokalt kollektivavtal och att alla vårdbiträden/undersköterskor inom vård och omsorg, utom personliga assistenter, erbjöds heltidsanställning.

vårdtyngden och för att klara denna ökning krävdes en utökning motsvarande 2,3 mnkr⁷. I budgeten för 2014 har Socialnämnden tillförts medel för ökad bemanning inom äldreomsorg, hemtjänst samt biståndshandläggare.

Kommentar

Forskning om äldres boende är viktigt ur ett planeringsperspektiv. Studier kring äldreomsorgen⁸ i Sverige visar att mellan 2001 och 2012 försvann var fjärde plats i äldreboende, drygt 30 000 platser. Under samma period har hemtjänsten ökat sina insatser men inte i takt med minskningen av platser på äldreboenden, dvs. även om antalet äldre som får hemtjänst har ökat så kompenserar det inte för minskningen i äldreboenden eftersom mycket få hemtjänstmottagare får lika omfattande hjälp som i ett äldreboende.

Forskare vid *Aging Research Center (ARC)* och *Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum*, studerar bl.a. vad som styr inflyttning till och boendetider i särskilt boende för äldre. Bl.a. undersöker man vilket vård- och omsorgsbehov de äldre som bor i särskilt boende har, om det har skett en förskjutning i ohälsoprofilen över tid bland dem som flyttar in samt hur länge de bor där. Forskarna pekar på de äldres väg in i och genom det särskilda boendet som en central fråga för äldreomsorgen utifrån bl.a. ett planeringsperspektiv.

10.2 Planering kring olika boendeformer

Det kommunala bolaget Hoforshus AB äger och förvaltar bl.a. kommunens skolor, daghem, äldreboenden m.m. Utöver de olika former av stöd och hjälp till äldre som kommunen erbjuder i form av bl.a. hemtjänst, korttidsboende, vård- och omsorgsboende, planerar Hoforshus AB för en utveckling av trygghetsboende där Pensionärernas Riksorganisation (PRO) och SPF Seniorerna ska involveras i arbetet.

Hoforshus strategi är inriktad på tre former av boende för äldre:

- Trygghetsboenden – Hoforshus har redan ett trygghetsboende och planerar för ytterligare ett trygghetsboende.
- 55 + hus – där lägenheterna är anpassade för rörelsehindrade.
- Anpassade lägenheter i det ordinarie bostadsbeståndet – via miljö- och byggnadskontoret.

Lokalanvändningen i kommunens sociala verksamhet diskuteras i en *lokalgrupp* med tjänstemän från bl.a. äldreomsorg och VD och fastighetschef i Hoforshus AB. Lokalförsörjning diskuteras dock inte utifrån ett övergripande strategiskt perspektiv. Två gånger per termin träffar ledningen för socialförvaltning representanter för Hoforshus. Avsaknad av övergripande strategisk planering gör att förvaltningen måste arbeta med tillfälliga lösningar.

”Nu har vi behov av t.ex. ett nytt demensboende, men vi har inte kunnat lyfta att vi har ett behov”.

Under de senaste 20 åren har det byggts ett 55 + hus i Torsåker. På grund av lediga fastigheter har lägenheter byggts om till vårdboenden. Samtidigt har det skett en förändring av behoven inom

⁷ Källa: Hofors kommun Årsredovisning 2013.

⁸ Åtstramningens pris – *Hur påverkas de medelålders barnen av äldreomsorgens minskning?* Marta Szebehely och Petra Ulmanen (november 2012), Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.

äldreomsorgen. Enligt Hoforshus är det viktigt att nämndens förvaltning själva kartlägger och bedömer vilka krav som ställs på framtida äldre- och demensboenden etc. och också kommunicerar med bolaget om de framtida behoven. Hoforshus menar att de inte kan ha kompetensen att avgöra vilka behov som ska styra utformningen av framtida äldreboenden etc.

10.3 Bedömning och slutsats

Socialnämnden har fastställt mål inom äldreomsorgen. Det finns dock ingen koppling mellan nämndens prioriteringar och nämndens bedömningar av behov och volym baserad på en demografisk utveckling i kommunen.

Nämnden behöver utveckla den långsiktiga planeringen och samverkan avseende äldreomsorgen i kommunen, utifrån verksamhetens underskott och behov i förhållande till bl.a. demografiutvecklingen.

Planeringen kring olika boendeformer för äldre samt ändamålsenliga bostäder i hela kommunen bör baseras på analyser av framtidens äldre, kunskap om nuläget, demografisk utveckling och äldregruppens önskemål och behov av stöd och hjälp.

11. Barnomsorg och skola

11.1 Mål och planering för barnomsorg och skola

I Hofors kommun ansvarar Barn- och utbildningsnämnden för barnomsorg och skola samt kulturverksamhet. På förvaltningsnivå leds arbetet av skolchefen. Det finns sju kommunala förskolor och en fristående i kommunen. De kommunala förskolorna leds av två förskolechefer.

I kommunen finns det fyra skolområden, varav tre är ger undervisning i F-5-perspektiv och en i 6-9-perspektiv. Från och med höstterminen 2015 kommer det att finnas fyra F-6-enheter och ett högstadium. Orsaken till utökningen är att det 2011 lades ner en högstadieskola något som då betraktades som ett klokt beslut utifrån de prognoser som gjordes då. I Hofors finns också en grundskola, en gymnasieskola samt vuxenutbildning. Grundskolorna och grundskolan leds av fem rektor. Gymnasieskolan och vuxenutbildningen leds av samma rektor.

Tabellen nedan visar andelen i kommunen folkbokförda elever som går i den egna kommunens gymnasieskola.

Hofors	2009	2010	2011	2012	2013
Andel elever	57,9 %	56,7 %	52,6 %	47,2 %	40,5 %
Antal elever	271	254	213	178	160

Källa: jämförelsetal, Skolverket

Antalet folkbokförda elever i gymnasieåldern i Hofors kommun 2013 var totalt 390. Som tabellen ovan visar går alltså omkring 40 procent av eleverna i Hofors egen gymnasieskola. 140 elever (36 %) läser hos kommunala huvudmän i andra kommuner och 90 elever (23 %) hos fristående huvudmän i andra kommuner. Endast fem elever pendlar in till Hofors gymnasieskola från annan kommun. (Siris, Skolverket).

Antalet elever på de nationella programmen har under de senaste åren minskat på gymnasiet. I dag erbjuds bara utbildning på tre nationella program; Barn- och fritidsprogrammet, El- och energiprogrammet och Industritekniska programmet. Det sistnämnda ges inom ramen för Teknikcollege i samarbete med det lokala näringslivet och med mycket goda resultat. Trots nedläggning av flera program är antalet elever i stort detsamma, då de tomma platserna på nationella program fyllts med nyanlända elever som läser inom introduktionsprogrammets ram. Övriga nationella program erbjuds eleverna i Sandviken, som kommunen har ett samverkansavtal med.

Visionen för Barn- och utbildningsnämnden är ”att tända ett livslångt lärande som ger barn, ungdomar och vuxna möjlighet att utvecklas till individer med tilltro till sin egen förmåga att forma den egna framtiden”. (Nämnderna verksamhetsplan 2015-2017)

Kommunfullmäktige har fastslagit ett antal kommunala fokusområden utifrån vilka de politiska nämnderna ska konkretisera sina mål. Inget av dessa fokusområden berör utbildning. Skolans uppdrag i samhället bör betraktas som synnerligen angeläget och nämnden preciserar därför mål på detta område, men under fokusområdet *boende*. Inga mål berör lokalerna och deras betydelser för utbildningens måluppfyllelse. Det enda som nämns om lokaler är att ”all personal ska tillgång till arbetsrum för enskilt arbete” och att det ska finnas kärl för ”källsortering och kompostering”.

Det fastställda målen som berör barnomsorg och skola ser ut som följer:

- Samtliga enheter inom barn- och utbildningsnämndens verksamheter ska ha någon form av samarbete med näringslivet i Hofors kommun.
- UF-företag ska finnas inom Hofors gymnasieskola.
- Minst 80 % av föräldrarna ska vara helt nöjda med förskolans kvalitet utifrån Lpfö98.
- 50 % av kommunens ungdomar 6-18 år ska någon gång besökt Entré ungdom.
- Minst 80 % av föräldrarna ska vara helt nöjda med fritidshemmets kvalitet utifrån skolverkets allmänna råd för fritidshem.

- Alla elever ska känna sig trygga i skolan.
- Måluppfyllelsen för eleverna i kommunens skolor ska öka.
- Alla elever i Hofors kommun ska kunna läsa vid utgången av årskurs 2.
- Andelen elever som når minst lägsta kravnivå på nationella proven i matematik i årskurs 3, 6 och 9 ska öka till minst 85 % 2015.
- Barn/elever ska under sin skolgång ges möjlighet att prova på och uppleva olika uttrycksformer.
- Huvudmannen ska följa upp måluppfyllelsen via det systematiska kvalitetsarbetet vid varje BUN-sammanträde.
- Vid utgången av 2016 ska 1:1 datorer vara infört i Hofors kommuns skolor.
- Varje enhet och verksamhet ska använda organisation, medarbetares insatser och övriga resurser effektivt inom given ram.
- All personal ska erbjudas kompetensutveckling varje år.
- Senast vid utgången av 2016 ska all personal, som har behov av det, ha tillgång till arbetsrum för enskilt arbete samt samtalsrum/konferensrum.
- Samtlig personal ska uppnå en grundläggande nivå i datorkunskap utifrån IT-strategin.
- Samtliga verksamheter och lokaler/anläggningar inom Barn- och utbildningsnämndens ansvarsområde ska vara utrustade med kärl för källsortering och kompostering. Brännbart, plast, metall, pant, batterier, papper/tidningar, glas.
- Trafiksituationen kring barn- och utbildningsnämndens verksamheter ska vara anpassade för cyklande och gående.

Graden av måluppfyllelse av de statliga, kommunala och lokala målen görs i systemet Stratsys⁹. Nämnden har, enligt skolchefen, gjort ett gediget arbete med målen. Skolchefen har också klart påtalat att de statliga målen inte är förhandlingsbara på kommunal nivå utan ligger fast. De olika målen markeras i systemet med symboler för att man lätt ska se skillnad mellan ett statligt och ett kommunalt mål. Strukturerna för mål- och uppföljningsarbetet har arbetats fram i samverkan mellan politik, förvaltning och skollidare. Verksamhetschefen för elevhälsan är särskilt ansvarig för hur systemet används.

Arbetet med det systematiska kvalitetsarbetet har utvecklingspotential. Analysen måste utvecklas, enligt skolchefen. Skolchefen träffar förskolecheferna och rektorerna var fjortonde dag. Vid dessa möten diskuteras bland annat frågor om mål och måluppfyllelse. På dagordningen till varje nämnd finns en punkt som behandlar det systematiska kvalitetsarbetet. På beredningen inför nämnden diskuteras vilka punkter inom kvalitetsarbetet som särskilt ska belysas på det kommande sammanträdet. Ibland redogör förskolechefer och rektorer direkt för nämnden i andra fall gör skolchefen eller utvecklingsledaren det.

⁹ Stratsys är ett webbaserat stöd för mål- och resultatstyrning och används för planering och uppföljning dvs. för verksamhetsplan, årsredovisning, delårsrapport, arbetsplaner etc.

Skolchefen efterfrågar en strategi för den digitala utvecklingen i kommunen. Varje lärare har sedan läsåret 2013/2014 en egen dator och från 2015 kommer varje elev att få en surfplatta. En IKT-strategi är anställd och det är mycket angeläget att utvecklingen av den digitala infrastrukturen och lärarnas kompetens på området ligger i fas med utdelningen av den tekniska utrustningen. IT-avdelningen ligger nu under bolaget Hoforshus ansvar, men det pågår en diskussion om att föra över den direkt under kommunen, vilket bara kan bli bättre, enligt skolchefen.

Bedömningar av behov och volym görs utifrån födelsetalen samt utifrån befintlig organisation vad gymnasiet beträffar. Att antalet elever i grundskolan ökar beror på ett högre födelsetal, men främst på många nyanlända. Det finns inte någon person i kommunen som övergripande arbetar med att bedöma det framtida behovet av platser i förskola och skola utifrån antalet nyanlända. Det har varit mycket svårt för förvaltningsledningen att få en bild av hur många nyanlända det ska komma i framtiden. Inom BUN försöker ledningen lösa det allteftersom behovet uppstår. I kommunen finns ett boende för 30 ensamkommande flyktningbarn. När barnen, där blivit myndiga flyttas de till eget boende och nya nyanlända kan ta plats i boendet. Även om de myndiga eleverna har lämnat boendet finns de kvar i utbildningsorganisationen.

Tillsammans med omkringliggande kommuner diskuterar och samverkar förvaltningsledningen i Hofors kring vilka gymnasieprogram/inriktningar de ska ha. Ett resultat av dessa diskussioner kan bli att Hofors erbjuder utbildning till de elever som till exempel väljer El- programmet. Då måste de bereda plats för fler elever än de som kan tänkas finnas i den egna kommunen. Även för detta skulle en långsiktig strategi behöva arbetas fram, enligt skolchefen.

11.2 Förskole- och skolenheternas lokaler

För att få en bakgrund till genomgången av förskolornas och skolornas lokaler kan vi titta på kostnaderna för utbildning per elev och då särskilt för lokaler och inventarier. I statistiken för lokaler och inventarier ingår kostnader för fastighetsskötsel, men inte andra vaktmästaruppgifter.

	Total kostnad (Kr)	Varav lokaler och inventarier (Kr)	Varav personal/ Undervisning (Kr)
Förskola- Hofors	133 600	17 100	92 200
Förskola- varuproducerande kommuner	124 400	15 000	92 100
Grundskola- Hofors	102 300	14 700	42 400
Grundskola- varuproducerande kommuner	91 000	17 000	47 900
Gymnasieskola- Hofors	114 100	24 700	53 800
Gymnasieskolan- varuproducerande kommuner	119 000	21 700	58 000

Källa: Siris, Skolverket, avser år 2013

Av tabellen ovan kan vi se att kostnaderna för lokaler och inventarier överstiger medelkostnaden i varuproducerande kommuner beträffande förskolan och gymnasieskolan. För grundskolans del ligger däremot lokalkostnaden under jämförda snitt.

Det kommunala bolaget Hoforshus AB äger och förvaltar bl.a. kommunens skolor, daghem, äldreboenden. Alla förskolor och grundskolor är förlagda i egna byggnader. Petreskolans två skolenheter finns på samma adress. Grundsärskolan årskurs 1-6 är placerad på Värnaskolan och årskurs 7-9 på Petreskolan. Gymnasiet och Vuxenutbildningen finns i gemensamma lokaler på Björkhagaskolan.

Förskolans organisation är i balans efter att en omfattande omorganisation genomfördes 2013. Men redan till våren kommer det att saknas lokaler utifrån den kö som finns idag. Om dessutom vallöften om minskning av barngruppernas storlek på förskolan blir verklighet, behövs ytterligare minst en ny förskola med tre avdelningar.

Det fattas lokaler för både grundskolan och fritidshemmen. Arbete pågår tillsammans med Hoforshus för att lösa detta, men det kommer svårt att vara löst till hösten 2015, vilket innebär att förvaltningen "än en gång måste hitta en lösning som är tillfällig", enligt skolchefen. Med tanke på allt arbete som behöver göras i skolan för att förbättra resultaten, så är det mycket olyckligt.

Skollokaler har en gång i tiden varit ändamålsenliga, men de behov som en modern skola ställer på lokalerna kan inte uppfyllas av Hoforshus.

Skolchefen sitter i kommunledningsgruppen tillsammans med Hoforshus VD. Lokalanvändningen i Hofors kommun som helhet diskuteras i en grupp och i en annan diskuteras särskilt skollokaler. Inte i någon grupp diskuteras lokalförsörjningen ur ett strategiskt perspektiv. Det finns heller inga planer för en strategisk lokalförsörjning eller för hur medel för periodiskt underhåll beträffande barnomsorgs- och skollokaler ska användas, enligt skolchefen. Förvaltningen är i hög grad utelämnad åt sig själv. Inom skoladministrationen saknas dock kompetens kring fastighetsfrågor och skolchefen hade gärna sett att hon hade haft tillgång till en intendent.

Två gånger per termin träffar skolledarna representanter för Hoforshus. Det fungerar bra. Förut var det svårt att få något gjort, men detta forum är viktigt. Det krävs dock en tydlig gränslinje mellan fastighetsägaren och hyresgästerna, men någon sådan finns inte. Att göra klart en lista över vem som ansvarar för vad har pågått länge.

Underhållet av skollokaler är eftersatt. Hål i kommunens budget har medfört att medel för periodiskt underhåll ibland har fått täcka detta underskott. Under de senaste åren har all form av omorganisation tvingats att göras inom befintlig ram. Förvaltningen upplever att de har gjort detta på ett bra sätt, men att det nu inte går längre. I budgetäskandet från förvaltningen anges att det behövs investeringsmedel till lokaler, men något belopp anges inte och tyvärr är inställningen i hela verksamheten sådan att det inte tjänar något till. Prognosen för nämndens budget ligger på minus på grund av ökande interkommunala kostnader. Budgeten räknas alltid fram med utgångspunkt i föregående års budget och aldrig utifrån de behov som verksamheten ser.

11.3 Ökade statsbidrag

Alliansregeringen presenterade i vårbudgeten 2014 en satsning kallad "lågstadie lyftet". Genom ett ökat statsbidrag på två miljarder kronor skulle kvaliteten på undervisningen i lågstadiet höjas, t.ex.

genom minskade klasstorlekar, fler lärare i klassrummet eller halvklassstimmar. Satsningen planerades att vara permanent från 2015. Den nya koalitionsregeringen, bestående av Socialdemokraterna och Miljöpartiet, har i sitt regleringsbrev till Statens Skolverket villkorat medlen på två miljarder, så att de först "får användas efter beslut av regeringen". Något sådant beslut är ännu inte fattat.

11.4 Bedömning och slutsats

Kommunfullmäktige saknar fokusområde för barn- omsorg och utbildning, varför nämndens mål inom dessa områden primärt hamnar under fokusområde *boende*. Målen är uppföljningsbara och överensstämmer i stort med de statliga målen. Huvudmannen bör alltid ha i åtanke att inte devalvera de statliga målen.

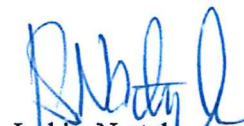
Bedömningar av behov och volym för framtidens barnomsorg och skola bygger på statistik över nyfödda i kommunen. Det finns en viss beredskap för att ta emot nyanlända, men omfattningen förändras fort och den situation som idag råder har inte kunnat förutses.

Den centrala administrationen för barn och utbildning är mycket klar över att förskolornas och skolornas behov av ändamålsenliga lokaler inte alls beaktas i kommunens planering. Lärmiljöerna är inte anpassade till dagens behov. Det finns forum för samtal på alla nivåer från kommunledningsgruppen till skolenhetsnivå, men uppenbarligen blir det inga andra resultat av dessa samtal än att akuta problem kan åtgärdas. Budgetprocessen bör utgå ifrån verksamhetens reella behov och inte bara vara en teoretisk beräkningsmodell.

Vi gör bedömningen att en långsiktig lokalförsörjningsplan för framtidens förskola och skola bör utarbetas. En översyn av befintliga lokaler bör göras utifrån de krav som skolförfattningarna ställer på lokaler och yttre miljö.

KPMG, dag som ovan


Monica Rådestad
Certifierad kommunal revisor


Joakim Nertyk
Specialist och senior rådgivare


Camilla Karlsson
Kundansvarig
Certifierad kommunal revisor