

Revisionsrapport

Framtidens äldreomsorg

Skellefteå kommun

Linda Marklund

Christer Marklund

Januari 2016

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning	1
2.	Inledning	2
2.1.	Bakgrund	2
2.2.	Syfte och revisionsfråga.....	2
2.3.	Metod och avgränsning	2
3.	Lagstiftning.....	3
3.1.	Socialtjänstlagen kap 3:1-2.....	3
3.2.	Kommunallagen kap 6:1, 6:7.....	3
3.3.	Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.....	3
4.	Granskningsresultat	4
4.1.	Långsiktig planering.....	4
4.1.1.	Socialnämndens boendeplan och äldreomsorgens verksamhetsplan.....	4
4.1.2.	Kommunstyrelsens planeringsdokument.....	5
4.2.	Framtidsstrategi	5
4.2.1.	Utbud, fokus på flexibilitet och effektivitet	5
4.2.2.	Ökad mångkultur bland omsorgstagare	7
4.3.	Beslutsunderlag.....	7
4.3.1.	Konsekvensanalys	7
4.3.2.	Jämförelse med likartade kommuner	8
5.	Analys och bedömningar.....	9
5.1.	Är den långsiktiga planeringen inom området tillräcklig?	9
5.2.	Finns en tydlig och ändamålsenlig framtidsstrategi?	9
5.2.1.	Utbud av äldreomsorg. Fokus på flexibilitet och effektivitet.....	9
5.2.2.	Ökad mångkultur bland omsorgstagare. Fokus på kompetensförsörjning.	10
5.3.	Är beslutsunderlagen inom området heltäckande?	10

1. Sammanfattning

På uppdrag av kommunens revisorer har PwC, Kommunal Sektor, granskat arbetet med framtidens äldreomsorg. Syftet med granskningen har varit att bedöma om området hanteras på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Vår sammanfattande revisionella bedömning är att området i begränsad utsträckning hanteras på ett ändamålsenligt sätt och att den interna kontrollen är bristande.

Bedömningarna av kontrollmålen som ligger till grund för svaret på revisionsfrågan framgår av kapitel 5. Sammanfattningsvis har följande bedömningar gjorts:

- Den långsiktiga planeringen av framtidens äldreomsorg är inte tillräcklig.
- Såväl socialnämnden som kommunstyrelsen har konstaterat att det finns ett ökat behov av lämpliga bostäder för äldre. Det finns dock inte en tydlig och ändamålsenlig *framtidsstrategi* när det gäller bostäder för äldre och det övriga utbudet av äldreomsorg, inklusive ökad mångkultur bland omsorgstagare.
- Socialnämndens boendeplan har fokus på *kostnadseffektivitet*. Vi bedömer dock att nämnden även bör tydliggöra hur verksamheternas kvalitet och övriga insatser beräknas påverkas av de åtgärder som vidtas.
- Det finns ingen sammanhållen och samordnad bostadsförsörjningsprocess i kommunen, vilket inte är ändamålsenligt. Planeringsprocessen för bostäder är inte heller samordnad med socialnämndens och kommunens budgetarbete, vilket i praktiken innebär att planerade åtgärder inte med säkerhet har någon ekonomisk förankring.
- Socialnämndens boendeplan innehåller vissa jämförelser med likartade kommuner, vilket är positivt. Vår bedömning är dock att beslutsunderlagen när det gäller framtidens äldreomsorg inte är heltäckande.

I syfte att utveckla verksamheten rekommenderar vi att:

- Socialnämnden upprättar en dokumenterad planering och strategier som ger en tydlig och sammanhängande bild av den framtida äldreomsorgens innehåll och utbud.
- Kommunstyrelsen säkerställer att strategisk planering av bostäder för äldre (inklusive trygghetsboenden) samordnas mellan socialförvaltningen, kommunledningskontoret och Skelleftebostäder AB (Skebo).
- Socialnämnden och kommunstyrelsen säkerställer att boendeplaneringen förankras i, och samordnas med, budgetprocessen.
- Socialnämnden överväger att i högre utsträckning kommunicera och göra de äldre medborgarna mer delaktiga i planeringen av äldreomsorgens insatser och utbud. T.ex. boendeformer, aktiviteter, utformning på boenden mm.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning inom ovan rubricerat område.

Kommunens äldreomsorg står inför stora utmaningar, inte minst till följd av antalet äldre förväntas öka påtagligt i framtiden. Detta ställer stora krav på att verksamheten utformas på ett långsiktigt uthålligt sätt. Ett bristfälligt arbete inom området riskerar att verksamhetens inte bedrivs och utvecklas på avsett sätt.

Revisionsobjekten i granskningen är socialnämnden och kommunstyrelsen.

2.2. Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma om området hanteras på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Inom ramen för granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- Är den långsiktiga planeringen inom området tillräcklig?
- Finns en tydlig och ändamålsenlig framtidsstrategi i fråga om
 1. Utbud av äldreomsorg. Fokus på flexibilitet och effektivitet.
 2. Ökad mångkultur bland omsorgstagare. Fokus på kompetensförsörjning
- Är beslutsunderlagen inom området heltäckande? Fokus på konsekvensanalys och jämförelse med likartade kommuner.

Revisionskriterier:

- Socialtjänstlagen kap 3:1-2
- Kommunallagen kap 6:1, 6:7
- Kommuninterna styrdokument som rör granskningsområdet

2.3. Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts genom analys av adekvat dokumentation (socialnämndens boendeplan, äldreomsorgens verksamhetsplan, kompetensförsörjningsplan samt kommunstyrelsens planeringsdokument). Därutöver har intervjuer genomförts med socialnämndens ordförande, äldreomsorgschef, socialförvaltningens lokalstrateg samt kommunstrateg. I tid avgränsas granskningen huvudsakligen till år 2015.

3. Lagstiftning

3.1. Socialtjänstlagen kap 3:1-2

Av socialtjänstlagen framgår att socialnämnden bl.a. ska:

- göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen,
- medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen,

Vidare framgår att nämndens medverkan i samhällsplaneringen ska bygga på nämndens sociala erfarenheter och särskilt syfta till att påverka utformningen av nya och äldre bostadsområden i kommunen.

Nämnden ska även i övrigt ta initiativ till och bevaka att åtgärder vidtas för att skapa en god samhällsmiljö och goda förhållanden för äldre.

3.2. Kommunallagen kap 6:1, 6:7

Av kommunallagen framgår att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.

Respektive nämnd ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

3.3. Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Av lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar framgår att varje kommun ska med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet med planeringen ska vara att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Förändras förutsättningarna för de antagna riktlinjerna ska nya riktlinjer upprättas och antas av kommunfullmäktige.

4. Granskningsresultat

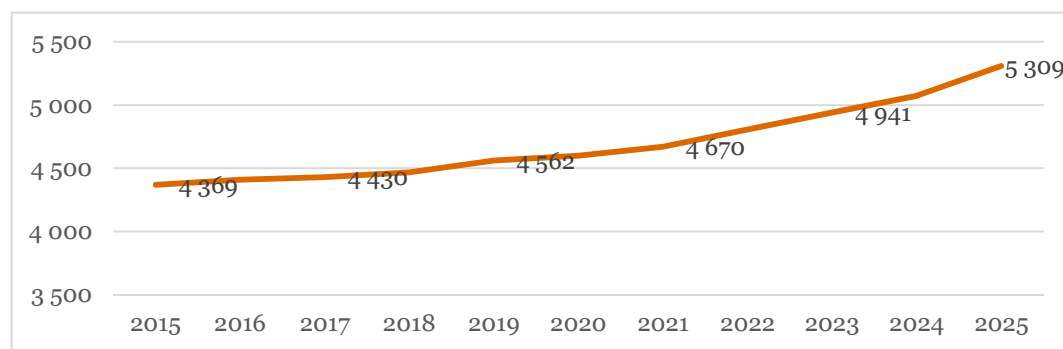
4.1. Långsiktig planering

4.1.1. Socialnämndens boendeplan och äldreomsorgens verksamhetsplan

Den långsiktiga planeringen av äldreomsorgens bostadsutbud uttrycks i nämndens *Boendeplan 2016-2025 (Sn maj 2015 och Kf sep 2015)*. Syftet är, enligt dokumentet, en långsiktig och hållbar planering för olika typer av lägenhetsbehov inom socialnämndens verksamhetsområde. Planen revideras årligen.

I socialnämndens boendeplan återfinns en prognos över hur antalet äldre i kommunen kommer att förändras. Prognosen sträcker sig fram till år 2025, se tabellen nedan.

Diagram 1. Förändring av antalet 80 år och äldre i kommunens olika kommundelar 2015-2025



Av ovanstående diagram framgår att *antalet* äldre (80 år och äldre) beräknas öka med ca 940 stycken, vilket motsvarar en ökning med ca 21 % fram till år 2025.

Av planen framgår vidare att antalet lägenheter (särskilda boenden) kommer att minska med cirka 30 stycken under år 2015 - 2017. Detta i syfte att åtgärda budgetöverskridanden. I dokumentet anges att kommunen i dagsläget har en högre andel av invånare med insatser i särskilt boende, än jämförbara kommuner.

Samtidigt konstateras i planen att det finns ett behov av utbyggnad av antalet platser i särskilda boenden framgent. Ett förslag finns till utökning av antalet platser mellan år 2017-2025. För detta krävs dock framtida beslut om nyproduktion eller utbyggnad av befintligt äldreboende.

Vidare visar granskningen att planen inte innehåller några konkreta förslag till åtgärder efter år 2017, när det gäller särskilda boenden. Avseende korttidsplatser finns en preliminär plan som sträcker sig fram till år 2019. I planen anges också att: "Behovet av åtgärder efter 2020 kan i nuläget inte anges, åtgärder därefter anges inte i denna plan."

Äldreomsorgen har upprättat *verksamhetsplan 2015 med utblick mot 2020*. Verksamhetsplanen fokuserar på åtgärder inom vård och omsorg om de mest sjuka äldre. De mest sjuka äldre utgör en liten del av befolkningen i kommunen (ca 1 600 personer). Dokumentet innehåller mål för perioden 2015-2020.

4.1.2. *Kommunstyrelsens planeringsdokument*

Kommunstyrelsen har behandlat *översiktsplan* (Kf februari 2011). I den nu gällande planen behandlas ytterst summariskt behoven inom äldreomsorgens målgrupper. Bland annat anges att det kan komma att finnas behov av ytterligare äldreboenden i de centrala delarna av Skellefteå.

Kommunstyrelsen har i september 2014 föreslagit fullmäktige anta *riktlinjer för trygghetsboende*. Riktlinjerna innehåller kriterier för beviljande av att privat aktör godkänns som trygghetsboende. Av riktlinjerna framgår att kommunstyrelsen beslutar om kommunens medverkan (ansökan från privata aktörer) om att godkännas som trygghetsboende. Riktlinjerna har godkänts av fullmäktige i oktober 2014. Dokumenterad framtidsplanering för detta område saknas.

Enligt Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska *riktlinjer för bostadsförsörjningen* i kommunen antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Granskningen visar att sådana riktlinjer saknas. Av intervju med kommunstrateg framgår att riktlinjer inte har ansetts aktuella mot bakgrund av en minskad befolkning. Nu har dock frågan aktualiserats bl.a. p.g.a. av ett ökat intresse för bostadsbyggande och kommunens vision att bli 80 000 invånare år 2030. Ett arbete för att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjning har därför påbörjats och beräknas vara klart under våren 2016.

4.2. *Framtidsstrategi*

4.2.1. *Utbud, fokus på flexibilitet och effektivitet*

Flexibilitet

Socialförvaltningens *verksamhetsplan 2015 med utblick mot 2020* innehåller målsättningar för vården av de mest sjuka äldre. Planen omfattar följande målområden; sammanhållen vård och omsorg, god vård i livets slutskede, förebyggande och rehabiliterande arbetssätt, god vård vid demenssjukdom samt god läkemedelsbehandling för äldre. Planen innehåller identifierade förbättringsområden och i vissa fall aktiviteter.

Under avsnitt 4.1 nämndes den dokumenterade planeringen som upprättats av socialnämnden för äldres boende i *boendeplan* (särskilda boenden och korttidsplatser).

Av intervjuer framgår att nämnden i syfte att minska trycket på särskilt boende och hemtjänst har satsat på att utveckla hemsjukvården.

När det gäller övriga boendeformer inom äldreomsorgen framhålls under våra intervjuer att socialnämnden inte ansvarar för planeringen av trygghetsboenden. Detta ansvar uppges vila på kommunstyrelsen och Skebo.

Av intervju framgår vidare att det inte finns någon formell samordning mellan kommunstyrelsen, socialnämnden och Skebo när det gäller planering av bostäder. Samarbete sker i begränsad utsträckning på förvaltningsnivå gällande socialnämndens boendeplan, d.v.s. särskilda boenden. Samarbete mellan förvaltningar sker i parallella processer, bla:

- Inom ramen för arbetet med bostadsförsörjning och bostadsförsörjningsprogram.
- I processen kring socialnämndens boendeplan (där träffas en arbetsgrupp 3 - 4 ggr per år för att stämma av).
- I samband med nya fördjupade översiktsplaner för olika delar av kommunen.

För närvarande finansierar kommunstyrelsen trygghetsvärd och gemensamhetsytor vid tre trygghetsboenden i kommunen. Ca 2 mnkr har avsatts för detta ändamål år 2015. Av intervjuer framgår att ytterligare tre ansökningar har inkommit om att godkännas som trygghetsboenden.

I kommunledningskontorets utkast till riktlinjer för bostadsförsörjningen i kommunen framgår följande identifierade behov:

- ”Ökningen av såväl antalet som andelen äldre i befolkningen ställer krav på fler tillgängliga bostäder som är lämpliga för äldre”
- ”Om man utgår från att äldre skelleftebor inte är sjukare än äldre i övriga landet bor fler än vad som skulle vara motiverat i särskilt boende, i stället för att få det stöd som de kan behöva på annat sätt.”
- ”(...) när de stora årskullarna från 1940-talet börjar fylla 80 år som behoven kommer ikapp dagens utbud. Under den senare delen av perioden fram till 2030 skulle det behöva tillföras cirka 160 platser om andelen i särskilt boende ska förbli densamma som dagens riksgenomsnitt.”

Av intervjuer med socialnämndens-/förvaltningens representanter framgår att de ser ett behov av ökat antal trygghetsboenden, men att de samtidigt inte har befogenhet att styra över dessa platser.

Av intervjuer med socialnämndens-/förvaltningens representanter framgår att den äldre befolkningen inte deltagit i planeringen av det framtida utbudet av äldreomsorg. Medborgardialog har i viss utsträckning genomförts, men detta har i förekommande fall varit i samband med kommunikation av redan beslutade planer. Av intervjuer med socialförvaltningens representanter framgår att ett utvecklingsområde är kommunikationen med medborgarna.

Det kan inte styrkas att socialnämnden i övrigt upprättat någon dokumenterad planering eller strategier som ger en tydlig och sammanhängande bild av den framtida äldreomsorgens innehåll och utbud.

Vid revisionens tidigare granskning av arbetet med de äldres sociala miljö rekommenderades bl.a. följande:

- Socialnämnden rekommenderas se över behovet av en samlad plan för social miljö för äldre i syfte att skapa en samordning av pågående och framtida prioriteringar.

Effektivitet

Socialnämndens boendeplan innehåller förslag till ombyggnationer och avveckling av enheter i syfte att kostnadseffektivisera verksamheten.

Vidare planeras, i syfte att kostnadseffektivisera, en samordning av korttidsplatserna. Antalet platser bibehålls är dock oförändrat.

Det finns i boendeplanen ingen tydlig strategi för hur effektiviteten i äldreomsorgen ska öka, d.v.s. hur verksamhetens kvalitet ska utvecklas eller bibehållas i relation till kostnaderna.

I revisionens tidigare granskning av hemsjukvården konstateras bl.a. att nämndens strategi är att i högre utsträckning satsa på hemsjukvård, för att på så vis minska kostnaderna inom övriga verksamhetsområden. Granskningen indikerade dock att det nu finns ett behov av att göra en avstämning av resultatet av denna strategi:

- Det kan inte styrkas att socialnämnden fattat beslut om strategier för hantering av framtida finansiering och kostnadsökningar, i det fall tidigare beslutad extrasatsning på hemsjukvård inte innebär förväntad nettovinst.

4.2.2. Ökad mångkultur bland omsorgstagare

Av socialnämndens styrkort 2015 framgår följande målsättning: Socialkontorets kompetensförsörjningsplan ska beakta mångfalds- och bemanningsperspektiven.

Socialförvaltningens HR-enhet har upprättat en kompetensförsörjningsplan för åren 2015-2018. I planen anges att verksamheterna ska sträva efter mångfald och att förvaltningen ser ett ökande behov av personal med annan kulturell erfarenhet samt språkkunskaper. Dock saknas målsättningar eller konkreta aktiviteter för hur detta ska uppnås.

Av intervju framgår att det i dagsläget finns personal med annan härkomst på flertalet arbetsplatser inom äldreomsorgen.

4.3. Beslutsunderlag

4.3.1. Konsekvensanalys

I boendeplanen konstateras att ”En stor utmaning för äldreomsorgen under de kommande åren blir att klara det ökande antalet äldre utan en ökning av antalet lägenheter.”

I övrigt återfinns ingen verksamhetsmässig konsekvensanalys av de åtgärder som föreslås i boendeplanen. Det framgår exempelvis inte hur äldreomsorgens övriga verksamheter eller de äldre medborgarna kan komma att påverkas av förändringarna.

Granskningen visar att socialnämndens boendeplan innehåller ett avsnitt benämnt ”ekonomiska konsekvenser boendeplan”. Här anges att socialnämnden behöver tillskjutas extra medel i sin driftsbudget, för att kunna genomföra boendeplanen. I planen återfinns också angivna priser för beräkning av driftskostnader. Granskningen visar dock att det inte går att få någon överblick över vilka totala kostnader som beslutade åtgärder beräknas få.

Av intervjuer framgår att arbetet med boendeplanen och nämndens/kommunens budgetprocess inte är synkroniserade tidsmässigt. Boendeplanen med planerade åtgärder fastställs och ungefär ett halvår senare så fastställs nämndens budget.

4.3.2. Jämförelse med likartade kommuner

Socialnämndens boendeplan innehåller jämförelser med strukturellt liknande kommuner. Av statistiken (hämtad från www.kolada.se) framgår att Skellefteå har en högre andel invånare 65+ i särskilda boendeformer, än likartade kommuner (5,3 % resp. 4,3 %). Vidare visar statistiken att kostnaderna per brukare för särskilt boende *exkl. lokalkostnader*, är lägre i Skellefteå jämfört med likartade kommuner (647 tkr resp. 676 tkr).

De totala kostnaderna för särskilt boende, *per invånare*, är betydligt högre i Skellefteå än jämförbara kommuner.¹

¹ www.kolada.se

5. *Analys och bedömningar*

5.1. *Är den långsiktiga planeringen inom området tillräcklig?*

Vår bedömning är att den *långsiktiga planeringen* av framtidens äldreomsorg inte är tillräcklig. Huvuddelen av socialnämndens planering av framtidens äldreomsorg utgörs av nämndens boendeplan. Därtill finns äldreomsorgens verksamhetsplan.

Nämndens boendeplan omfattar utbudet av särskilda boenden och korttidsplatser. Enligt planen har planeringen tidsperspektivet 2015-2025 men planerade åtgärder för särskilda boenden och korttidsplatser sträcker sig bara några år framåt i tiden, till och med år 2017 respektive 2019. Äldreomsorgens verksamhetsplan innehåller målsättningar med tidsperspektivet 2015-2020. Planen omfattar dock endast en liten del av befolkningen.

För övriga typer av boenden och insatser för äldre saknas dokumenterad framtidsplanering. Tex behov, volymer mm.

5.2. *Finns en tydlig och ändamålsenlig framtidsstrategi?*

5.2.1. *Utbud av äldreomsorg. Fokus på flexibilitet och effektivitet.*

Vår bedömning är att såväl socialnämnden som kommunstyrelsen har konstaterat att det finns ett ökat behov av lämpliga bostäder för äldre. Vår bedömning är dock att det inte finns en tydlig och ändamålsenlig *framtidsstrategi* när det gäller bostäder för äldre och det övriga utbudet av äldreomsorg.

Socialnämndens boendeplan innehåller, som tidigare nämnts, åtgärder för särskilda boenden och korttidsplatser fram till år 2017. Syftet är att minska antalet särskilda boenden och kostnadseffektivera korttidsplatserna genom samordning. I det avseendet är strategin tydlig. *Det är dock mycket svårt att få en helhetsbild över nämndens totala strategi för olika typer av boendeformer och insatser inom äldreomsorgen och hur detta stämmer överens med de behov och önskemål som finns hos de äldre i kommunen.*

Nämndens boendeplan har fokus på kostnadseffektivitet. Vi bedömer dock att nämnden även bör tydliggöra hur verksamheternas kvalitet och övriga insatser beräknas påverkas av de åtgärder som vidtas.

Vidare bedömer vi att det inte finns någon sammanhållen och samordnad bostadsförsörjningsprocess i kommunen, vilket inte är ändamålsenligt. Vi saknar samordnad planering mellan socialförvaltning och kommunledningskontor när det gäller boendeformer och behov, samt även en planeringsprocess som är samordnad med nämndernas budgetarbete. Detta innebär i praktiken att planerade åtgärder inte med säkerhet har någon ekonomisk förankring.

5.2.2. Ökad mångkultur bland omsorgstagare. Fokus på kompetensförsörjning.

Vår bedömning är att det inte finns en tydlig och ändamålsenlig framtidsstrategi när det gäller ökad mångkultur bland omsorgstagare. Nämnden är medveten om det ökande behovet av mångkulturell arbetskraft. Dock kan det inte styrkas att målsättningar eller konkreta aktiviteter för hur detta ska uppnås har planerats eller genomförts.

5.3. Är beslutsunderlagen inom området heltäckande?

Vår bedömning är att beslutsunderlagen när det gäller framtidens äldreomsorg inte är heltäckande. Bedömningen baseras på att det saknas såväl en ekonomisk som en verksamhetsmässig konsekvensanalys i socialnämndens boendeplan. Vi saknar bl.a. en redogörelse för hur äldreomsorgens övriga insatser och de äldre medborgarna kommer att påverkas av de åtgärder som beslutats samt en ekonomisk beräkning av kostnaderna.

Boendeplanen innehåller vissa jämförelser med likartade kommuner, vilket är positivt.

2016-01-27

Linda Marklund

Projektledare

Bo Rehnberg

Uppdragsledare