

Härnösands kommuns revisorer

Till
Socialnämnden

För kännedom:
Kommunfullmäktige
Kommunstyrelsen

2022-05-05

Revisionsrapport ”Granskning av äldreboendeplatser”

KPMG har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en granskning av arbetet med att säkerställa tillgång till platser i särskilt boende för äldre. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Revisionen önskar att socialnämnden lämnar synpunkter på de slutsatser som finns redovisade i rapporten senast den 26 augusti 2022. Av svaret bör det framgå vilka eventuella åtgärder som ska vidtas och när de beräknas vara genomförda.

Svaret skickas till Lena Medin, KPMG (mailadress lana.medin@kpmg.se) för vidarebefordran till revisorerna.

För Härnösands kommuns revisorer

Ingrid Flodin
Vice ordförande

Bo-Anders Öberg
2:a vice ordförande



Granskning av äldreboendeplatser

Rapport

Härnösands kommun

KPMG AB

2022-05-05

Antal sidor 13



Härnösands kommun
Granskning av äldreboendeplatser

2022-05-05

Innehåll

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Regelverk	6
3.1	Skyldighet att verkställa beslut	6
3.2	Rapporteringsskyldighet	7
4	Resultat av granskningen	8
4.1	Ej verkställda beslut	8
4.2	Boendeplatser	9
5	Slutsats och rekommendationer	13

1 Sammanfattning

Vi har av Härnösands kommuns revisorer fått i uppdrag att granska arbetet med att säkerställa tillgång till platser i särskilt boende för äldre. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om socialnämnden bedriver ett ändamålsenligt arbete för att tillgodose behovet av platser för äldre i särskilt boende.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att socialnämnden delvis bedriver ett ändamålsenligt arbete för att tillgodose behovet av platser för äldre i särskilt boende.

Vi bedömer att det strategiska arbetet behöver stärkas för att säkerställa att det framtida behovet av boendeplatser kan tillgodoses.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi socialnämnden att:

- löpande följa och analysera utveckling och orsaker till att beslut ej verkställs, se avsnitt 4.1.4
- omgående uppdatera och därefter regelbundet ta fram prognoser/scenarion avseende framtida behov av boendeplatser, se avsnitt 4.2.1
- utifrån uppdaterad prognos/scenario besluta om erforderliga åtgärder, se avsnitt 4.2.1
- tydliggöra och driva på arbetet för att fler trygghetsboenden ska etableras, se avsnitt 4.2.1.

2 Bakgrund

Vi har av Härnösands kommuns revisorer fått i uppdrag att granska arbetet med att säkerställa tillgång till platser i särskilt boende för äldre. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Enligt aktuell rapportering har noterats att det finns relativt många ej verkställda beslut avseende särskilt boende för äldre. Det medför att enskilda individer i behov av hjälp inte alltid får den hjälp och det stöd som de har lagstadgad rätt till. Nämnden är skyldig att rapportera till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) om beviljat bistånd enligt SoL (socialtjänstlagen) inte har verkställts tre månader efter beslut. Nämnden ska även rapportera om en insats har avbrutits och inte verkställts på nytt inom tre månader.

Det är viktigt att ha en god framförhållning och en väl framarbetad strategi för att kunna tillgodose äldres behov av boende, vård och omsorg när eget boende inte längre är tillräckligt. Även andra typer av boende för äldre personer är av vikt för att kunna skjuta upp behovet av särskilt boende. Det tar också ofta lång tid att förändra tillgången till boendeplatser och därför av vikt att planeringen fungerar på ett ändamålsenligt sätt.

Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys att arbetet med boendeplatser för äldre behöver granskas.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om socialnämnden bedriver ett ändamålsenligt arbete för att tillgodose behovet av platser för äldre i särskilt boende.

Granskningen har besvarat följande frågor:

- Hur ser utvecklingen av ej verkställda beslut ut under de senaste 3 åren avseende särskilt boende för äldre?
- Har nämnden analyserat och dragit slutsatser om vilka som är de vanligaste orsakerna till att beslut ej verkställts?
- Vilka beslut om åtgärder m.m. har nämnden fattat med anledning av ej verkställda beslut?
- Görs bedömningar av hur hemtjänst påverkas av tillgången till särskilt boende?
- Finns aktuella prognoser och bedömningar av framtida behov av boendeplatser?
- Finns en relevant planering och åtgärder för att tillgodose behovet av boendeplatser i särskilt boende, liksom tillgång till andra boendeformer anpassade för äldre (exempelvis trygghetsboende)?

Granskningen omfattar socialnämnden.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Socialtjänstlagen
- Tillämpbara interna regelverk och policys.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av protokoll, tjänsteskrivelser, utredningar, verksamhetsplaner, verksamhetsuppföljningar, policy och kvalitetsberättelse.
- Intervjuer har genomförts med verksamhetschef och enhetschefer, samt underlag har erhållits från förvaltningschef.

Rapporten är faktakontrollerad av intervjuade samt att förvaltningschef getts möjlighet att lämna synpunkter på rapporten.

3 Regelverk

3.1 Skyldighet att verkställa beslut

Socialtjänstlagen (SoL) är en ramlag som ger kommunen stor frihet att utforma verksamheten utifrån lokala förutsättningar och behov. I lagen anges bland annat att den som själv inte kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska också utformas så att det stärker individens möjligheter att leva ett självständigt liv.

Beviljade biståndsbeslut ska verkställas omedelbart. Den tidsgräns om tre månader som gäller för bestämmelsen om rapporteringsskyldighet av ej verkställda beslut har ingenting att göra med om när beslut ska verkställas. Det innebär alltså att en kommun inte har tre månader på sig att verkställa ett beslut, utan beslut ska verkställas omedelbart.

Det är alltid den beslutade nämnden som har ansvaret för att den enskilde faktiskt får de insatser han eller hon har beviljats. Detta ansvar gäller oavsett om det är nämnden själv, en annan nämnd eller en enskild verksamhet som verkställer beslutet.

Socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med den enskilde vilket innebär att den enskilde ska ha ett visst inflytande över hur en beslutad insats verkställs. Den enskilde har dock ingen oinskränkt rätt att få som han eller hon vill men den enskildes önskemål om boende ska så långt som möjligt respekteras. Det erbjudna boendet måste dock alltid tillgodose den enskildes behov samt tillförsäkra denne en skälig levnadsnivå.

Om behovet av insats kvarstår kan ett beslut om särskilt boende inte anses vara verkställt i och med att den enskilde tackar nej till ett erbjudet boende. Beslutet anses verkställt när den enskilde tackat ja till den erbjudna bostaden och flyttat sig. Att den enskilde tackar nej till det erbjudna boendet kan bero på att boendet inte motsvarar den enskildes önskemål eller att det inte är anpassat till den enskildes behov. Att den enskilde tackat nej till det erbjudna boendet behöver därför inte innebära att förutsättningarna för biståndsbeslutet har ändrats och om behovet kvarstår anses beslutet även fortsättningsvis som ej verkställt. Nämnden kan därmed inte återkalla det gynnande beslutet enbart av den anledningen att den enskilde tackar nej till ett erbjudet boende. Det har förts diskussioner gällande inrapporteringen av ej verkställda beslut där det förekommer att enskilda tackar nej vid upprepade tillfällen vilket generellt också leder till längre väntetider.

Endast om den enskilde tackar nej för att behov inte längre föreligger eller om behovet tillgodoses på annat sätt kan nämnden avsluta ärendet.

3.2 Rapporteringsskyldighet

Rapporteringsskyldigheten framgår av 16 kap. § 6 f-i SoL. Socialnämnden ska till IVO och till kommunens revisorer rapportera alla gynnande nämndbeslut enligt 4 kap. 1 § SoL som inte har verkställts inom tre månader från dagen för beslutet. För varje beslut ska nämnden ange tidpunkten för beslutet och vilken typ av bistånd beslutet gäller samt kortfattat uppge skälen för dröjsmålet.

Vidare ska socialnämnden dels till IVO, dels till revisorerna rapportera alla gynnande nämndbeslut enligt 4 kap. 1 § SoL som inte har verkställts på nytt inom tre månader från den dag då verkställigheten avbröts. För varje beslut ska nämnden ange tidpunkten för beslutet och vilken typ av bistånd beslutet gäller samt kortfattat uppge skälen för dröjsmålet.

Därutöver ska socialnämnden lämna en statistikrapport till kommunfullmäktige över hur många av nämndens gynnande beslut enligt 4 kap. 1 § SoL som inte har verkställts inom tre månader från dagen för respektive beslut. Nämnden ska vidare ange vilka typer av bistånd dessa beslut gäller samt hur lång tid som har förflutit från dagen för respektive beslut. Även avbrott i verkställigheten ska rapporteras. Nämnden ska vidare ange vilka typer av bistånd dessa beslut gäller samt hur lång tid som har förflutit från dagen för respektive beslut. Rapporteringen ska ske en gång per kvartal.

4 Resultat av granskningen

4.1 Ej verkställda beslut

Rapportering till nämnden av ej verkställda beslut strukturerades enligt erhållna uppgifter upp under år 2019, och har därefter rapporterats kvartalsvis. Antalet ej verkställda beslut som avser särskilt boende har sedan dess varierat något per kvartal, med en tydlig minskning kvartal 4 år 2020 och kvartal 1 år 2021. En möjlig förklaring till minskningen denna period är enligt intervjuade att covid-19 medförde ett minskat söktryck samt öppnandet av nya platser. Därefter har en ökning skett under slutet av år 2021.

År	Kvartal	Antal ej verkställda beslut (särskilt boende)
2019	2-4	11
2020	1	19
	2	25
	3	30
	4	12
2021	1	14
	2	25
	3	23
	4	30

Källa: Härnösands kommun.

Om IVO bedömer att insatsen inte verkställts inom skälig tid kan myndigheten ansöka om utdömmande av en särskild avgift hos förvaltningsrätten (16 kap § 6 a-e SoL). Enligt erhållna uppgifter har inte Härnösands kommun tilldömts särskild avgift. I nämndens protokoll har under år 2021 under rubriken *Ekonomiskt och juridiskt perspektiv* angetts att ett ekonomiskt perspektiv är konsekvenser i form av vite.

I samband med rapporteringen framkommer inte någon analys eller jämförelse över tid av utvecklingen kring ej verkställda beslut.

Dock framgår vid rapportering avseende kvartal 4/2021 bl.a. att "ej verkställda boendeplatser beror oftast på platsbrist eller att enskilda tackat nej för att de ej vill ha den specifika platsen".¹ Att detta är de vanligaste orsakerna bekräftas av intervjuade.

Vid en genomgång av de 23 ej verkställda besluten som rapporterades kvartal 3 år 2021 anges för samtliga ärenden *Brist på boendeplats* som orsak. För fem av dessa anges även att de tackat nej, varav tre har gjort det två gånger. För 13 ärenden har det gått 3-5 månader sedan beslut, 6 ärenden 6-12 månader och för 4 ärenden 12 månader eller mer.

Nämnden har inte heller fattat några beslut om åtgärder i samband med rapporteringen. Däremot har nämnden i andra ärenden beslutat om åtgärder avseende boendeplatser, se kommande avsnitt.

Vi noterar att av protokollen till uppföljning av ej verkställda beslut anges under rubriken *Socialt perspektiv* bl.a. att beslut om bistånd gäller omedelbart och också ska verkställas direkt. Vidare anges under rubriken *Ekonomiskt och juridiskt perspektiv* att ytterst stärka rättssäkerheten för den enskilde.

4.1.1 Bedömning

Vi konstaterar att antal ej verkställda beslut avseende särskilt boende för äldre har legat på samma nivå de senaste åren med undantag för kvartalen före och efter årsskiftet 2020/2021. Vi noterar däremot en ökning av antalet ej verkställda beslut i slutet av 2021.

Vi noterar att nämnden i samband med rapporteringen av ej verkställda beslut inte genomfört några närmare analyser eller slutsatser kring orsaker och utveckling över tid. Vi anser att det är allvarligt att beslut ej verkställs omedelbart enligt gällande regelverk, och bedömer att nämnden löpande behöver följa och analysera utveckling och orsaker till att beslut inte verkställs.

4.2 Boendeplatser

Under år 2018 togs beslut om att avveckla drygt 50 äldreboendeplatser. Enligt intervjuade fanns såväl demografiska som ekonomiska orsaker till beslutet, liksom att lokalerna inte var fullt ut ändamålsenliga.

¹ SN 2022-03-31, § 18.

2022-05-05

I samband med avvecklingen i början av år 2020 ökade samtidigt antal personer som beviljats plats på särskilt boende. Genom en omDispositionering av lokaler tillskapades 18 nya platser under hösten 2020, vilket totalt innebär att det då fanns 234 platser vid särskilt boende varav 133 platser med demensinriktning.

Under hösten 2020 påbörjades också ett arbete med att ta fram underlag för att bedöma framtida behov av äldreboendeplatser. Utredningen gör bl.a. bedömningen att behov finns att utöka med ytterligare 40 platser till år 2023. Det bygger på en prognos utifrån demografisk utveckling och demensprevalens. Vidare anges att antalet invånare över 80 år beräknas öka i antal för att plana ut under år 2034. Någon mer konkret bedömning avseende behov av ytterligare platser fram till dess framgår dock inte. Vid intervjuer framkommer att framför allt behovet av demensplatser kommer att öka betydligt åren kring 2030. Olika åtgärder för att möta upp och förebygga behov framhålls.

Socialnämnden beslutade i juni 2021² att utöka antalet särskilda boendeplatser till år 2023 med 40 nya platser genom nyetablering av ett särskilt boende och att nybyggnationen möjliggör till utveckling och utökning av platser vid behov. Vidare beslutades att utöka antalet platser vid korttidsenheten från 18 till 20 platser, med möjlighet att kunna utöka antalet platser. I beslutet anges som förutsättning för att utökningen ska räcka är att socialnämnden ges möjlighet till fortsatt utveckling av det förebyggande arbetet och att fler trygghetsboenden etableras.

I början av år 2022 har 17 boendeplatser tillskapats och öppnats i tillfälliga lokaler. Dessa platser ska fysiskt avvecklas och kommer att ingå i de 40 platser som tillskapas genom nybyggnationen, vilken beräknas stå klar under år 2024.

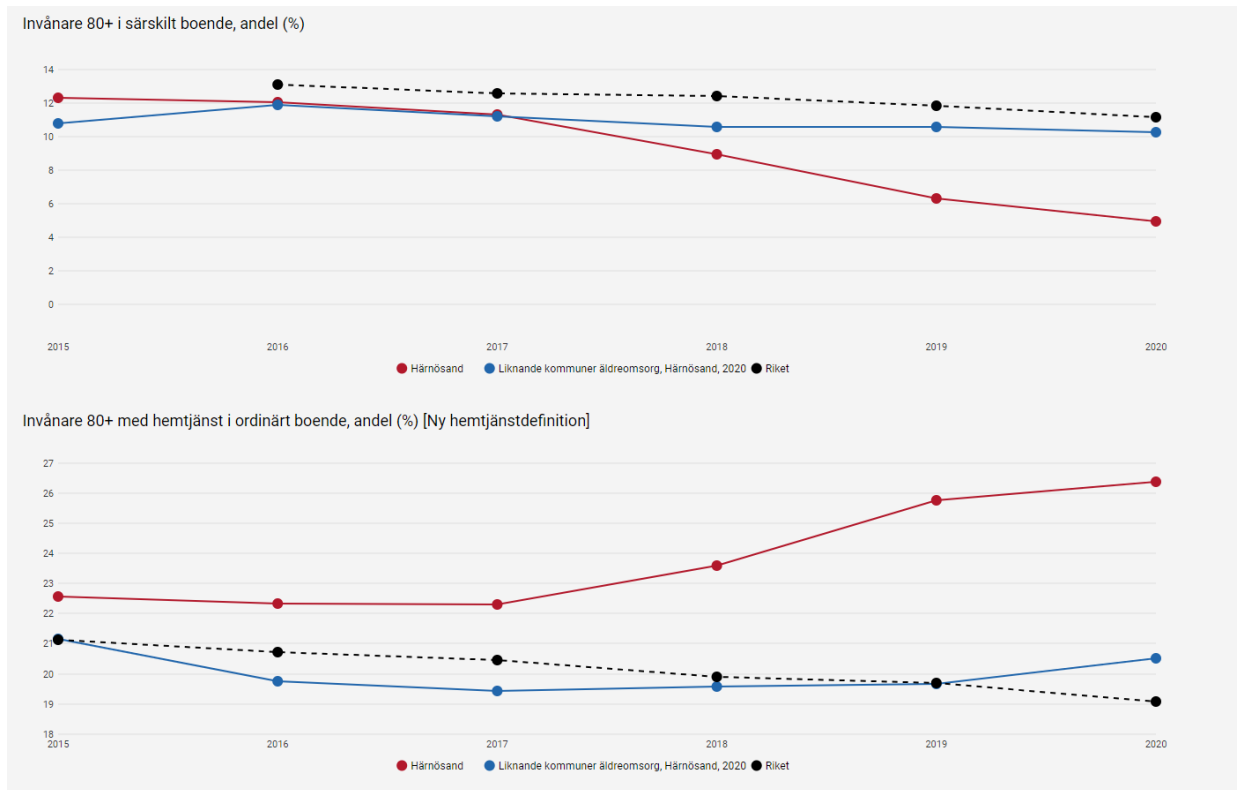
Under senare tid har andelen av befolkningen 80+ i särskilt boende minskat, samtidigt som andelen av befolkningen 80+ med hemtjänst ökat. En jämförelse med liknande kommuner samt riket visar att förändringarna i Härnösand är kraftigare. Se figur.

² SN 2021-06-17, § 82.

Härnösands kommun

Granskning av äldreboendeplatser

2022-05-05



Källa: Kolada, N23801 samt N21704. I gruppen liknande kommuner äldreomsorg Härnösand 2020 ingår Avesta, Karlskoga, Ludvika, Mariestad, Ronneby, Tranås och Östhammar.

Enligt intervjuade finns en påverkan på hemtjänstverksamheten om antalet platser i särskilt boende understiger behovet. Samtidigt understryks av intervjuade att sambandet inte ska överdrivas. Exempel på påverkan som nämns är:

- Mer omfattande hemtjänstinsats, som kräver ökad personalnärvaro i tid
- Fler trygghetsskapande insatser, ex kameratillsyn
- Fler insatser hos dementa för att minska oro, t ex promenader
- Ökat behov av avlösning i hemmet

Avseende etablering av fler trygghetsboenden uppger intervjuade att frågan på senare tid har uppmärksamats och lyfts fram på ett tydligare sätt. Socialförvaltningen har inlett en dialog med tillväxtenheten för att skapa underlag för eventuella privata

entreprenörer att vilja bygga trygghetsboenden. En policy för kommunalt stöd till trygghetsboenden finns sedan 2013, och uppdaterades senast under 2019³.

I nuläget erbjuder Härnösandshus och Vårsta Diakoni trygghetsboende till personer över 65 respektive 70 år. Härnösandshus erbjuder även plusboende till personer över 55 år.

4.2.1 Bedömning

Vi konstaterar att nämnden har fattat beslut om åtgärder för att öka tillgång till antal boendeplatser, dels av mer akut eller tillfällig karaktär vid två tillfällen samt ett beslut innebärande bl.a. nybyggnation. Vi uppfattar att de beslut som fattats av mer akut eller tillfällig karaktär till stor del bygger på att det funnits många ej verkställda beslut avseende särskilt boende.

Vi bedömer att det finns en medvetenhet om att hemtjänstverksamheten påverkas när det finns personer som väntar på tillgång till boendeplats. Vi instämmer också i att sambandet inte ska överdrivas, men att utvecklingen även fortsättningsvis bör följas uppmärksam.

I det underlag som togs fram inför beslut finns en sammantagen bedömning av behovet av boendeplatser fram till år 2023. Behovet på längre sikt framgår inte tydligt, men vi uppfattar utifrån underlaget och intervjuer att ytterligare boendeplatser behöver tillskapas även under förutsättning att fortsatt utveckling av förebyggande arbete bedrivs framgångsrikt. Tillskapandet av ytterligare boendeplatser, som innebär nybyggnation, är vanligtvis en process som sträcker sig över flertal år vilket kräver en god framförhållning.

Vi bedömer därför att en översyn av prognoser/scenarion avseende framtida behov av boendeplatser behöver göras regelbundet, för att åtgärder ska kunna initieras och beslutas i tid. Vi ser positivt på att en utökning av antal platser ska möjliggöras i den beslutade nybyggnationen.

Vi ser positivt på de signaler vi tagit del av rörande trygghetsboenden. Vi bedömer dock att arbetet behöver tydliggöras och intensifieras, då det även här handlar om fleråriga processer innan platser finns tillgängliga att erbjuda.

³ Senast reviderad 2019-10-10, giltig tom 2022-04-30.

5 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att socialnämnden delvis bedriver ett ändamålsenligt arbete för att tillgodose behovet av platser för äldre i särskilt boende.

Vi bedömer att det strategiska arbetet behöver stärkas för att säkerställa att det framtida behovet av boendeplatser kan tillgodoses.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi socialnämnden att:

- löpande följa och analysera utveckling och orsaker till att beslut ej verkställs, se avsnitt 4.1.4
- omgående uppdatera och därefter regelbundet ta fram prognoser/scenarion avseende framtida behov av boendeplatser, se avsnitt 4.2.1
- utifrån uppdaterad prognos/scenario besluta om erforderliga åtgärder, se avsnitt 4.2.1
- tydliggöra och driva på arbetet för att fler trygghetsboenden ska etableras, se avsnitt 4.2.1.

Datum som ovan

KPMG AB

Lena Medin
Certifierad kommunal revisor

Mikael Lindberg
Certifierad kommunal revisor

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.