

Granskning av långsiktig planering av äldreomsorgen

Nynäshamns kommuns revisorer

Januari 2021

Henrik Fagerlind

Sara Sommarin



Innehållsförteckning

1.	Inledning	3
1.1.	Bakgrund	3
1.2.	Syfte och revisionsfrågor	3
1.3.	Revisionskriterier	3
1.4.	Avgränsning	4
1.5.	Metod	4
2.	Äldreomsorgen i Nynäshamn	5
2.1.	Relevanta ansvarsförhållanden	5
2.2.	Äldrepolitiska programmet 2016 - 2026	5
2.3.	Förutsättningar för äldreomsorgen i Nynäshamns kommun	6
3.	Granskningsresultat	12
4.	Revisionell bedömning	16
4.1.	Rekommendationer	16
5.	Bilagor	17

Sammanfattning

På uppdrag av Nynäshamns kommuns förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en granskning av den långsiktiga planeringen inom äldreomsorgen. Granskningen tar utgångspunkt från gällande lagar och för granskningen relevanta styrdokument. Granskningen har syftat till att bedöma om kommunstyrelsen och socialnämnden säkerställer en ändamålsenlig långsiktig planering av äldreomsorgen utifrån intentionerna i det äldrepolitiska programmet.

Utifrån genomförd granskning görs den samlade revisionella bedömningen att kommunstyrelsen och socialnämnden delvis säkerställer en ändamålsenlig långsiktig planering av äldreomsorgen utifrån intentionerna i det äldrepolitiska programmet. Vi baserar vår bedömning på att nämnderna i begränsad utsträckning aktivt arbetar för att utveckla och anpassa verksamheten till de kommande välfärdsbehoven eller säkerställer att boenden och omsorgsverksamhet motsvarar invånarnas/brukarnas behov. Förebyggande insatser finns men ekonomiska restriktioner försvårar att dessa utvecklas. Det finns numera en planering, byggd framför allt på framskrivning av befolkningsprognosen, för att säkerställa tillgång till vård- och omsorgsplatser för verksamheterna, men den täcker inte behoven förrän tidigast om 5 år och är inte riskbedömd i nämnvärd utsträckning.

1.1. Rekommendationer

Vi rekommenderar mot bakgrund av granskningens resultat Kommunstyrelsen och Socialnämnden:

- att vid en uppdatering eller aktualisering av äldrepolitiska programmet, tydliggöra ansvar och roller samt koppla programmet till mål och budget (dvs koppla resurser till ambitionerna). Därutöver bör revidering ske mer frekvent än en gång per mandatperiod i syfte att vara aktuellt.
- att genomföra en dokumenterad riskanalys av beslutet att upphandla nytt vård- och omsorgsboende.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Under de senaste årens granskning har revisorerna vid flera tillfällen uppfattat att en av kommunens utmaningar ligger i att säkerställa en framtida tillräcklig kapacitet vad gäller boendeplatser inom äldreomsorg.

I delårsrapporten 2019 framgår "Trots en ökande andel äldre över 80 år i kommunen, som innebär en ökad efterfrågan på äldreomsorgens insatser, har myndigheten minskat antalet platser på vård- och omsorgsboende. Anledningen till detta är att det inte har varit möjligt att hitta ersättningslokaler för Trehörningens gruppboende som fått inrymmas på Rosengården. Gruppboendet kommer tidigast att kunna flytta till nya lokaler 1 augusti 2020. På grund av minskat antal platser så ökar myndighetens kostnader för externa korttidsboenden. Många som har korttidsboende väntar också på vård- och omsorgsboendeplats, både internt och externt."

Kommunfullmäktige har antagit ett äldrepolitiskt program. Programmet ska vara styrande för kommunens verksamheter och beslutas av Kommunfullmäktige. Det sträcker sig över en tioårsperiod, 2016–2026, men uppdateras vid behov och minst en gång per mandatperiod. Att programmet är tvärvärdigt innebär att alla olika politiska partier står bakom det.

Mot ovanstående bakgrund har revisorerna valt att granska om Kommunstyrelsen och Socialnämnden sammantaget säkerställer en ändamålsenlig planering vad gäller tillgång till vård- och omsorgsplatser inom äldreomsorgen samt en utveckling av verksamheten anpassade till framtida behov.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om Kommunstyrelsen och Socialnämnden säkerställer en ändamålsenlig långsiktig planering av äldreomsorgen utifrån intentionerna i det äldrepolitiska programmet? De revisionsfrågor som formulerats för granskningen är följande:

Utveckling och anpassning

- På vilket sätt arbetar berörda nämnder för att utveckla och anpassa verksamheten till de kommande välfärdsbehoven?
- Hur säkerställs att boenden och omsorgsverksamhet motsvarar invånarnas/brukarnas behov?
- Hur arbetar man med förebyggande insatser?

Planering för att säkerställa tillgång till vård- och omsorgsplatser

- Finns det en tydlig planering för att säkerställa tillgång till vård- och omsorgsplatser för verksamheterna?
- Baseras planeringen på en behovsanalys utifrån tillförlitliga underlag och bedömningar av efterfrågeförändringar i verksamheterna?
- Finns det en tillräcklig framförhållning i planeringen och är planeringen riskbedömd?

2.3. Revisionskriterier

- Kommunallagen
- Socialtjänstlagen
- Lokalförslöjningsplan 2021 - 2028
- Översiktsplan
- Budget och verksamhetsplan 2020
- Äldrepolitiskt program 2016 – 2026

2.4. Avgränsning

Granskningen avgränsas till den långsiktiga planeringen av särskilda bostäder, dagverksamhet och hemtjänst inom äldreomsorgen. Granskningen omfattar inte själva genomförandet av byggnationer o dyl.

2.5. Metod

Granskningen genomförs genom intervjuer med tjänstepersoner främst vid kommunstyrelseförvaltningen och socialförvaltningen samt med socialnämndens presidium. Genomgång av plandokument, policys mm. Bearbetning av offentlig statistik.

Samtliga intervjuade har givits möjlighet att sakgranska rapporten och återkoppla.

3. Äldreomsorgen i Nynäshamn

3.1. Relevanta ansvarsförhållanden

I socialnämndens reglemente fastställs att nämnden ansvarar för äldreomsorgen i kommunen. Socialförvaltningen består av fyra avdelningar. Det är avdelningschef myndighet äldre- och funktionshinderområdet som ansvarar för myndighetsutövning och är beställare av insatser och verksamheter. Äldreomsorgschefen är ansvarig för utförande av insatserna samt över verksamheterna. Båda är avdelningschefer och ingår i förvaltningsledningen som leds av socialchef/förvaltningschef.

I kommunstyrelsens reglemente fastställs att styrelsen har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen är ålagd att ha hand om kommunens mark- och bostadspolitik. Kommunstyrelseförvaltningen är uppdelad i fem avdelningar varvid planeringsavdelningen ansvarar för:

- Översiktsplanering och initierande av detaljplaner
- Mark- och exploateringsfrågor
- Bostadsförsörjning

3.2. Äldrepolitiska programmet 2016 - 2026

Det äldrepolitiska programmet 2016 – 2026 antogs av fullmäktige vid sammanträdet i april år 2017, §63. I programmet beskrivs hur politikerna i Nynäshamn planerar att utveckla äldreomsorgen och att det ligger till grund för planering, genomförande och uppföljning. Programmet är tvärpolitiskt vilket innebär att samtliga politiska partier står bakom det och ska uppdateras minst en gång per mandatperiod.

I det äldrepolitiska programmet 2016 - 2026 beskrivs framtidens behov och kommunens planer för äldreomsorgen under en tioårsperiod. Målet med programmet är att äldre ska få ett värdigt och välbefinnande liv. I dokumentet lyfts flera utmaningar för äldreomsorgen fram utifrån ett nationellt perspektiv samt utifrån Nynäshamns perspektiv. Programmet har diskuterats i det kommunala pensionärsrådet och representanterna i rådet har haft möjlighet att inkomma med synpunkter.

I det äldrepolitiska programmet fastställs målen:

- Äldrepolitiken ska stimulera till social gemenskap.
- Mötesplatser ska stimulera fysisk och mental aktivitet.
- Att Nynäshamns kommun ska ha forum så att den äldre kan vara med i utformningen och utvecklingen av äldreomsorgen utifrån sina unika förutsättningar.
- Att skapa möjligheter till ett varierat utbud av olika boendeformer, med utgångspunkt från olika personliga förutsättningar.
- Hemtjänsten ska kännetecknas av kompetens, kontinuitet och utrymme för individuella behov.
- Dagverksamheter ska finnas med både inom- och utomhusteman.
- Socialtjänsten ska uppmuntra initiativ till frivilligverksamheter i olika former som stödjer ett hälsosamt åldrande.
- Anhöriga ska ha tillgång till kunskap, gemenskap och avlastning.
- Att medicinsk omvårdnad och behandling ska ske på ett kvalitetssäkrat och systematiskt sätt.
- Att ha tillgång till palliativ vård utan att onödiga omflyttningar sker i livets slutskede.
- Omvårdnaden av demenssjuka ska kännetecknas av kunskap, kontinuitet samt möj-

- ligheter till individuella lösningar.
- Att närvården utvecklas så att var och en kan förstå var han eller hon kan få hjälp med sina sjukvårdsbesvär samt sina vård- och omsorgsbehov.
 - Att tillsammans med Stockholms läns landsting skapa goda livsvillkor och tillgång till en effektiv vård och behandling.
 - Att utveckla teknik och hjälpmedel så att det skapas mer tid till den mänskliga kontakten i vardagen.
 - Att stimulera framväxten av utemiljöer i syfte att ge de äldre möjligheter till natur- och trädgårdsupplevelser.
 - Att inomhusmiljöerna ska stimulera till fysiska, sociala och kulturella aktiviteter som ger möjligheter till ett självständigt och gott liv.
 - Att chefer och medarbetare ges möjlighet att utvecklas i sin arbetsroll.
 - Att utveckla det goda ledarskapet så att alla medarbetare känner att de kan vara med och utforma framtidens arbetsplats.
 - Att våra arbetsplatser utformas på ett attraktivt sätt så att det är lätt att rekrytera personal till de olika yrkesrollerna.
 - Att skapa möjligheter att kontinuerligt knyta forskningsinstitutioner och forskningsresultat till Nynäshamns kommuns verksamheter.
 - Att arbetsplatser kontinuerligt stimuleras till ständig utveckling utifrån medborgarnas behov.

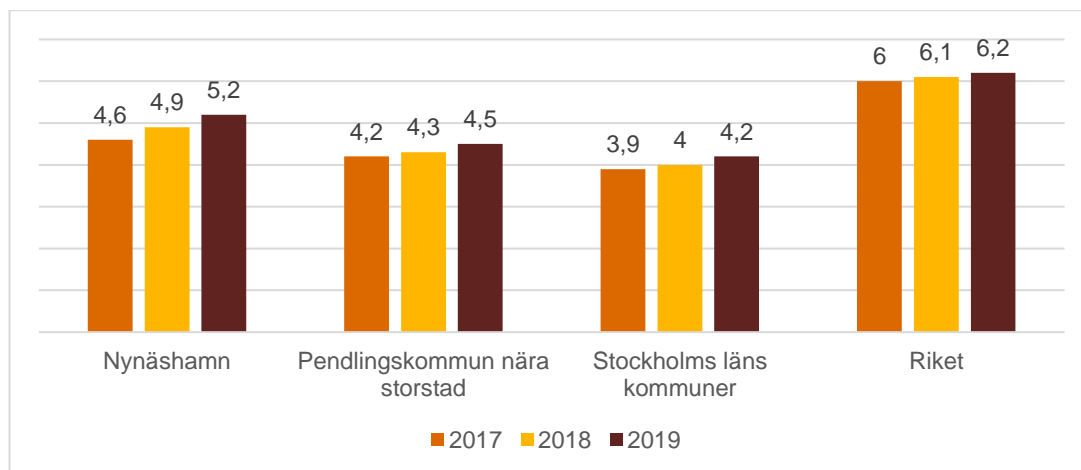
3.3. Förutsättningar för äldreomsorgen i Nynäshamns kommun

I det följande redovisas ett antal förutsättningar för äldreomsorgen som är relevanta i förhållande till syftet med föreliggande granskning.

Demografiska förutsättningar

Nedan redovisas statistik hämtad från Kolada. Statistiken avser perioden 2017 – 2019 och jämför Nynäshamns kommun med, riket, Stockholms läns kommuner samt liknande kommuner. Kommungruppsindelningen utgår från den av SKR fastställda indelning från 2017 och består av totalt nio grupper fördelade på tre huvudgrupper, där kommunerna grupperats utifrån vissa kriterier som tätortsstorlek, närhet till större tätort och pendlingsmönster. Nynäshamn tillhör gruppen *Pendlingskommun nära storstad*.

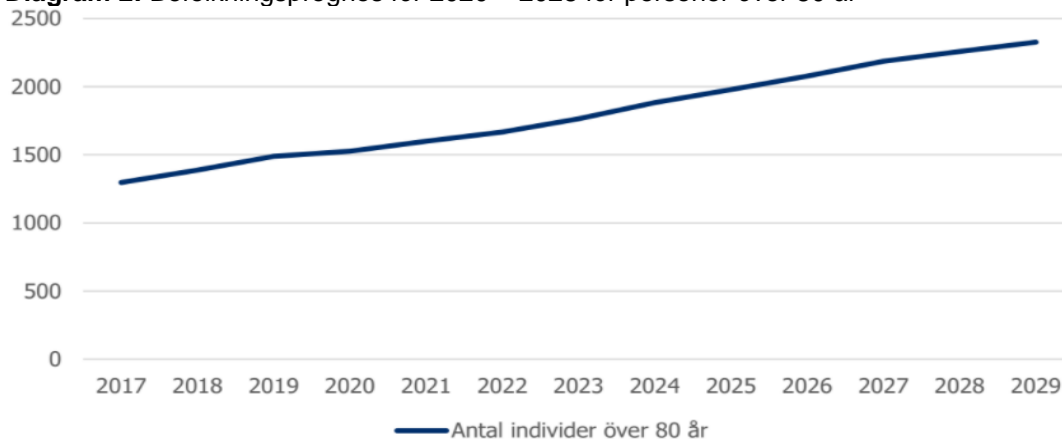
Diagram 1: Andel (%) av befolkningen över 80 år



Av statistiken i diagram 1 framgår att andelen personer över 80 år ökat sedan 2017 både i Nynäshamn och i liknande kommuner. Diagrammet visar även att andelen personer över 80 år är högre i Nynäshamn än i liknande kommuner. År 2019 uppgick andelen i Nynäshamn till 5,2 procent. Riksnittet för år 2019 var 6,2 procent.

Av Nynäshamns kommuns senaste befolkningsprognos framgår att en ökning av personer i åldersgruppen över 80 år förväntas ske under perioden 2020 – 2029.

Diagram 2: Befolkningsprognos för 2020 – 2028 för personer över 80 år

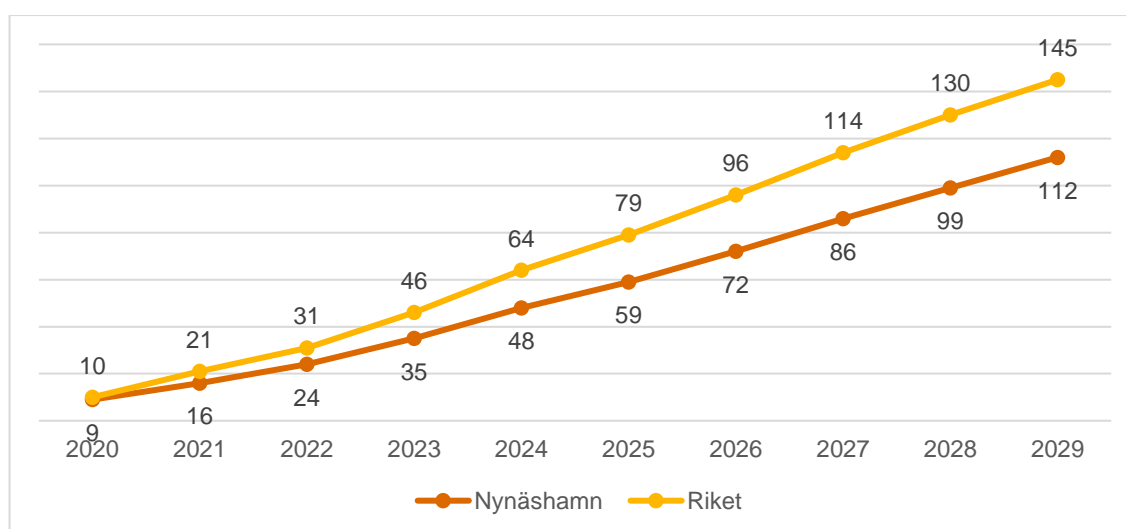


Källa: *Analys av behovet av vård- och omsorgsplatser i Nynäshamns kommun*

Åldersgruppen över 80 år bedöms öka med mellan 60 – 110 personer per år, där den främsta faktorn till ökningen beror på en åldrande befolkning, inte på inflytt. En ökning av åldersgruppen förväntas ske i hela kommunen men den största ökningen väntas ske i Nynäshamns tätort och i Ösmo. Med en åldrande befolkning ökar behoven av och efterfrågan på olika typer av äldreomsorg.

Nedanstående diagram visar Nynäshamns prognosticerade behov av platser på särskilt boende de kommande åren. Det prognosticerade platsbehovet utgår ifrån antagandena att en procent av personer mellan 65-79 år samt att åtta respektive 12 procent av personerna över 80 år i Nynäshamn bor på särskilt boende. I nuläget bor 8 procent av åldersgruppen i Nynäshamns kommun i särskilt boende, medan andelen i riket uppgår till 12 procent. Grafen visar således både det ökade platsbehovet om nuvarande andel kvarstår och behovet om Nynäshamns kommun skulle ha samma andel som i riket.

Diagram 3: Prognos över tillkommande behov av särskilt boende 2020 – 2029 för Nynäshamn och riket för personer över 65 år utifrån antagandena om befolkningstillväxt och platsbehov



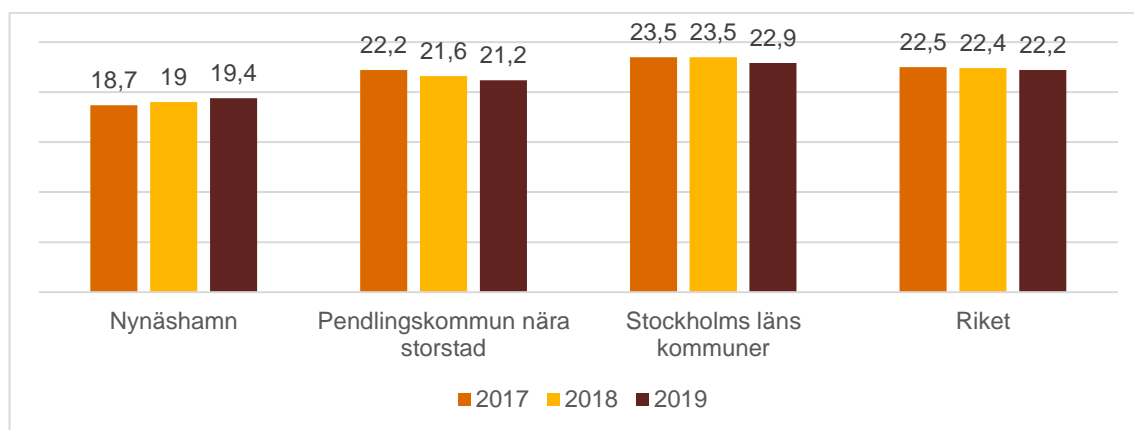
Källa: *Modifierad redovisning utifrån Analys av behovet av vård- och omsorgsplatser i Nynäshamns kommun*

Av diagram 3 framgår att år 2029 kommer platsbehovet i Nynäshamn uppgå till ytterligare 112 platser om kommunens prognostiserade befolkningstillväxt och nuvarande behov av särskilt boende stämmer. Vid det fall behovet av särskilt boende överensstämmer mer med det behov som riket väntas ha kommer det utökade platsbehovet uppgå till ungefär 145 platser.

Verksamhetsmässiga förutsättningar

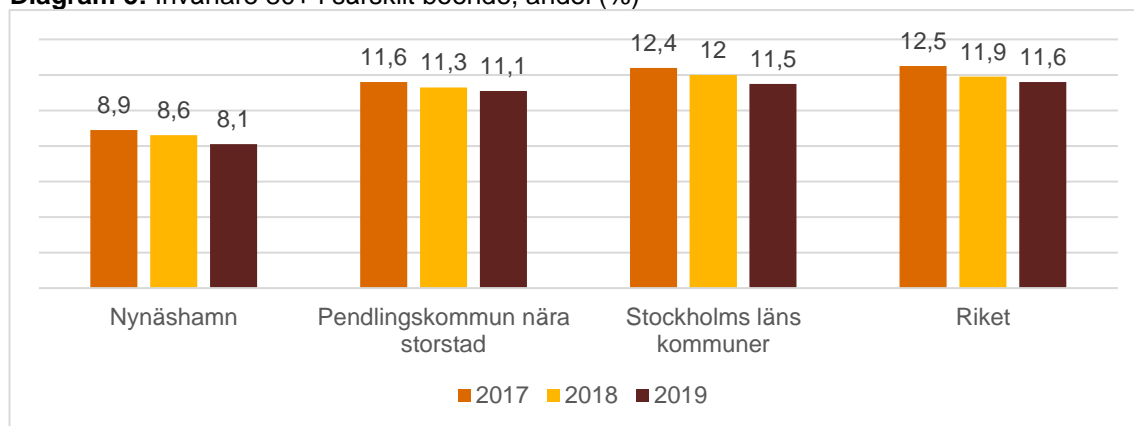
Nedan redovisas andelen 80+ som har hemtjänst i ordinarie boende. Av statistiken i diagram 4 framgår att andelen personer över 80 år som beviljats hemtjänst under 2019 var lägre i Nynäshamn (19,4) än i liknande kommuner (21,1). Med andra ord hade mindre än en femtedel av personerna över 80 år i Nynäshamn beviljats hemtjänst i ordinarie boende under föregående år.

Diagram 4: Invånare 80+ med hemtjänst i ordinarie boende, andel (%)



Vidare noteras att kommunens egna utredningar visat att 24 individer under 2019 hade mycket omfattande hemtjänstinsatser. Beräkningar indikerar att dessa insatser ur ett ekonomiskt perspektiv är mer kostsamma än en boendeplats på vård- och omsorgsboende skulle vara. Antalet mycket vårdtunga brukare har dessutom ökat de senaste åren, de var 13 individer 2017 och 21 individer 2018.

Diagram 5: Invånare 80+ i särskilt boende, andel (%)



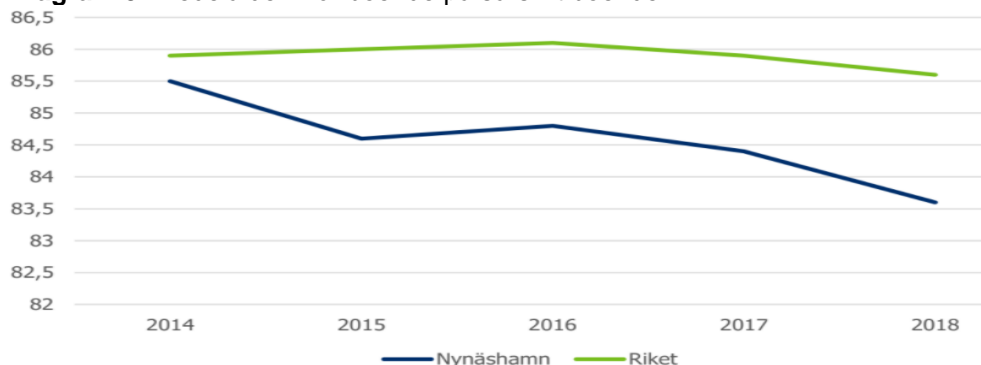
Ungefär åtta procent i Nynäshamn har en plats på ett särskilt boende. Motsvarande andel i länet är knappt 12 procent.

Enligt kommunens egna utredningar framgår att medianvårdtiden i särskilt boende understiger riksnittet och har gjort det sedan åtminstone år 2012. I Nynäshamn bor brukarna alltså färre dagar på ett särskilt boende än riksgenomsnittet. I Nynäshamn uppgick medianvårdtiden till 638 dagar år

2018. Detta kan jämföras med genomsnittet för alla kommuner som uppgick till 720 dagar samma år.

En annan trend som framgår i kommunens behovsanalys är att medelåldern för brukarna på särskilt boende i Nynäshamn sjunker. Medelåldern för riket är relativt konstant.

Diagram 5: Medelåldern för boende på särskilt boende



Källa: Analys av behovet av vård- och omsorgsplatser i Nynäshamns kommun, 2020

Ekonomiska förutsättningar

I Nynäshamns kommun är kostnaderna för äldreomsorg ur flera perspektiv i dagsläget förhållandevis låga. Jämfört med kommunens strukturella betingelser visar nettokostnadsavvikelsen¹ att kostnaderna är ungefär 26 procent (ca 85 mnkr) lägre än vad kommunens struktur motiverar. Även i jämförelse med liknande kommuner är kostnaderna låga. Under 2019 uppgick nettokostnadsavvikelsen för liknande kommuner till -4,1 procent. Rikssnittet för 2019 uppgick till 2,1 procent.

Diagram 6: Nettokostnadsavvikelse för äldreomsorg, andel (%)



Att avvikelsen är lägre i Nynäshamn innebär att kostnaden för verksamheten är lägre jämfört mot den nettokostnad som verksamheten statistiskt borde ha om kommunen bedriver verksamheten med genomsnittlig ambitionsnivå och effektivitet.

År 2020 påbörjades med ett besparingsbeting om 21 mnkr för socialförvaltningen. Enligt *Ekonomistyrning i Nynäshamns kommun* framgår att vid det fall en omDisposition inte är tillräcklig för att uppnå en budget i balans ska nämnden hos fullmäktige aktualisera behov av att ändra mål och inriktning för verksamheten. Enligt beslut i fullmäktige kommer socialnämnden att kompletteras med underskottet som uppstått under 2020. Enligt intervjuer så härrörde underskottet in i året huvudsakligen från individ- och familjeomsorgen och placeringskostnader inom missbruk samt barn och ungdom.

¹ Nettokostnadsavvikelsen är skillnaden mellan nettokostnaden och referenskostnaden. Referenskostnaden har tagit hänsyn till kostnadsutjämningsystemet.

Med anledning av effektiviseringsbehoven beslutade nämnden vid sammanträde 2020-01-28 §13 om att undersöka ett antal åtgärder för att uppnå en budget inom den fastslagna ramen. Åtgärderna syftade till både kostnadsminskningar och intäktsökningar. Därtill har förvaltningen även redovisat egna åtgärder som inte nämnden beslutat att utreda. Nedan redovisas ett urval av de åtgärder som undersökts med koppling till äldreomsorgen per augusti:

Tabell 1: Urval av åtgärder som utretts under 2020, äldreomsorg

Åtgärd	Prognostiserad effekt
Översyn av egenavgifter, maxtaxa.	Effekt om 0,9 mnkr prognostiseras 2021.
Hemtjänst i egen regi	Effekt anges ej vara möjlig att prognostisera.
Ej ersätta den sänkta tjänstegrad om 20 procent som anhörigsamordnaren gått ner.	Effekten för 2020 väntas bli 0,1 mnkr.
Minska antalet matleveransdagar.	Ingen prognostiserad ekonomisk effekt finns.
Avveckla Rosengårdens äldre och anhörigcentrum.	Ingen prognostiserad ekonomisk effekt* finns för avvecklandet.
Avveckla tjänsten aktivitetskoordinator.	2020 väntas en besparing om 0,3 mnkr och 2021 väntas en besparing om 0,6 mnkr.
Minska dokumentationstiden inom hemtjänsten.	Åtgärden prognostiseras inte få någon effekt år 2020.

(*) Med anledning av pandemin och nedstängning prognostiseras en besparing om 0,2 mnkr för helår 2020.

Ärendet av maxtaxan är återremitterad till kommunstyrelsen av kommunfullmäktige, förslagen om matleverans, hemtjänst och äldre- och anhörigcentrum är beslutade att inte genomföras. Vad gäller förslaget om avveckling av tjänsten aktivitetskoordinator har nämnden istället tagit beslut om att slå samman funktionerna Lotsfunktion och aktivitetsombud till funktionen Äldre- och funktionshinderombud.

Enligt delårsrapporten per augusti är förvaltningens bedömning att det inte kommer vara möjligt att genomföra ytterligare besparingar för år 2020. Per september hade besparingar om totalt 12 mnkr genomförts varav de största besparingarna främst utgjordes av vakanshållna tjänster, minskade konsultkostnader, uppsägning av bilar och dyra lokaler.

Per augusti såg det ekonomiska läget för förvaltningen ut på följande sätt:

- **Utfall:** För perioden januari till augusti 2020 uppgick resultat till -15,4 mnkr mot budget. Det största underskottet återfinns på IFO där utfallet uppgår till -15,9 mnkr och härrör placeringskostnader inom missbruk samt barn och ungdom.
- **Helårsprognos:** Beräknad helårsprognos för nämnden är ett underskott om ca 35,7 mnkr (exklusive de återsökta Covid-19 kostnaderna som uppskattas bli mellan 13 - 16 mnkr för hela året).

Sammanfattning av förutsättningar

Vår genomgång av väsentliga förutsättningar med bäring på föreliggande granskning visar sammanfattningsvis följande avseende äldreomsorgen i Nynäshamns kommun:

- en åldrande befolkning med ökande behov
- sjunkande medelålder för boende på särskilt boende och relativt kort boendetid
- låg andel äldre i såväl hemtjänst som särskilt boende
- låga kostnader för äldreomsorg
- besparingsbeting samt befarade underskott 2020 för socialnämnden, som härrör främst från individ- och familjeomsorgen men påverkar nämndens hela verksamhet.

- Coronapandemin har därtill påverkat socialnämndens verksamhet kraftigt. Rent ekonomiskt har nämnden sökt och i hög utsträckning fått statlig kompensation.

4. Granskningsresultat

4.1. Utveckling och anpassning av äldreomsorgen i Nynäshamns kommun

Nedan redovisas iakttagelser för respektive revisionsfråga 1-3. En samlad bedömning rörande våra iakttagelser lämnas för revisionsfrågorna.

lakttagelser rörande hur berörda nämnder arbetar för att utveckla och anpassa verksamheten till de kommande välfärdsbehoven (Revisionsfråga 1)

I det äldrepolitiska programmet framgår en tydlig ambition, uttryckt i en rad målsättningar, om att olika delar av det äldrepolitiska området ska utvecklas fram till 2026. Inom ramen för granskningen har vi inte identifierat någon konkret uppföljning eller mätning av hur utvecklingen sett ut avseende de olika målsättningar som sattes upp i programmet. En sådan utvärdering hade varit ett viktigt underlag för att ge en beskrivning av hur nämnderna arbetat för att utveckla och anpassa sin verksamhet till kommande välfärdsbehov.

Vad gäller socialnämndens insatser för att utveckla och anpassa verksamheten visar vår granskning bland annat att ett vård- och omsorgsboende (Lotsen) blivit Silviacertifierade. Det innebär att medarbetarna på boenden kompetensutvecklats inom demensvård. Nämnden har även rekviderat medel för Äldreomsorgslyftet. Vid intervju anges att ett arbete med ökad digitalisering är önskvärt, och att vissa insatser genomförts. Bl a har en beställning av wifi har kunnat göras som avser Tallåsen, Sunnerbo och Lotsen. Wifi ses som grunden för vidare digitalisering och är viktig förutsättning för fortsatt arbete med digitaliseringen inom vård och omsorgsboendena. Det bidrar bl a till ökad tillgänglighet, delaktighet och patientsäkerhet. Förvaltningen har också erhållit andra bidrag som gett möjlighet till inköp av bl a Ipads och aktivitetshundar (små robotar) mm. Ambitionen är att nämndens verksamhet framöver i ökad utsträckning ska kunna finna vägar att använda digitaliseringens möjligheter. Detta som en följd av ökade statliga medel till detta ändamål liksom för äldreomsorg i allmänhet.

Kommunstyrelsens primära roll när det gäller utveckling och anpassning rör i huvudsak dess planeringsansvar, för översiktsplanering, samhällsbyggnadsprocessen samt lokalförsörjningsplaneringen. Enligt intervju med planeringschef har dessa processer under senaste åren påtagligt utvecklats och kan därigenom framöver utgöra en god förutsättning för att verksamhetsnämnderna (ex. socialnämnden) i sin tur kan utveckla verksamheten vad gäller bostäder och verksamhetslokaler.

lakttagelser rörande hur nämnderna säkerställer att boenden och omsorgsverksamhet motsvarar invånarnas/brukarnas behov (Revisionsfråga 2)

Vad gäller boenden och omsorgsverksamhet i övrigt så har nämnden fastställt två mål med koppling till granskningsområdet: *Antalet platser inom vård- och omsorgsboende motsvarar behovet och Brukarna är delaktiga i, nöjda och trygga med sina insatser.* I uppföljningen i delårsrapporten per augusti menar nämnden att "dimensioneringen av antalet platser inom vård- och omsorgsboenden förefaller vara rätt", men att inga brukarundersökningar genomförts ännu under året. Dessa sker först senare under hösten varje år.

Granskningen visar att det sker köp av externa platser, och att det finns individer med mycket omfattande hemtjänstbehov som inte får plats på ett boende. Därutöver indikerar prognoser att platsbehovet kommer att öka i framtiden i takt med den åldrande befolkningen. En kösituation finns redan idag, och kommer att öka tills dess ett nytt vård- och omsorgsboende finns i drift. I samband med att den tillfälliga lokaliseringen av LSS gruppboende på Rosengården upphörde i augusti 2020 har dock 9 ytterligare boendeplatser frigjorts för äldreomsorgen.

Vi noterar att nettokostnadsavvikelsen för äldreomsorgen under de senaste åren understigit 20 procent vilket innebär att kostnaderna varit lägre än vad kommunens struktur motiverar. Vi noterar

även att förvaltningen under året haft ett besparingsbeting på 21 mnkr vilket innefattat äldreomsorgen och inneburit att verksamheten genomfört av besparingsåtgärder. Vid intervju framgår att inga marginaler för närvarande finns för verksamheten och att medel inte finns avsatta för exempelvis utbildning för utförardelen eller digitalisering.

Iakttagelser rörande arbetet med förebyggande insatser (Revisionsfråga 3)

Som förebyggande insatser finns i Nynäshamns kommun anhörigstödare som ger stöd till brukarens anhöriga och uppsökande verksamhet för personer över 80 år som innebär att den äldre får information om äldreomsorgen och om säkerhet i vardagen, så som fallrisker i hemmet. Därutöver finns dagverksamhet som syftar till att förlänga den potentielle brukarens självständighet i det egna hemmet, det vill säga förebygga att den potentielle brukaren är i behov av plats på ett vård- och omsorgsboende, samt en "fixare" som är behjälplig med att ex. byta gardiner.

Bedömning (Revisionsfråga 1-3)

Med anledning av besparingsbetinget och det befarade underskottet har nämnden, i linje med de upprättade riktlinjerna för ekonomistyrning, fastställt en åtgärdslista för att öka intäkterna och minska kostnaderna. Utifrån genomgång av åtgärdsplaner, uppföljningar och genomförda intervjuer med såväl tjänstepersoner som förtroendevalda gör vi bedömningen att det i begränsad utsträckning funnits förutsättningar för nämnden och förvaltningen att under året bedriva ett aktivt utvecklingsarbete i linje med det äldrepolitiska programmet. Detta har även konsekvenser för i vilken utsträckning nämnden säkerställt ett aktivt arbete för att anpassa verksamheten till brukarens behov, till kommande välfärdsbehov samt för att utveckla sina förebyggande insatser.

Vår bedömning är därför att socialnämnden, som är den nämnd som enligt reglemente har ansvar för äldreomsorgen, i begränsad utsträckning har utvecklat och anpassat verksamheten till de kommande välfärdsbehoven. Vi bedömer att nämnden inte tar tillräcklig hänsyn till kommande utmaningar i form av åldrande befolkning, finansiering av äldreomsorgen och individernas framtida behov. Vi har under granskningen inte fått tillgång till underlag som visar hur nämnden konkret avser verka för att uppnå målsättningarna i äldrepolitiska programmet, annat än i frågan om beslut om att upphandla ytterligare vård- och omsorgsboende.

4.2. Planering för tillgång till vård- och omsorgsplatser

Nedan redovisas iakttagelser för respektive revisionsfråga 4-6. En samlad bedömning rörande våra iakttagelser lämnas för revisionsfrågorna.

Iakttagelser rörande tydlig planering för att säkerställa tillgång till vård- och omsorgsplatser för verksamheterna (Revisionsfråga 4)

Enligt såväl lokalförsörjningsplanen från 2019 som behovsanalysen *Analys av behovet av vård- och omsorgsplatser i Nynäshamns Kommun* från 2020 saknas tillgängliga platser på de fyra vård- och omsorgsboenden som kommunen har idag. Beläggningen såg i november 2020² ut enligt följande:

² Viss variation kan förekomma mellan boendena eftersom boendena ställer om mellan exempelvis vård- och omsorgsplatser och korttidsplatser (Analys av behovet av vård- och omsorgsplatser i Nynäshamns Kommun).

Tabell 2: Beläggning på vård- och omsorgsboenden, november 2020

Vård- och omsorgsboenden	Antal fyllda platser	Totalt antal platser	Beläggningsgrad (%)	Varav antal korttidsplatser
Lotsens demensboende (Nynäshamns tätort)	24,51	25	98	0
Rosengården (Nynäshamns tätort)	85,34	87	98	15
Sunnerbo (Sunnerby)	33,86	34	99,5	1
Tallåsen (Ösmo)	31	32	97	0
Totalt	174,71	178	98,1	16

Av tabellen framgår att den genomsnittliga beläggningsgraden för samtliga vård- och omsorgsboenden i Nynäshamn uppgår till 98,1 procent. ’

År 2017 beslutades att avveckla demensboendet Lotsen. Vid tidpunkt för granskningen har en avveckling ännu inte gjorts eftersom kontraktet med boendet sträcker sig fram till 2029.

Under 2019 löstes delvis behovet av platser i vård- och omsorgsboenden med hjälp av köp av externa korttidsplatser eftersom platserna i egen regi var fullbelagda. En del av korttidsplatserna i egen regi upptogs av brukare som i sin tur väntade på en ledig plats till ett boende. I delårsrapporten per augusti 2020 framgår att karantänen med anledning av Corona innebär att det inte var möjligt att slussa vidare brukare med vård- och omsorgsbeslut till permanenta platser vilket i sin tur lett till köp av fler korttidsplatser externt.

Enligt uppgift från kommunen är kön till boendena gemensam, det vill säga det finns inte olika köer för olika boenden. När en plats blir ledig på något av boendena erbjuds brukaren den, och om önskemål finns om annat boende så får brukaren stå i en byteskö.

Per september 2020 väntade sex brukare på ett boende på somatisk avdelning och sex brukare väntade på ett boende på en demensavdelning, det vill säga totalt stod 12 personer i kö. Utav dessa så väntade fyra personer på korttidsavdelning, sju personer väntade i hemmet och en person väntade i annan kommun för att komma till Nynäshamn och en plats på ett vård- och omsorgsboende. Utöver de 12 personer i den gemensamma kön befann sig fyra brukare utanför kommunen på boende med specialinriktningar (för Huntingtons sjukdom, psykisk ohälsa m.m.). Vid årets slut hade 10 av dessa tolv individer erhållit en boendeplats, dvs inom tre månader. Därtill kan läggas 24 individer som har mycket omfattande hemtjänstinsatser.

Av intervjuer och dokumentgranskning framgår att det bedöms finnas ett behov av ett nytt vård- och omsorgsboende runt åren 2024-25. Detta ska enligt planen upphandlas, vilket gör att en vårdaktör både bygger och driver boendet. Ett beslut om att en sådan upphandling ska genomföras fattades av socialnämnden vid sammanträdet i juni 2020 §84. Enligt beslutet ska kommunen ta extern hjälp för att genomföra upphandlingen med målet om att ett nytt boende om ungefär 50 – 60 vård- och omsorgsplatser ska stå färdigt och i drift 2024/25. Det nya boendet ska enligt planeringen komma till på redan detaljplanelagd mark där detaljplanen anger att en dylik fastighet kan uppföras. Detta innebär att boendet ska finnas i Nynäshamn tätort. Kostnaden för konsultstödet ligger utanför budgetramen och stödet kommer upphandlas genom direktupphandling. Upphandling Södertörn kommer att delta i utformandet av förfrågningsunderlaget.

Även om det redan idag saknas platser så ökar behoven än mer fram till 2024/25. Det har dock befunnits rationellt att inte tillskapa fler boendeplatser förrän behoven är så stora att boendet blir fullbelagt. Därefter är intentionen att avvakta med att starta ytterligare ett boende tills dess en ny brytpunkt uppnåtts, det vill säga när även det boendet kan bli fullbelagt från start. Detta beräknas ske innan 2030.

lakttagelser rörande behovsanalys utifrån tillförlitliga underlag och bedömningar av efterfrågeförändringar i verksamheterna (Revisionsfråga 5)

Under 2019 gavs socialförvaltningen ett uppdrag gällande att analysera behovet av vård- och omsorgsboenden och därefter presentera de alternativ som stod till buds. Behovsanalysen, framtagen av en lokalstrateg från planeringsavdelningen inom Kommunstyrelsen, innehåller en nulägesanalys, prognos av det kommande behovet fram till 2029 samt olika avvägningar. Sammanfattningsvis bedömdes kommunen ha ett ökat behov till följd av befolkningsutvecklingen som innebär att ett nytt vård- och omsorgsboende skulle kunna fyllas år 2024/2025.

I behovsanalysen tas i begränsad utsträckning hänsyn till andra bedömningar av efterfrågeförändringar än vad befolkningsprognosen visar som i sin tur utgår från antagandet om en viss befolkningstillväxt och oförändrade framtida behov. Enligt uppgift från kommunen är andelen personer på vård- och omsorgsboenden med en demensdiagnos hög (ca 80 procent). Vi noterar även att medelåldern för brukarna på särskilt boende sjunker i Nynäshamn (se diagram 4) vilket kan indikera ytterligare behov av platser på särskilda boenden (samt ökade kostnader) i framtiden. Inte heller detta perspektiv förefaller beaktas nämnvärt i behovsanalysen.

lakttagelser rörande tillräcklig framförhållning och riskbedömning i planeringen? (Revisionsfråga 6)

Planeringen som kommunen för närvarande har innebär att ett nytt boende om ca 50 - 60 platser tillskapas om ca 4 - 5 år. Fram tills dess kommer ett fortsatt behov av externa boendeplatser och alternativa lösningar föreligga. Beslut om att anlita ett externt konsultstöd för att genomföra erforderliga upphandlingar är taget och detaljplanelagd mark för ändamålet uppges finnas. Detta innebär att framförhållningen får bedömas som tillräcklig för just detta boende. Däremot kan frågor resas kring hur framförhållningen historiskt varit.

Utifrån vår granskning har vi inte sett några dokumenterade riskanalyser rörande processen som nu startar med att få till stånd det nya boendet. Kommunen har dock kommit fram till att man inte själv har den kompetens som krävs för att genomföra upphandlingen, vilket kan ses som ett tecken på att upphandlingskompetens setts som ett riskområde. Vilka risker, ekonomiska eller verksamhetsmässiga, som lösningen med upphandling innebär finns exempelvis inte analyserat.

Bedömning (Revisionsfråga 4-6)

Vår bedömning är att det, efter beslut om upphandling av ett nytt vård- och omsorgsboende som ska stå klart 2024/25, finns en tydlig planering för att säkerställa tillgång till vård- och omsorgsplatser för verksamheterna. Nämnden har även identifierat behov av ytterligare ett vård- och omsorgsboende några år därefter. I december 2020 befinner sig processen i ett skede där en upphandling ska göras av en konsult som kan ombesörja upphandlingen. Vår uppfattning är således att det finns en planering men att den ännu inte är tillräckligt tydlig.

Vi bedömer även att planeringen kopplat till det nya boendet 2024/25 delvis bygger på tillförlitliga underlag. Vi bedömer slutligen att framförhållningen är tillräcklig men att planeringen i begränsad utsträckning är riskbedömd.

Vilken inriktning som det beslutade nya boendet ska ha är ännu inte fastställt. I det äldrepolitiska programmet fastställs målet att "skapa möjligheter till ett varierat utbud av olika boendeformer, med utgångspunkt från olika personliga förutsättningar". Vi vill utifrån målet påtala vikten av att i den framtida planeringen även beakta behovet av tillgång till olika typer av boendeformer (demensboenden, trygghetsboenden, korttidsboenden etc.). Enligt uppgift ska fördelning på typ av boendeplatser hanteras i upphandlingen.

5. Revisionell bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och socialnämnden delvis säkerställer en ändamålsenlig långsiktig planering av äldreomsorgen utifrån intentionerna i det äldrepolitiska programmet.

Vi baserar vår bedömning på att nämnderna i begränsad utsträckning aktivt arbetar för att utveckla och anpassa verksamheten till de kommande välfärdsbehoven eller säkerställer att boenden och omsorgsverksamhet motsvarar invånarnas/brukarnas behov. Förebyggande insatser finns men ekonomiska restriktioner försvårar att dessa utvecklas. Det finns numera en planering, byggd framför allt på framskrivning av befolkningsprognosen, för att säkerställa tillgång till vård- och omsorgsplatser för verksamheterna, men den täcker inte behoven förrän tidigast om 5 år och är inte riskbedömd i nämnvärd utsträckning.

5.1. Rekommendationer

Vi rekommenderar mot bakgrund av granskningens resultat Kommunstyrelsen och Socialnämnden:

- att vid en uppdatering eller aktualisering av äldrepolitiska programmet, tydliggör ansvar och roller samt koppla programmet till mål och budget (dvs koppla resurser till ambitionerna). Därutöver bör revidering ske mer frekvent än en gång per mandatperiod i syfte att vara aktuellt.
- att genomföra en dokumenterad riskanalys av beslutet att upphandla nytt vård- och omsorgsboende.

6. Bilagor

Nedanstående dokument har använts i granskningen:

- Ekonomistyrning i Nynäshamns kommun (Antaget av fullmäktige 2019-12-12 §229)
- Nynäshamns kommuns lokalförsörjningsplan 2021 - 2028
- Reglemente för kommunstyrelsen (Antaget av fullmäktige 2019-05-16 §94)
- Reglemente för socialnämnden (Antaget av fullmäktige 2019-05-16 §97)
- Tertialuppföljning 2 för socialnämnden
- Verksamhetsplan 2020 för socialnämnden (Antaget av socialnämnden 2020-01-28 §12)
- Årsredovisning för socialnämnden (Antaget av socialnämnden 2020-02-18 §19/20)
- Äldrepolitiskt program för Nynäshamns kommun 2016 – 2026 – ett tvärpolitiskt program (Antaget av fullmäktige 2017-04-19 §63)

Januari 2021



Anders Hägg

Henrik Fagerlind

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Nynäshamns kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2020-04-21. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.