



Granskning av planering och beredskap för framtidens äldreomsorg

Rapport

Varbergs kommun

KPMG AB

2023-11-22

Antal sidor 21

Antal Bilagor 2



Varbergs kommun

Granskning av planering och beredskap för framtidens äldreomsorg

2023-11-22

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	5
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Organisation och ansvarsfördelning	6
3.2	Styrning och uppföljning	6
3.3	Hälsofrämjande och förebyggande insatser	11
3.4	Prognostisering och planering	13
4	Samlad bedömning och rekommendationer	18

Sammanfattning

KPMG har av Varbergs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens planering och beredskap för framtidens äldreomsorg. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023. Syftet med granskningen har varit att bedöma om socialnämnden säkerställt en ändamålsenlig planering och beredskap vad gäller demografi, kompetensförsörjning, välfärdsteknik samt förebyggande och hälsofrämjande arbete.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att socialnämnden delvis säkerställt en ändamålsenlig planering och beredskap vad gäller demografi, kompetensförsörjning, välfärdsteknik samt förebyggande och hälsofrämjande arbete.

Granskningen visar att det pågår ett arbete med att utarbeta en försörjningsstrategi och nyttokalkyler avseende arbetet med välfärdsteknik. En försörjningsstrategi kan bidra till att skapa strategier, inriktning och tydliggöra vilka välfärdstekniska produkter som ska användas i verksamheterna. Likaså kan nyttokalkyler bidra till att tydliggöra förväntad nytta av välfärdsteknik, när nyttan realiserar och hur uppföljning ska genomföras.

Vi konstatera att förvaltningens arbete med hälsofrämjande och förebyggande insatser inte, annat än anhörigstödet, är direkt riktad mot att minska det specifika inflödet till hemtjänst och särskilt boende. Det finns i nuläget inga tydliga krav i lagstiftning avseende omsorgen att kommuner ska arbeta med hälsofrämjande och förebyggande insatser. Vi konstaterar dock att det i utredningen till den nya socialtjänstlagen framgår att kommuner ska lägga särskilt vikt vid förebyggande insatser. Vidare menar SKR att hälsofrämjande och förebyggande insatser kan ha positiva effekter på hälsan och därmed minska behovet av stöd från socialtjänsten hos de äldre.

Tillgängliga prognoser avseende särskilt boende visar att det kommer vara kö till särskilt boende i kommunen. Enligt socialtjänstlagen är kommuner skyldiga att tillhandahålla särskilda boenden till äldre. Om ett beslut om särskilt boende inte verkställs inom tre månader riskerar kommunen att behöva betala en särskild avgift. En konsekvens av den prognostiserade kösituationen är sannolikt att belastningen på exempelvis hemtjänst, korttidsboende och/eller den kommunala hemsjukvården kan komma att öka. För att hantera den ökade belastningen bör det finnas en plan för hur brukarnas behov ska tillgodoses i verksamheterna.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi socialnämnden att:

- Färdigställa försörjningsstrategin och arbetet med nyttokalkyler inom ramen för arbetet med välfärdsteknik.
- Utifrån ett proaktivt perspektiv se över möjligheterna att utveckla det hälsofrämjande och förebyggande arbetet.
- Säkerställa att det finns en samlad plan avseende hur kösituationen till särskilt boende kommer påverka belastningen på andra verksamheter.

I det följande redovisas våra bedömningar och rekommendationer kopplat till revisionsfrågorna:

Revisionsfråga	Bedömning:	Rekommendationer
Hur arbetar socialnämnden med att styra och följa upp verksamheten avseende demografi, kompetensförsörjning och välfärdsteknik inom hemtjänsten och särskilt boende?	Vår bedömning är att socialnämnden i allt väsentligt arbetar med att styra och följa upp verksamheten avseende kompetensförsörjning och välfärdsteknik.	Färdigställa försörjningsstrategin och arbetet med nyttokalkyler inom ramen för arbetet med välfärdsteknik.
Revisionsfråga	Bedömning	Rekommendationer
Hur arbetar socialnämnden med hälsofrämjande och förebyggande insatser för att minska inflödet till hemtjänsten och särskilt boende?	Vår bedömning är att socialnämnden delvis arbetar med hälsofrämjande och förebyggande insatser för att minska inflödet till hemtjänsten och särskilt boende.	Utifrån ett proaktivt perspektiv se över möjligheterna att utveckla det hälsofrämjande och förebyggande arbetet.
Revisionsfråga	Bedömning	Rekommendationer
Hur arbetar socialnämnden med att prognostisera den demo-grafiska utvecklingen och inflödet till hemtjänsten och särskilt boende?	Vår bedömning är att socialnämnden arbetar med att prognostisera den demografiska utvecklingen och inflödet till hemtjänsten och särskilt boende.	Inga rekommendationer
Revisionsfråga	Bedömning	Rekommendationer
Hur arbetar socialnämnden med att prognostisera och planera för behovet av särskilda boenden?	Vår bedömning är att socialnämnden delvis planerar för behovet av särskilda boenden	Säkerställa att det finns en samlad plan avseende hur kösituationen till särskilt boende kommer påverka belastningen på andra verksamheter.

Bakgrund

KPMG har av Varbergs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska planering och beredskap för framtidens äldreomsorg. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Enligt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) kommer andelen personer i åldersgruppen 80+ att öka med cirka 50 procent i Sverige fram till 2031. Det innebär en ökning med cirka 264 000 personer. Jämförelsevis ökade åldersgruppen med cirka 61 000 personer under föregående tioårsperiod. Av *"Varbergs befolkningsprognos 2022–2037"* framgår att andelen 85+ kommer öka med cirka 104 % fram till 2037.

Att andelen äldre ökar innebär att inflödet till särskilda boenden samt hemtjänsten kommer att öka. Detta innebär även att behovet av personal inom äldreomsorgen kommer öka kraftigt åren framåt om nuvarande arbetssätt inte förändras. Enligt SKR behöver enbart äldreomsorgen, beaktat ökade behov och pensionsavgångar, rekrytera cirka 111 000 anställda fram till 2031. Det kommer inte, beaktat övriga behov på arbetsmarknaden, vara möjligt att rekrytera sådana volymer utan att dränera övriga sektorer på arbetsmarknaden.

SKR har utarbetat nio strategier för att hantera kompetensförsörjningen varav en strategi är att *"Utnyttja tekniken smart"*. Valfärdsteknik kan bidra till att både effektivisera verksamhet och förbättra kvaliteten. Samtidigt bidrar valfärdsteknik till att minska rekryteringsbehovet. Genom att använda valfärdsteknik kan vissa arbetsuppgifter frigöras, automatiseras eller utföras på annat sätt jämfört med idag. En ytterligare framgångsfaktor är det hälsofrämjande och förebyggande arbetet. Enligt SKR kan *"...utökade hälsofrämjande och förebyggande insatser ha positiva effekter på hälsan och livs-kvaliteten, vilket kan leda till att behovet av stöd från socialtjänsten och hälso- och sjuk-vården hos de äldre minskar..."*. I utredningar inför den nya socialtjänstlagen framgår att socialtjänsten tydligare ska beakta behovet av tidiga och förebyggande insatser.

Ett ökat inflöde av äldre till äldreomsorgen innebär att kommunerna behöver ha tillförlitliga befolkningsprognoser som bland annat kan ligga till grund för planeringen av särskilda boenden. Nybyggnation av särskilda boenden innebär långa processer och betydande ekonomiska investeringar i en tid då skatteunderlaget minskar. Kommuner behöver beakta kunskapen om de demografiska förändringarna och ha en kort- och långsiktig planering för byggnationen av särskilda boenden. Planeringen behöver även, för att hantera konstaterade utmaningar, beakta hur valfärdsteknik kan integreras och användas i särskilda boenden samt inom hemtjänsten.

Kommunens revisorer har mot bakgrund av ovan beslutat att genomföra en granskning av planering och beredskap av framtidens äldreomsorg. Aktuella grunder för ansvarsprövning i granskningen är risken för bristande styrning och intern kontroll av både verksamhet och ekonomi.

Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om socialnämnden säkerställt en ändamålsenlig planering och beredskap vad gäller demografi, kompetensförsörjning, välfärdsteknik samt förebyggande och hälsofrämjande arbete.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Hur arbetar socialnämnden med att styra och följa upp verksamheten avseende demografi, kompetensförsörjning och välfärdsteknik inom hemtjänsten och särskilt boende?
- Hur arbetar socialnämnden med hälsofrämjande och förebyggande insatser för att minska inflödet till hemtjänsten och särskilt boende?
- Hur arbetar socialnämnden med att prognostisera den demografiska utvecklingen och inflödet till hemtjänsten och särskilt boende?
- Hur arbetar socialnämnden med att prognostisera och planera för behovet av särskilda boenden?

Granskningen avgränsas till att avse demografi, kompetensförsörjning, välfärdsteknik samt förebyggande och hälsofrämjande insatser inom hemtjänsten och särskilt boende.

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som ligger till grund för analyser, slutsatser och bedömningar i granskningen. I bilaga 1 återfinns en mer utförlig beskrivning av tillämpade revisionskriterier.

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Socialtjänstlagen 5 kap. 5–6 §§
- Socialtjänstlagen 3 kap. 1–2 §§
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med berörda tjänstepersoner och politiker. I bilaga 2 återfinns en beskrivning av vilka dokument som tagits del av samt vilka roller/funktioner som har intervjuats.

Samtliga intervjuade har fått möjlighet att faktakontrollera rapporten.

Resultat av granskningen

Organisation och ansvarsfördelning

Av socialnämndens reglemente¹ framgår att socialnämnden ska fullgöra kommunens uppgifter inom socialtjänsten samt vara ansvariga för de kommunala uppgifterna enligt SoL². Socialnämndens ansvarsområden omfattar socialtjänst, kommunal hälso- och sjukvård samt stöd och service åt äldre samt funktionshindrade.

I socialförvaltningens verksamhetsplan 2020–2023 – ett hållbart Varberg³ beskrivs att socialnämndens uppdrag är att hjälpa invånare som av olika skäl behöver stöd i sin vardag. Ett av huvuduppdragen är riktade mot att erbjuda stöd och tjänster riktade mot den äldre befolkningen. Socialnämnden ansvarar därmed för hemtjänst och särskilt boende.

Styrning och uppföljning

Övergripande styrdokument

Kommunfullmäktiges budget

I Varbergs kommuns budget 2023 och plan 2024–2027 för kommunkoncernen⁴ beskrivs att den demografiska utvecklingen kräver en snabbare förändringstakt än tidigare. Dagens behov av verksamhetsutveckling kräver ökat samarbete. Samtidigt behövs ny teknik och digitalisering i ännu större omfattning kopplas samman med kompetensförsörjning. För perioden 2020–2023 har kommunfullmäktige beslutat om fyra målområden som anger inriktningen för kommunkoncernen. Dessa är:

- Ett samhälle för alla
- Hela kommunen lever och utvecklas
- Livskraftigt näringsliv
- Organisation som utmärks av utveckling och förnyelse

Inom varje målområde finns prioriterade mål. Inom målområdet ”Organisation som utmärks av utveckling och förnyelse” finns två prioriterade mål som lyder:

- Kommunen ska visa nytänkande och använda ny teknik och digitalisering för att utveckla verksamheter och arbetsmetoder.
- Kompetensförsörjningen ska tryggas genom fokus på gott ledarskap och ett hållbart arbetsliv.

¹ Beslutad av kommunfullmäktige 2022-12-13

² Socialtjänstlagen (2001:453)

³ Saknas datering

⁴ Antagen av kommunfullmäktige 2022-11-15

Socialförvaltningens verksamhetsplan 2020–2023

Av dokumentet "socialnämndens internbudget - budget 2023 och långtidsplan 2024–2027"⁵ samt socialförvaltningens verksamhetsplan anges att målarbetet som förvaltningen och nämnden bedriver syftar till att bidra till kommunfullmäktiges målområden. Nämnden sätter målen för mandatperioden och beslutar om resultatindikatorerna. I "Årsredovisningen 2022 – Socialförvaltningen"⁶ beskrivs måluppfyllelsen. Socialnämnden har beslutat om följande mål samt uppnått följande resultat år 2022:

Område	Nämndmål –	Resultat 2022
Stärkt psykiskt hälsa	<p><i>Insatser ska utformas så att personer med psykisk ohälsa upplever ökad trygghet och meningsfullhet.</i></p> <p><i>Socialnämnden ska bidra till att den psykiska hälsan hos ungdomar/unga vuxna ska stärkas.</i></p>	<p><i>Nämnden närmar sig måluppfyllelse med pågående aktiviteter, men trots framsteg återstår utmaningar kring psykisk ohälsa, och målet är ännu ej helt uppnått.</i></p> <p><i>Nämnden anser att det pågår många aktiviteter som bidrar till positiv utveckling men det är ett arbete som behöver fortsätta att utvecklas.</i></p>
Nöjda äldre på särskilt boende	<p><i>Personer som bor på särskilt boende ska uppleva ökad trygghet och nöjdhet med sitt boende.</i></p>	<p><i>Nämnden är påväg mot måluppfyllelse, men ytterligare arbete krävs för att nå målet. Vissa riktade insatser tycks ha gett effekt men inte alla</i></p>
Trygg och säker vård	<p><i>Patientsäkerheten och känslan av trygghet ska öka för personer inom kommunal hälso- och sjukvård</i></p>	<p><i>Nämnden närmar sig en måluppfyllelse, med flera positiva indikatorer, men påverkas av vissa ej uppnådda resultatindikatorer.</i></p>
Tryggad kompetensförsörjning	<p><i>Socialförvaltningens behov av kompetens och personal ska stärkas och tryggas.</i></p>	<p><i>Nämnden anser att målet ej är uppnått, vilket grundar sig i den höga sjukfrånvaron. Konsekvensen av det är en hög belastning på personalen.</i></p>

⁵ Saknas datering

⁶ Saknas datering

Kompetensförsörjning

I kommunbudgeten beskrivs att kommunen har beslutat om gemensamma strategier inom kompetensförsörjning. De kommungemensamma strategierna utgår från Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) strategier för att möta kompetensutmaningen. De kommungemensamma strategierna är:

- Använd kompetens och teknik rätt
- Bredda rekryteringen
- Visa utvecklingsmöjligheter
- Hållbar arbetsgivare
- Skapa engagemang

I socialnämndens internbudget samt socialförvaltningens verksamhetsplan beskrivs att ett av socialnämndens mål är tryggad kompetensförsörjning. Målet ska bidra till kommunfullmäktiges prioriterade mål inom målområdet ” Organisation som utmärks av utveckling och förnyelse (se avsnitt 3.2.1).

I socialnämndens internbudget beskrivs hur socialförvaltningen de senaste åren har haft utmaningar avseende personal- och kompetensförsörjning. En kompetensförsörjningsplan⁷ har därmed utarbetats. Planen ger en översikt över befintlig kompetens, tydliggör kommande kompetensbehov och föreslår åtgärder för att möta kompetensutmaningen. Syftet är att definiera förbättringsområden inom kompetensförsörjning och fungerar som en grund för att genomföra aktiviteter för att möta kompetensutmaningen de kommande åren. De kommungemensamma strategierna integreras in i socialförvaltningens personal- och kompetensförsörjningsaktiviteter enligt planen.

I kompetensförsörjningsplanen beskrivs att arbete drivs inom ramen för flera av de kommungemensamma strategierna. Exempelvis har förvaltningen sedan 2020 ett ledarskapsprogram som samtliga chefer har genomgått. Programmet syftar till att stärka chefernas ledarförmåga och förutsättningar för att leda i förändring.

I socialnämndens internbudget beskrivs även att socialförvaltningen arbetar med ett projekt kring hållbara arbetstidsmodeller. Projektet ska ge ett förslag på en arbetstidsmodell som är hållbar och som möjliggör en god arbetsmiljö samt ett långsiktigt hållbart arbetsliv för samtliga medarbetare. Projektet ska bidra till att uppnå följande effektmål:

- Medarbetare upplever en förbättrad arbetsmiljö
- Minskad sjukfrånvaro
- Budget i balans
- Förbättrad brukarkvalitet
- Arbetsgivarens varumärke som attraktiv arbetsgivare ska stärkas

Inom projektet har även Varbergs kommun beslutat om att inrätta en gemensam bemanningsavdelning.

⁷ Personal- och kompetensförsörjningsplan 2023–2027
Socialnämnden. Saknas datering.

I intervjuer betonas vikten av att förbättra kompetensförsörjningen genom att ta vara på befintlig personal, särskilt genom att minska sjukfrånvaro och öka heltidsarbetet. Enligt Tertialrapporten 2023 noterades en sjukfrånvaro på ca 10%. I Kolada⁸ framgår även att 55% av de månadsavlönade inom äldre- och funktionshinderomsorgen arbetade heltid år 2022, vilket är lägre än det nationella genomsnittet på 63%. I intervju med förvaltningschef beskrivs att arbetet med hållbar arbetstidsmodell syftar till att stärka arbetsmiljön och förväntas att på sikt göra det möjligt att arbeta heltid i högre grad samt minska sjukfrånvaron. I intervjuer framkom även att förvaltningen arbetar med heltid som norm. Tidigare har förvaltningen även arbetat med önskad sysselsättningsgrad, vilket enligt tjänstepersoner tros ha varit hämmande för heltidstalet.

Uppföljning kring arbetet med kompetensförsörjning till socialnämnden sker i tertialrapporterna samt verksamhetsberättelsen. Ytterligare sker löpande rapporter månadsvis med information kring bland annat sjukfrånvaro, hållbara arbetstidsmodellerna och heltidsarbete.

Välfärdsteknik⁹

I socialförvaltningens digitaliseringsplan¹⁰ beskrivs målsättningen med förvaltningens digitaliseringsarbete. Målet är att utnyttja digitaliseringens möjligheter för att genomföra och utveckla förvaltningens uppdrag med önskad kvalitet och effektivitet. Vidare beskrivs hur syftet med digitalisering är att använda de möjligheter som tekniken för med sig för att förändra, utveckla eller förbättra verksamheten. Välfärdstekniken är en del av socialförvaltningens digitaliseringsarbete.

I digitaliseringsplanen framgår olika strategier för att lyckas med digitalisering. Dessa är:

- Digitalisering bedrivs i team för aktivare dialog. Socialförvaltningen ska åstadkomma en större närhet inom organisationen samt möjliggöra dialog och samarbete.
- Digitalt först. Digitalt först är en princip som innebär att digitala alternativ ska övervägas i första hand för att genomföra en beslutad insats gentemot brukaren.
- Digitalisering integreras med verksamhetsutveckling. Digitaliseringen kan bidra med kvalitativa och effektiva verksamheter som motsvarar målgruppernas behov och förväntningar, samtidigt som de inre aspekterna som medarbetarnas förutsättningar, kompetensförsörjning och effektivt utförande av uppdraget stärks.
- Digitalisering i nära samarbete med våra målgrupper och andra kommuner. Ett nära samarbete med kommuner ger kraft att tillsammans hitta mer resurseffektiva sätt att utföra vår service och tjänster.

Vid intervju framkom att digitalt först diskuteras i socialförvaltningen och är en strategi enligt digitaliseringsplanen. Däremot har digitalt först inte implementerats som ett arbetssätt i förvaltningen.

⁸ Kommun och landstingsdatabasen

⁹ SKR:s beskrivning av välfärdsteknik; *Välfärdsteknik är digital teknik som syftar till att bibehålla eller öka trygghet, aktivitet, delaktighet eller självständighet för en person som har eller löper förhöjd risk att få en funktionsnedsättning.* Exempel på välfärdsteknik är digitala lås, digital tillsyn och läkemedelsautomater.

¹⁰ Giltighetstid 2023-01-01 till 2025-12-31. Beslutad 2022-10-25.

Av intervjuer framkom att det i nuläget pågår ett omtag kring digitaliseringsarbetet både i förvaltningen och kommungemensamt. Därmed anser socialförvaltningen att det finns ett behov att se över digitaliseringsplanen. Ytterligare framkom i intervju vikten av samverkan inom hela kommunkoncernen gällande digitalisering.

Enligt socialnämndens internbudget har det under 2022 skett en modernisering av välfärdsteknik inom särskilt boende. Medicinskåpslås, hotellås samt kameror för tillsyn har exempelvis införts. Vid intervjuer lyftes ytterligare införanden inom både hemtjänst och särskilt boende som exempelvis digitala lås och trygghetslarm.

Vid intervjuer framgår att det inte finns en tydlig styrning vad gäller strategi för införande av välfärdsteknik. Detta är dock ett identifierat område som förvaltningen för närvarande aktivt arbetar med, bland annat tillsammans med SKR (kompetenscenter välfärdsteknik¹¹) för att utveckla en försörjningsstrategi. En försörjningsstrategi innebär bland annat vägval tydliggörs, till exempel vilken inriktning av välfärdsteknik som ska användas, genom upphandling eller annan driftform för att säkerställa kommunens behov.¹² Införandet av en försörjningsstrategi förväntas skapa en ökad tydlighet avseende hur förvaltningen kan verka strategiskt och använda olika välfärdstekniska produkter baserat på olika behov. Intervjuade tjänstepersoner lyfte även att de söker inspiration från andra kommuner för att ta vara på framgångsrika metoder.

Av intervjuer framkom även ett annat pågående utvecklingsprojekt - användning av nyttokalkyler. I intervjuer beskriver tjänstepersoner behovet av nyttokalkyler och uttrycker ett behov om att det bör användas för bedömning av nödvändiga åtgärder. En nyttokalkyl beskriver bland annat vilken förväntad nytta en välfärdstekniskprodukt förväntas medföra, när nyttan realiserats och hur uppföljning ska genomföras. För närvarande pågår ett arbete med att etablera en struktur och systematik för nyttorealiserings. Till exempel har kvalitetstaben börjat utforska befintliga ramverk kring nyttorealiserings som presenteras av SKR¹³.

Uppföljning till nämnden avseende arbetet med välfärdsteknik sker i verksamhetsberättelsen samt tertialrapporterna. Dessutom bedrivs löpande dialog mellan förvaltning och nämnd återkommande under året.

Bedömning

Vår bedömning är att socialnämnden i allt väsentligt arbetar med att styra och följa upp verksamheten avseende kompetensförsörjning och välfärdsteknik.

Vi noterar att nämnden fastställt ett nämndmål avseende kompetensförsörjning samt utarbetat en kompetensförsörjningsplan. Förvaltningen bedriver även olika projekt som exempelvis hållbara arbetstidsmodeller. Detta beaktat sjukfrånvaron om cirka 10% samt andel heltidsarbetande om 55% jämfört med det nationella genomsnittet på 63%. Enligt SKR är minskad sjukfrånvaro och ökad sysselsättning viktiga faktorer för att minska rekryteringsbehov och därmed möta kompetensutmaningen.

¹¹ SKR:s Kompetenscenter välfärdsteknik stöttar kommunerna genom att samla, skapa och sprida kunskap och kompetens inom områden som rör verksamhetsutveckling av omsorgen av äldre genom digitalisering.

¹² SKR, 2023. *Strategisk upphandling, försörjningsstrategi*.

¹³ [Vägledning, nätverk, stöd: nyttorealiserings | SKR](#)

Det finns en digitaliseringsplan, där strategier för att arbeta med digitaliseringen framgår. Av intervjuer framgår dock att det finns ett behov av en försörjningsstrategi och nyttokalkyler avseende arbetet med välfärdsteknik. Vi konstaterar att detta arbete är pågående.

Vidare konstaterar vi att det sker en återkommande uppföljning kring arbetet med kompetensförsörjning samt välfärdsteknik i tertialrapporterna och verksamhetsberättelsen.

Hälsofrämjande och förebyggande insatser

I dagsläget finns inga tydliga krav i lagstiftningen avseende omsorg att kommunen ska arbeta med hälsofrämjande och förebyggande insatser. Som nämnt i avsnitt 2 framgår det av utredningen till den nya socialtjänstlagen att kommunernas socialtjänster ska lägga särskild vikt vid förebyggande insatser. Regeringens proposition kommer dock tidigast under 2024, vilket gör att det ännu inte med säkerhet går att säga exakt hur eventuella krav i lagen kommer vara formulerade.

SKR beskriver att ”...utökade hälsofrämjande och förebyggande insatser kan ha positiva effekter på hälsan och livskvaliteten, vilket kan leda till att behovet av stöd från socialtjänsten och hälso- och sjukvården hos de äldre minskar...”¹⁴

År 2018 skapades den preventiva enheten i socialförvaltningen. Av intervjuer framkom att preventiva enheten arbetar mot socialnämndens mål trygg och säker vård med fokus på patientsäkerhet. Det finns inga mål beslutade av nämnden kopplade direkt till hälsofrämjande och förebyggande insatser. Av ”Preventiva enheten – Uppdragsbeskrivning¹⁵” beskrivs att syftet med preventiva enheten är att bistå och stötta socialförvaltningens verksamheter med att främja en god hälsa och att undvika ohälsa. Detta relateras till fyra riskområdena avseende undernäring, trycksår, fall och ohälsa i munnen. Enhetens mål är:

- Antalet vårdskador i de fyra ovan nämnda riskområdena ska minska i Varberg kommuns hälso- och sjukvård.
- Personer i målgruppen ska riskbedömas och att vårdprocessen i vårdskadearbetet följs; riskbedömning, orsaksanalys, åtgärdsplanering och uppföljning.
- Personer med demenssjukdom och deras anhöriga ska få vård, stöd och omsorg enligt nationella riktlinjer vid demenssjukdom.

I intervjuer framkom att preventiva enheten arbetar med det nationella kvalitetsregister Senior alert. I SKR:s rapport ”Kvalitetsregister för säker vård och tryggare omsorgspersonal”¹⁶ beskrivs att Senior alert är ett verktyg där varje vårdtagare som är 65 år eller äldre registreras utifrån deras individuella risker för fall, trycksår, undernäring eller munhälsoproblem. Det förebyggande arbetssättet och logiken i Senior alert bygger på:

¹⁴ [Välfärdens kompetensförsörjning \(skr.se\)](https://www.skr.se/rapporter/valfardens-kompetensforsorjning), s 30

¹⁵ Saknas datering

¹⁶ Publicerad 2022

- Identifiera risker och analysera orsaker för fall, trycksår, viktninskning, ohälsa i munnen och/eller blåsdysfunktion/inkontinens
- Planera och genomföra förebyggande åtgärder
- Följa upp åtgärder och utvärdera resultat. Genom att använda Senior alert systematiseras det vårdpreventiva arbetssättet och rutiner skapas i det dagliga arbetet.

I Senior alert får medarbetarna tillgång till mätningar över tid som gör det möjligt att förbättra och utvärdera vårdens kvalitet.¹⁷ Av intervjuer framgick att den preventiva enheten återkopplar till ledning och medicinskt ansvariga två gånger om året kring kvalitetsregistren. Ytterligare erhåller enhetschefer inom särskilt boende och hemtjänst feedback två gånger per år. Dessutom sker dialog kring goda exempel och identifierade förbättringsarbete med legitimerad personal och Senior alertombud i samband med nätverksträffar samt när Hälso- och sjukvårdsavdelningens fokusgrupper träffas.

Den preventiva enheten utbildar Senior alert-ombud och anordnar nätverksträffar. Senior alert-ombudet har en nyckelroll inom vården och ansvarig för att identifiera och hantera risker som påverkar äldre patienters hälsa. Deras uppgifter inkluderar riskbedömningar, samarbete med personal och förebyggande åtgärder. De deltar i multiprofessionella team-möten, där samlad kompetens används för att analysera och planera åtgärder. Ytterligare sprider de information vidare till enhetens personal. Dessutom introducerar de ny personal i Senior alert-arbetet och håller registret aktuellt.¹⁸ Nätverksgrupperna syftar till kompetensutveckling, erfarenhetsutbyte samt att stärka ombuden i sina roller. Träffarna resulterar i fler samarbeten och att medarbetare delar praktiska tips och idéer som fungerar i det vardagliga arbetet utanför nätverksträffarna.¹⁹

I intervjuer framkom att Varbergs kommun arbetar med anhörigstöd. Syftet med anhörigstödet är att stötta anhöriga så de inte drabbas av ohälsa eller sjukdom. I dokumentet "Uppdragsbeställning anhörigstödet"²⁰ beskrivs att kommunen ska erbjuda olika typer av flexibla serviceinsatser. Anhöriga ska dessutom mötas av ett anhörigperspektiv från personal inom vård och omsorg. Det innebär att vården och omsorgen av den närstående utförs med beaktande av den anhörigas behov av delaktighet och information, att den anhöriges insatser uppmärksammas och att också dennes behov tas hänsyn till. I regeringens proposition "Stöd till personer som vårdar eller stödjer närstående"²¹ konstateras att ett väl fungerande stöd till anhöriga kan bidra till att anhöriga orkar ge omsorg under en längre tid än de annars skulle ha gjort. Därmed kan det minska behovet av särskilt boende. Ytterligare framkom i intervju att anhörigstödet samarbetar med demenssamordnare och kan på så sätt ge anhöriga goda förutsättningar för att vårda personen med demenssjukdom i hemmet. Demenssamordnare hjälper att finna rätt kontakter i alla frågor som kan uppstå vid demenssjukdom. Det kan handla om kontakter mellan sjukhus, vårdcentral och kommun eller information kring vad en demenssjukdom innebär.²²

¹⁷ Senior alert informationsbroschyr, 2015

¹⁸ Riktlinje Senior alert kvalitetsregister. Varbergs Kommun. Giltig från 2020-05-28

¹⁹ SKR, 2022. *Kvalitetsregister för säker vård och tryggare omsorgspersonal*

²⁰ 2022-12-20

²¹ prop. 2008/09:82

²² Demenssjukdom, Varberg kommun

I intervjuer framkom att hälsofrämjande och förebyggande arbetet ibland uppfattas prioriteras lägre till förmån för andra behov i förvaltningen. Tjänstepersoner betonar behovet av en stark styrning och eventuellt lagstöd för att säkerställa att dessa insatser ges tillräcklig uppmärksamhet och utrymme. Ytterligare framkom i intervjuer vikten av samverkan mellan flertal aktörer i hela kommunen.

Bedömning

Vår bedömning är att socialnämnden delvis arbetar med hälsofrämjande och förebyggande insatser för att minska inflödet till hemtjänsten och särskilt boende.

Vi noterar att det finns en preventiv enhet inom socialförvaltningen som arbetar mot socialnämndens mål trygg och säkervård med fokus på patientsäkerhet. Vi noterar även att den preventiva enheten arbetar med det nationella kvalitetsregistret Senior alert för att förbättra vården, det preventiva arbetet och säkerställa patientsäkerheten.

Däremot kan vi konstatera att förvaltningens nuvarande arbete med hälsofrämjande och förebyggande insatser inte, annat än anhörigstödet, är direkt riktat mot att minska det specifika inflödet till hemtjänst och särskilt boende. Det finns i nuläget inga tydliga krav i lagstiftning avseende omsorgen att kommuner ska arbeta med hälsofrämjande och förebyggande insatser. Vi konstaterar dock att det i utredningen till den nya socialtjänstlagen framgår att kommuner ska lägga särskilt vikt vid förebyggande insatser. Vidare menar SKR att hälsofrämjande och förebyggande insatser kan ha positiva effekter på hälsan och därmed minska behovet av stöd från socialtjänsten hos de äldre.

Prognostisering och planering

Demografiska prognoser för inflödet till hemtjänst och särskilt boende

I "Behovskartläggning 2022 Uppdragsavdelningen Socialförvaltningen²³" framgår att samhällsutvecklingskontoret årligen tar fram en kommunövergripande prognos över befolkningsutvecklingen för kommande femtonårsperiod. Prognosen utarbetas tillsammans med en extern aktör (Sweco) och inkluderar nedanstående åldersuppdelning.

Tabell: Befolkningsutveckling 2021–2037

	Utfall 2021	2022	2025	2031	2037	ökn jmf med 2021
0-6 år	5 216	5 285	5 351	5 584	5 888	13 %
7-12 år	4 863	4 884	4 975	5 270	5 476	13 %
13-17 år	3 758	3 898	4 168	4 389	4 649	24 %
18-19 år	1 452	1 479	1 555	1 745	1 852	28 %
20-24 år	3 027	3 132	3 307	3 818	4 010	32 %
25-29 år	3 605	3 498	3 362	3 781	4 069	13 %
30-39 år	8 298	8 527	8 859	8 960	9 411	13 %
40-49 år	7 876	7 942	8 154	9 596	10 370	32 %

²³ Saknas datering

50-59 år	8 438	8 543	8 650	8 865	9 657	14 %
60-64 år	4 036	4 030	4 283	4 610	4 689	16 %
65-69 år	4 104	4 208	4 252	4 576	4 803	17 %
70-74 år	4 180	4 122	4 047	4 286	4 776	14 %
75-79 år	3 674	3 856	4 023	3 988	4 166	13 %
80-84 år	2 091	2 208	2 877	3 404	3 568	71 %
85-89 år	1 241	1 297	1 422	2 271	2 497	101 %
90-år	799	809	867	1 070	1 662	108 %
Totalt	66 658	67 719	70 152	76 217	81 542	22 %

Tabellen ovan presenteras i "Lokalrevision 2022-Socialförvaltningen²⁴" och visar den prognostiserade befolkningsutvecklingen i kommunen från 2021 till och med 2037. Lokalrevisionen hanteras årligen av nämnden i november. Av prognosen framgår att totalt beräknas antal invånare i kommunen öka med cirka 15 000 invånare under prognosperioden. Befolkningen ökar generellt och den största procentuella ökningen återfinns vid åldersgrupperna över 80 år. Åldersgruppen 80 år eller äldre förväntas öka med cirka 3 600 personer fram till år 2037, vilket nästan är en dubbling mot dagens nivå. Ökningen är som störst åren 2023–2030 då den stora 40-talistgenerationen blir över 80 år.

Socialförvaltningen använder den årliga befolkningsprognosen som en del av sitt underlag för att prognostisera inflöde och platsbehov till särskilda boende och hemtjänst. Av intervjuer framgår att socialförvaltningen tar emot befolkningsprognoserna centralt. Därefter utvecklas en behovskartläggning för att prognostisera volymen inom exempelvis hemtjänststimmar och särskilda boendeplatser. Detta med hjälp av en extern aktör (Ensolution).

Tabell: Förväntat behov av hemtjänststimmar fram till år 2034

Kundkategori*	2022	2024	2029	Ökn 2029 jmf 2022	2034	Ökn 2034 jmf 2022
0-19 år	0	0	0	0	0	0
20-49 år	6 612	6 720	7 051	7%	7 324	11 %
50-64 år	21 400	21 487	21 448	0%	21 617	1 %
65-69 år	24 678	24 662	24 587	0%	25 545	1 %
70-74 år	24 399	23 269	23 796	-2%	23 956	-2 %
75-79 år	59 737	61 450	55 314	-7%	57 152	-4 %
80-84 år	81 416	95 522	119 163	46%	109 733	35 %
85-89 år	103 538	109 898	144 749	40%	182 440	76 %
90-år	144 671	147 451	167 450	16%	219 881	52 %
	466 452	490 458	563 557	21%	647 647	39 %
Ökning timmar mot fg år	8 242	12 712	16 225		18 974	

²⁴ Saknas datering

Tabell visar prognosen för utvecklingen av hemtjänsttimmar i Varbergs kommun fram till 2034. Ökningen är särskilt märkbar för personer som är 80 år eller äldre. Till följd av den förväntade ökningen av behovet av hemtjänsttimmar har förvaltningen prognostiserat att cirka ytterligare 50 heltidstjänster kommer att behövas mellan 2022–2034.

Tabell: Förväntat antal dygn på särskilt boende för äldre fram till och med 2034

Kundkategori*	2022	2024	2029	2034	Ökn 2034 jmf m 2022
50–64 år	3 390	3 338	3 403	3 461	2 %
65–69 år	3 213	3 149	3 206	3 361	5 %
70–74 år	10 000	9 352	9 768	9 921	-1 %
75–79 år	18 722	18 887	17 362	18 099	-3 %
80–84 år	38 334	44 106	56 193	52 207	36 %
85–89 år	53 440	42 587	74 825	95 148	78 %
90- år	77 626	77 587	89 985	119 213	54 %
Totalt antal dygn	204 726	212 044	254 741	301 409	47 %
Totalt antal platser**	580	620	690	800	38 %

Källa: Behovskartläggningen 2022

Tabellen visar en prognos för utveckling av förväntat antal dygn på särskilt boende i Varbergs kommun fram till 2034. Enligt prognosen kommer det fram till 2034 att behövas omkring 220 nya platser i särskilt boende för äldre. I maj 2022 fanns det 569 platser med möjlighet till ytterligare 11 platser. Om ett boende har 60 platser motsvarar ökningen nästan fyra nya särskilda boenden. I Lokalrevision 2023-Socialförvaltningen²⁵ har behovet av antal platser ökat till minst 280 platser.

I behovskartläggning för 2022 beskrivs att prognoserna för både hemtjänst och särskilt boende är beräknade utifrån dagens konsumtion och att den kommer att öka i samma takt som befolkningsökningen. Prognoserna tar viss hänsyn till att befolkningen beräknas bli friskare framöver. Detta inkluderar fler friskare år, ökad digitalisering och utveckling av mediciner. I dokumentet framgår även att i och med att de äldre blir allt fler kommer utöver det som synliggörs ovan också visa sig i ökat behov av omsorg i form av exempelvis dagverksamhet samt korttidsboende.

3.3.2 Planering för behovet av särskilda boenden

I Lokalrevisionen 2022 beskrivs att den behovskartläggning som årligen tas fram inom socialförvaltningen är ett av underlagen till lokalrevisionen för socialnämndens ansvarsområde. I behovskartläggningen tas hänsyn till den demografiska utvecklingen, förändringar i lagstiftning och andra nationella styrdokument samt den politiska viljeinriktningen.

Av dokumenten Lokalrevision 2022 samt Lokalrevision 2023 anges det hur socialförvaltningen ska påbörja ett arbete gällande prioritering och översyn av

²⁵ Saknas datering

kommunens särskilda boenden. I det arbetet ingår bland annat vilka boenden som är i behov av renovering/anpassningar, vilka boenden som på sikt ska avvecklas samt möjligheter till utökning av platser i befintliga boenden. Det understryks även i lokalrevisionen att bostadsbristen i kommunen fortsatt är ett problem. Bristen gäller såväl ordinära bostäder som anpassade boenden till olika målgrupper.

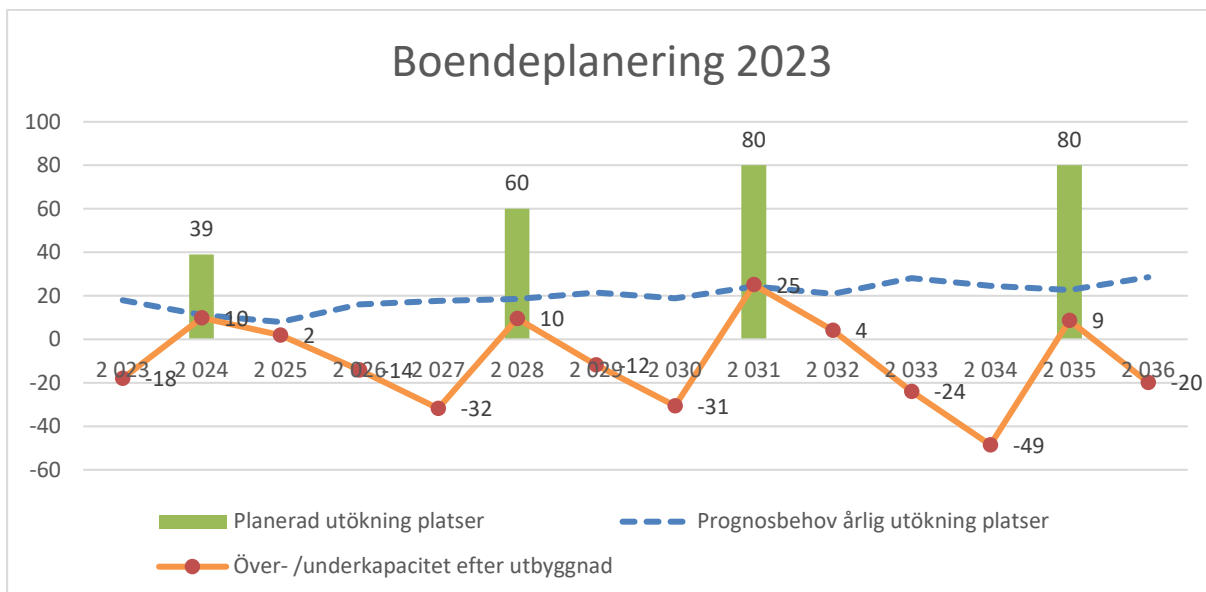
Arbetet med att samverka kring kommunens gemensamma behov av lokalförsörjning sker inom lokalberedningsgruppen. Målet är att effektivisera lokalanvändningen. Forumet strävar för en samsyn i utvecklingsbehov och taktar in åtgärdsval och förstudier så fler satsningar i utvecklingsområden kan ske samordnat.

I lokalrevisionen återfinns sammanställningar av alla kommunens samt privata aktörers korttidsboenden och särskilda boenden. Informationen omfattar bland annat beskrivningar över den totala boytan, lokalkostnaden (årshyra), avtalens längd, beskrivningar över planerat underhåll samt antal tillgängliga platser i den beskrivna verksamheten. Av dokumenten framkommer även en utbyggnadsplan. Det planeras för tre nya särskilda boenden med minst 60 platser i varje boende. I en första etapp planeras ett boende i de nordvästra delarna av kommunen. Detta förväntas kunna tas i drift 2027/2028. Det beskrivs även hur Lindgårdens särskilda boende är pausat och enligt plan ska tas i drift i början av 2024.

I intervjuer beskrivs att vid behov av nya särskilda boenden görs en behovsanalys som lämnas till samhällsutvecklingskontoret som är ansvarig för att utarbeta olika lösningar för att tillgodose behovet. För att säkerställa att de förslagna lösningarna är ändamålsenliga involverar samhällsutvecklingskontoret referensgrupper från verksamheterna som ger inspel i processen.

Lokalrevisionen för 2022 samt 2023 inkluderar även en prognos av platsbehovet för perioden 2022–2038. Detta är beräknat utifrån aktuell befolkningsprognos och kopplad till förslag av byggnation. Det återfinns även angivelser om hur antalet platser kommer behöva öka kontinuerligt samt hur över/under kapaciteten beräknas se ut under perioden (detta eftersom ett nytt boende tillfälligt kommer skapa en viss överkapacitet för att därefter beläggas med brukare).

Nedanstående diagram visar planerad utbyggnadsplan med fyra boenden (gröna staplar). Baserat på befolkningsutvecklingen är det årliga behovet av utökning cirka 20–30 platser (blå linje). Prognosen baseras på Varbergs kommuns befolkningsprognos och revideras årligen. Behovet av nytt boende kommer därmed redan 2025/2026. Enligt lokalrevisionen skapas inga tidsfönster för överkapacitet av boendeplatser så som utbyggnadsplanen ser ut idag (orangelinje). I stället visar prognosen en underkapacitet, vilket resulterar i köer till de särskilda boendena. En konsekvens av detta är sannolikt att belastningen på exempelvis hemtjänst, korttidsboende och/eller den kommunala hemsjukvården kan komma att öka.



Källa: Lokalrevision 2022-Socialförvaltningen

Bedömning

Vår bedömning är att socialnämnden arbetar med att prognostisera den demografiska utveckling och inflödet till hemtjänst och särskilt boende. Vidare bedömer vi att socialnämnden delvis planerar för behovet av särskilda boende.

Av granskningen framgår att befolkningsprognoserna tas fram kommuncentralt från samhällsutvecklingskontoret och att dessa används i planeringen av behoven. Vi noterar att det finns framtagna prognoser för dels antalet hemtjänststimmar och förväntat antal dygn på särskilt boende. Prognoserna används för att styra och planera verksamheten. Prognoserna tar även en viss hänsyn till att befolkningen beräknas bli friskare framöver.

Vidare noterar vi utifrån aktuella prognoser att det kommer saknas platser inom särskilt boende åren framåt. Detta innebär att det kommer vara kö till särskilt boende i kommunen. Enligt socialtjänstlagen är kommuner skyldiga att tillhandahålla särskilda boenden till äldre. Om ett beslut om särskilt boende inte verkställs inom tre månader riskerar kommunen att behöva betala en särskild avgift. En konsekvens av den prognostiserade kösituationen är sannolikt att belastningen på exempelvis hemtjänst, korttidsboende och/eller den kommunala hemsjukvården kan komma att öka. För exempelvis hemtjänsten kan vårdtyngden hos aktuella brukare öka och dubbelbemanningar bli nödvändigt. För att hantera den ökade belastningen bör det finnas en plan för hur brukarnas behov ska tillgodoses i verksamheterna.

Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om socialnämnden säkerställt en ändamålsenlig planering och beredskap vad gäller demografi, kompetensförsörjning, välfärdsteknik samt förebyggande och hälsofrämjande arbete.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att socialnämnden delvis säkerställt en ändamålsenlig planering och beredskap vad gäller demografi, kompetensförsörjning, välfärdsteknik samt förebyggande och hälsofrämjande arbete.

Granskningen visar att det pågår ett arbete med att utarbeta en försörjningsstrategi och nyttokalkyler avseende arbetet med välfärdsteknik. En försörjningsstrategi kan bidra till att skapa strategier, inriktning och tydliggöra vilka välfärdstekniska produkter som ska användas i verksamheterna. Likaså kan nyttokalkyler bidra till att tydliggöra förväntad nytta av välfärdsteknik, när nyttan realiserar och hur uppföljning ska genomföras.

Vi konstaterar att förvaltningens arbete med hälsofrämjande och förebyggande insatser inte, annat än anhörigstödet, är direkt riktad mot att minska det specifika inflödet till hemtjänst och särskilt boende. Det finns i nuläget inga tydliga krav i lagstiftning avseende omsorgen att kommuner ska arbeta med hälsofrämjande och förebyggande insatser. Vi konstaterar dock att det i utredningen till den nya socialtjänstlagen framgår att kommuner ska lägga särskilt vikt vid förebyggande insatser. Vidare menar SKR att hälsofrämjande och förebyggande insatser kan ha positiva effekter på hälsan och därmed minska behovet av stöd från socialtjänsten hos de äldre.

Tillgängliga prognoser avseende särskilt boende visar att det kommer vara kö till särskilt boende i kommunen. Enligt socialtjänstlagen är kommuner skyldiga att tillhandahålla särskilda boenden till äldre. Om ett beslut om särskilt boende inte verkställs inom tre månader riskerar kommunen att behöva betala en särskild avgift. En konsekvens av den prognostiserade kösituationen är sannolikt att belastningen på exempelvis hemtjänst, korttidsboende och/eller den kommunala hemsjukvården kan komma att öka. För att hantera den ökade belastningen bör det finnas en plan för hur brukarnas behov ska tillgodoses i verksamheterna.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi socialnämnden att:

- Färdigställa försörjningsstrategin och arbetet med nyttokalkyler inom ramen för arbetet med välfärdsteknik.
- Utifrån ett proaktivt perspektiv se över möjligheterna att utveckla det hälsofrämjande och förebyggande arbetet.
- Säkerställa att det finns en samlad plan avseende hur kösituationen till särskilt boende kommer påverka belastningen på andra verksamheter.



Datum som ovan

KPMG AB

Amalie Christensen

Amalie Christensen
Verksamhetsrevisor

Ludwig Reismer

Ludwig Reismer
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

Bilaga 1 - Revisionskriterier

Inom ramen för granskningen har nedanstående revisionskriterium tillämpats:

- Kommunallagen 6 kap. 6 § som beskriver att nämnderna inom sina områden ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Nämnderna ska även se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.
- Socialtjänstlagen 5 kap. 5–6 §§ som beskriver att socialnämnden ska verka för att äldre människor får goda bostäder och ska därutöver ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. Kommunen ska vidare planera sina insatser för äldre genom att exempelvis inrätta särskilda boende-former för service och omvårdnad.
- Socialtjänstlagen 3 kap. 1–2 §§ som anger socialnämndens uppgifter avseende exempelvis att främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden samt ansvaret för medverkan i samhällsplaneringen i kommunen.
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut.

Bilaga 2 - Källförteckning

Dokumentförteckning:

- Personal och kompetensförsörjningsplan 2023–2027 (socialnämnden).
- Kommunbudget och plan 2024–2027 för kommunkoncernen
- Budget 2023 och långtidsplan 2024–2027 socialnämnden
- Verksamhetsplan preventiva enheten 2020–2023
- Uppdragsbeskrivning preventiva enheten
- Socialförvaltningens digitaliseringsplan
- Reglemente för socialnämnden
- Behovskartläggning 2022
- Lokal revision 2022 socialförvaltningen
- Lokalrevision 2023 socialförvaltningen
- Årsredovisning 2022-socialförvaltningen
- Verksamhetsplan socialförvaltningen 2020–2023
- Tertialrapport 2023 - socialförvaltningen

Intervjuförteckning:

- Socialnämndens presidium
- Förvaltningschef
- Avdelningschef hemtjänst
- Avdelningschef särskilt boenden
- Avdelningschef ekonomistaben
- Utvecklingsledare kvalitetstaben
- Enhetschef samt utvecklingsledare på den preventiva enheten