

Granskning av ekonomistyrning och resursutnyttjande inom vård och omsorg

Alingsås kommun

KPMG AB

2019-08-22

Antal sidor: 18

Granskning av ekonomistyrning och effektivitet inom vård och omsorg

Innehållsförteckning

1	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte och revisionsfråga	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Andel personer med insats	5
3.1	Äldreomsorg	5
3.2	LSS-verksamhet	6
3.3	Bedömning	7
4	Resursfördelning och budgetering	8
4.1	Principer för resursfördelning	8
4.2	Resursfördelning till hemtjänst	8
4.3	Resursfördelning till äldreboenden	8
4.4	Resursfördelning LSS-verksamhet	9
4.5	Budgetering	10
4.6	Handlingsplan för budget i balans	11
4.7	Bedömning	11
5	Uppföljning och bemanning	13
5.1	Ekonomiuppföljning och uppföljning personalkostnader	13
5.2	Kostnader för timvikarier och övertid	13
5.3	Minskning av hemtjänststimmar	14
5.4	Jämförelse mellan kostnader för hemtjänst och särskilt boende	15
5.5	Chefernas förutsättningar	16
5.6	Bedömning	17

1 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av revisorerna i Alingsås kommun har vi granskat om ekonomistyrningen och resursutnyttjandet bedrivs ändamålsenligt inom vård- och omsorgsnämndens verksamheter. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att ekonomistyrningen och resursutnyttjandet bedrivs ändamålsenligt. Hemtjänsten har en resursfördelningsmodell som främjar ett effektivt utförande. För äldre- och LSS-boenden finns nyckeltal för att slå fast hur stor bemanning som behövs. I daglig verksamhet och personlig assistans bygger bemanningen på föregående års bemanning. De principer som därefter tillämpas för budgetering av personalkostnader är ändamålsenliga såtillvida att de omfattar all planerad bemanning och baseras på realistiska antaganden.

Vård- och omsorgsnämnden har antagit en handlingsplan för att nå budget i balans. Planen innehåller tydliga åtgärder med korrekta beräkningar av den ekonomiska effekten, och förvaltningen arbetar på ett bra sätt med att realisera planen. Nämnden behöver dock besluta om kompletterande åtgärder för att undvika underskott år 2019.

Nämndens ekonomiuppföljning och uppföljning av personalkostnader är bra. Den uppföljning av handlingsplanens åtgärder som presenterades för nämnden i samband med månadsuppföljningen i maj är också ändamålsenligt utformad.

Vår bedömning är att cheferna har goda förutsättningar för att göra ett bra arbete.

Mot bakgrund av vår granskning och iakttagelser bedömer vi att följande punkter bör ses över där vi rekommenderar:

- Jämfört med rikets och regionens genomsnitt är en hög andel Alingsåsbor beviljade insats enligt LSS. Vi rekommenderar att en utredning genomförs för att fastslå vad detta beror på.
- Nämnden rekommenderas att ge förvaltningen i uppdrag att utreda om det finns ytterligare åtgärder som kan vidtas för att undvika ekonomiskt underskott år 2019.
- Det pågår ett utvecklingsarbete i syfte att mäta vårdtyngden på äldreboendena. Undersök möjligheterna att med hjälp av vårdtyngdsmätningar anpassa resursfördelningen till äldre- (och LSS-boenden) så att behovsförändringar som inträffar under året kan fångas upp och generera ökad eller minskad bemanning.
- Säkerställ att fastighetsrelaterade kostnader är korrekt budgeterade i de LSS-verksamheter som övertogs från socialnämnden för ett drygt år sedan.
- Den dagliga schema- och bemanningsplaneringen styrs på ett i huvudsak bra sätt. Det finns enheter i personlig assistans som dock inte följer de rutiner som gäller vilket riskerar medföra onödiga kostnader. Vi rekommenderar därför att åtgärder vidtas i syfte att säkerställa att alla enheter följer rutinerna.

- Idag tillämpas 134 timmar exklusive dubbelbemanning som brytpunkt för när hemtjänst är dyrare än särskilt boende. Vi rekommenderar att en kontroll genomförs i syfte att säkerställa att brytpunkten inte ligger högre.

2 Bakgrund

Lagstiftningen ställer krav på att äldreomsorgen ska tillförsäkra äldre personer en skälig levnadsnivå. Personer som får insats enligt LSS ska erhålla goda levnadsvillkor. Samtidigt ställer kommunallagen krav på god ekonomisk hushållning. Styrningens grundläggande uppgift är därför att säkerställa att lagkraven på goda levnadsvillkor och skälig levnadsnivå nås samtidigt som tillgängliga resurser används på ett ändamålsenligt sätt.

Äldreomsorg och LSS-verksamhet utmärks av att verksamheten måste fungera året runt och alla tider på dygnet. Det ställer krav på en ändamålsenlig bedömning av personalbehovet vid olika tidpunkter och en fungerande planering av insatser och medarbetarnas arbetstid. Då personalkostnaderna ofta utgör över 80 procent av vård- och omsorgsverksamhetens totala kostnader har schema- och bemanningsplaneringen stor betydelse för kommunens kostnadsutveckling.

Vård- och omsorgsnämndens resultat blev – 22,8 mnkr år 2018. Revisorerna har därför beslutat att granska om ekonomistyrning och resursutnyttjande bedrivs ändamålsenligt inom vård- och omsorgsnämndens verksamheter. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

2.1 Syfte och revisionsfråga

Granskningen har syftat till att bedöma om ekonomistyrningen och resursutnyttjandet bedrivs ändamålsenligt inom vård- och omsorgsnämndens verksamheter. Följande revisionsfrågor har legat till grund för granskningen:

- Hur stor andel av befolkningen erhåller insatser i Alingsås jämfört med andra kommuner? Vad förklaras eventuella skillnader av?
- Hur sker resursfördelning till äldreomsorgen och LSS-verksamheten? Skapar resursfördelningen incitament för ett effektivt resursutnyttjande?
- Är enheternas budgetar realistiska i bemärkelsen att de omfattar all planerad verksamhet och baseras på korrekta kalkyler? Rymmer den planerade (och faktiska) bemanningen inom enhetens personalbudget?
- Vilka åtgärder har vidtagits för att nå budget i balans år 2019? Hur har effekterna beräknats?
- Hur ofta och av vem/vilka genomförs ekonomiuppföljning och uppföljning personalkostnader? Hur analyseras och åtgärdas avvikelser?
- Har cheferna rätt strategier, verktyg och förutsättningar för att göra ett bra arbete? Vilket stöd får de från t ex ekonomifunktioner i syfte att underlätta en effektiv resursanvändning på enhetsnivå?

- Hur styrs vård- och omsorgsverksamhetens dagliga schema- och bemanningsplanering? Finns t ex nyckeltal för bemanning och hur styrs intag av timvikarier och användande av övertid?
- Finns någon brytpunkt där kostnaden för särskilt boende blir lägre än kostnaden för fortsatt hemtjänst?

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen
- Socialtjänstlagen
- LSS
- Tillämpbara interna regelverk, policies och beslut

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Intervjuer med förvaltningschef, alla avdelningschefer, tre biståndshandläggare, stabschefen och åtta enhetschefer.
- Dokumentstudier av följande dokument: budget, tertialbokslut samt ett antal rutiner, rapporter och mallar som används vid budgetering och ekonomisk uppföljning, enheternas arbetsscheman samt div olika rutiner som avdelningar och enheter har tagit fram för bemanning, sjukskrivning och övertidsarbete.

Rapporten är faktakontrollerad av de personer som har intervjuats.

3 Andel personer med insats

3.1 Äldreomsorg

I tabell 1–3 presenteras hur stor andel av befolkningen som erhåller insatser i Alingsås jämfört med andra kommuner. Data har hämtats från Kolada, en databas som drivs av "Rådet för främjande av kommunala analyser". Det är en ideell förening med svenska staten och Sveriges Kommuner och Landsting som medlemmar. Kolada innehåller mer än 5 000 nyckeltal inom bl.a. äldreomsorg och LSS¹. I Kolada kan jämförelseobjekt väljas. Vi har jämfört med riket, övriga kommuner i regionen och liknande kommuner. För jämförelseobjekten redovisas ovägda medeltal. Det innebär att alla kommuner väger lika tungt, dvs. hänsyn har inte tagits till att kommuner är olika stora.

Tabell 1 Andel av befolkningen 80+ i särskilt boende (procent)

	2016	2017	2018
Alingsås	12,8	12,4	11,9
Riket (ovägt medel)	12,9	12,5	12,0
Liknande kommuner (ovägt medel)	13,4	12,2	12,2
Regionens kommuner (ovägt medel)	12,9	12,2	12,1

Tabell 1 visar att 11,9 procent av de personer som är över 80 år var beviljade särskilt boende i Alingsås år 2018. Det är en något lägre andel än i riket, regionen och liknande kommuner. Tabellen visar vidare att andelen personer i särskilt boende minskar under åren 2018 – 2016 i såväl Alingsås som i jämförelseobjekten.

Tabell 2 Andel av befolkningen 80+ med hemtjänst (procent)

	2016	2017	2018
Alingsås	20,9	19,7	20,0
Riket (ovägt medel)	22,8	22,7	22,3
Liknande kommuner (ovägt medel)	23,8	23,4	22,2
Regionens kommuner (ovägt medel)	20,2	19,7	18,2

Tabell 2 visar att 20 procent av de personer som är över 80 år var beviljade hemtjänst i Alingsås år 2018. Det är en lägre andel än i riket och liknande kommuner. Om vi istället jämför med regionen är det en något högre andel. I jämförelseobjekten minskar andelen personer varje år under åren 2016 - 2018. På denna punkt avviker Alingsås med en liten ökning från 2017 till 2018.

¹ Information om Kolada finns på www.kolada.se

3.2 LSS-verksamhet

Tabell 3 Andel av befolkningen med insats enligt LSS (procent)

	2016	2017	2018
Alingsås	0,80	0,82	0,84
Riket (ovägt medel)	0,74	0,74	0,74
Liknande kommuner (ovägt medel)	0,88	0,88	0,86
Regionens kommuner (ovägt medel)	0,75	0,75	0,75

Andelen personer som har beviljats LSS-insats är högre i Alingsås än i riket och regionen. Liknande kommuner är kommuner med en hög andel LSS-insatser varför det inte är förvånande att Alingsås ligger i nivå med dessa kommuner. År 2018 hade 0,84 procent av Alingsåsborna en LSS-insats. Det blir 84 personer på 10 000 invånare vilket är ungefär 10 personer fler än i riket och regionen. Då Alingsås har drygt 40 000 invånare finns ungefär 40 fler personer med LSS-beslut än vad som skulle finnas om kommunen låg på riks- och regionsnittet.

Vård- och omsorgsförvaltningen känner till att andelen personer med LSS-insats är hög i Alingsås. Något strukturerat arbete för att undersöka vad det beror på har inte genomförts. Vid intervjuerna framfördes dock flera olika förklaringar. En av dem hänger samman med införandet av LSS den 1 januari 1994. Innan LSS infördes ansvarade landstingen för verksamheten. Då var vårdhem den vanligaste boendeformen för personer med autism och utvecklingsstörning. Landstingen hade inte ett vårdhem per kommun, utan istället fanns stora vårdhem med länen som upptagningsområde. När LSS infördes avvecklades vårdhemmen och istället byggde kommunerna LSS-boenden med 5-6 platser. De kommuner där landstingen hade haft sina vårdhem hade fler personer med behov av LSS-bostad, (än övriga kommuner), när vårdhemmen lades ned. För att kompensera för det infördes ett nationellt utjämningssystem där kommuner med få LSS-personer betalar till kommuner med många personer. När LSS infördes fanns ett vårdhem i Alingsås, och det har framförts som en förklaring till att det finns en stor andel personer tillhörande LSS.

Tabell 3 visar inte bara att Alingsås har en relativt hög andel personer med LSS-insats. Tabellen visar också att andelen personer med LSS-insats har ökat i Alingsås de senaste åren, medan andelen inte har ökat i riket, regionen och liknande kommuner. Det innebär att historiska förhållanden inte räcker som förklaring. Följande förklaringar har då förts fram av de intervjuade:

- Det finns en särskola i Alingsås där också barn från grannkommunerna går. När ungdomarna har gått ut skolan har de sina vänner i Alingsås och vill därmed bosätta sig där. Även vuxna från andra kommuner ansöker om så kallat förhandsbesked för att få LSS-boende i Alingsås kommun. Under 2019 hände det två gånger.

- Alingsås har en daglig verksamhet som håller mycket hög kvalitet och som därför lockar till sig personer från andra kommuner.
- Socialsekreterarna i Alingsås är mer generösa i sin myndighetsutövning än vad kollegorna i andra kommuner är.
- 2017 – 2018 har vård- och omsorgsförvaltningen tillsammans med Socialförvaltningen riktat ett särskilt arbete för att säkerställa att alla personer och kostnader för personer med LSS registreras på rätt sätt i statistiken. Det har medfört att fler personer som inte varit nya har tillkommit i statistiken då de har överförts till LSS.

3.3 Bedömning

Andelen äldre personer som har beviljats hemtjänst och särskilt boende i Alingsås ligger strax under genomsnittet i riket, regionen och liknande kommuner. Andelen personer med LSS-insats är dock högre i Alingsås än i riket, regionen och liknande kommuner. Dessutom ökar andelen i Alingsås medan den ligger still i riket och regionen. Olika förklaringar har förts fram, men det har gjorts något mer ingående försök att fastställa varför Alingsås avviker inom detta område. Personer som faktiskt omfattas av LSS har självklart rätt till insatser. Samtidigt är det olyckligt om personer som egentligen inte tillhör lagens målgrupp beviljas LSS-insatser istället för andra mer adekvata insatser.

Det finns ett nationellt utjämningsystem som omfördelar resurser från kommuner med en låg andel LSS-insatser till kommuner med en hög andel. Preliminär ersättning för Alingsås är drygt 50 mnkr år 2020. Ur ett ekonomiskt perspektiv behöver det därför inte vara negativt att Alingsås har en hög andel personer med LSS-insats. Det har dock funnits diskussioner om att förändra utjämningsystemet eftersom nuvarande utformning gör att kommuner missgynnas som satsar på förebyggande insatser inom exempelvis skola och IFO, och därmed kan hålla nere andelen personer som har behov av insatser enligt LSS. Oavsett vilka de ekonomiska konsekvenserna är och kan bli bör nämnden ha kännedom om varför en ovanligt hög andel Alingsåsbor är beviljade insats enligt LSS.

3.3.1 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi följande:

- Nämnden bör ha kännedom om varför en ovanligt hög andel Alingsåsbor är beviljade insats enligt LSS. Vi rekommenderar därför att denna fråga utreds.

4 Resursfördelning och budgetering

4.1 Principer för resursfördelning

Fördelning av resurser till enheter inom vård- och omsorgsverksamhet måste baseras på någon slags princip. De två vanligaste är anslagsfinansiering och prestationsbaserad ersättning.

- *Anslagsfinansiering* innebär att en enhet har en fast budget för kommande år. Oavsett om de beviljade insatser som enheten ska utföra minskar eller ökar under året så ligger budgeten fast. En fördel med anslagsfinansiering är att den är lätt att administrera. Nackdelen är att den inte tar hänsyn till hur enhetens arbetsbörda utvecklas under året. Om de brukarbehov en enhet har att tillgodose minskar under året så är det inte god ekonomisk hushållning om hela årsbudgeten förbrukas.
- *Prestationsbaserad ersättning* innebär ett resursfördelningssystem där enhetens ersättning är beroende av vårdtyngd, antalet beviljade insatser eller utförda volymer. Med detta system är ersättningen per insats bestämd i förväg, t ex en viss summa för varje beviljad hemtjänsttimme. Enhetens sammanlagda ersättning under ett år är dock rörlig såtillvida att den ökar om vårdtyngden eller antalet beviljade/utförda timmar ökar och tvärtom. Fördelen är att det blir en tydlig koppling mellan de behov en enhet har att tillgodose och budgeten.

4.2 Resursfördelning till hemtjänst

Vård- och omsorgsnämnden tillämpar prestationsbaserad ersättning till hemtjänsten där varje enhet får 366 kronor per beviljad timme. Summan är uträknad på så sätt att den ska täcka kostnader för lön, bilkostnader, övriga kostnader och så kallad kringtid. Med kringtid avses tid då personalen inte utför hemtjänstinsatser, t ex personalmöten, utbildning och restid. Landsortsområden får en något högre ersättning utifrån högre bilkostnader. Om en enhet får ett ökat antal beviljade timmar kommer ersättningen att öka och tvärtom, (eftersom varje beviljad timme ersätts). Tiden som en insats tar att utföra mäts ej, och modellen tillåter att insatser utförs snabbare än den beviljade tiden. Det finns dock mål om brukarnöjdhet som mäts och följs upp, och Alingsås har de senaste åren uppvisat en mycket hög sammanlagd brukarnöjdhet.

Den modell som nämnden använder för hemtjänsten har införts i syfte att främja ett effektivt utförande. Om antalet beviljade timmar ökar finns dock en risk för att nämnden som helhet går back eftersom modellen medför att enheterna får ersättning för det ökade antalet timmar. Om ett eventuellt underskott skulle uppstå för att antalet beviljade timmar blir för många är det inte enheterna som belastas med underskottet. Det läggs istället på ett konto centralt i förvaltningen för att hållas isär från enheternas budgetar. Om enheterna inte arbetar så pass effektivt att de klarar av att utföra insatserna inom de 366 kronorna per timme så hamnar dock underskottet på enheten.

4.3 Resursfördelning till äldreboenden

För äldreomsorgens särskilda boenden har vård- och omsorgsnämnden tagit fram nyckeltal för bemanningen. Nyckeltalen visar den personaltäthet som ska finnas på olika slags boenden. Personaltäthet är ett mått som visar antalet heltidstjänster per

plats eller brukare. Nyckeltalen, som ligger till grund för beräkning av enheternas personalbudgetar, presenteras i tabell 4 på nästa sida.

Tabell 4 Nyckeltal för bemanning

Verksamhet	Personaltäthet
Serviceboenden	0,60
Gruppboende 6 platser	0,88
Gruppboende 7 platser	0,78
Gruppboende 8 platser	0,72
Kvarnbackens korttidsboende	0,74
korttidsboende Brunnsgården	0,70
Gruppboende 9-11 platser	0,67
Gruppboende >11 platser	0,66

Tabellen visar att personaltätheten i ett serviceboende är 0,60 heltidstjänst per plats. I ett serviceboende med 10 platser blir det 6 heltidstjänster. Tabellen visar vidare att personaltätheten skiljer sig åt mellan olika boenden. Det beror dels på att vårdtyngden varierar och dels på att det går att bemanna effektivare när boendet har många platser.

Äldreomsorgens boenden skiljer sig från hemtjänsten eftersom det inte finns någon resursfördelningsmodell som tar hänsyn till eventuella förändringar under året, t ex att vårdtyngden förändras när en person avlider och en annan flyttar in. Ett mindre tillägg görs på 0,25 heltidstjänst vid så kallat parboende (när make/maka flyttar med sin respektive till ett boende). Om en plats står tom en längre tid görs också ett mindre avdrag på 10 procent av ersättningen för den platsen. Inom äldreboendeavdelningen pågår dock ett utvecklingsarbete där enheterna mäter hur stor bemanning som behövs genom att utgå från genomförandeplanerna, (de planer som visar när och hur ofta brukarna behöver stöd och aktivering). Idag används mätningarna bara för att flytta resurser mellan olika avdelningar inom enheter, men modellen skulle kunna användas för att flytta resurser mellan enheter i takt med att vårdtyngden förändras.

Alingsås har också nyckeltal som används för att fastställa antalet sjuksköterskor som behövs i äldreomsorgens olika verksamheter. Inom hemtjänst och särskilt boende, (permanent), ska det vara en sjuksköterska på 28 brukare/patienter. Inom korttidsboende är det dubbelt så hög personaltäthet, dvs. en sköterska på 14 brukare/patienter.

4.4 Resursfördelning LSS-verksamhet

LSS-verksamheten tillhörde tidigare socialnämnden. Från 2018 har den slagits ihop med äldreomsorgen i vård- och omsorgsnämnden. I praktiken flyttades LSS-verksamheten till den tidigare vård- och äldreomsorgsnämnden. År 2018 användes varken någon genomtänkt resursfördelningsmodell eller några nyckeltal i budgetprocessen. Istället baserades enheternas budgetar på föregående års utfall.

Inför år 2019 har ett slags nyckeltal tagits fram för LSS-boenden. För gruppboendestäder, som är ett samlat boende där sex personer i var sin lägenhet med ett gemensamhetsutrymme, finns ett nyckeltal som innebär 6,0 heltidstjänster + 0,25 metodhandledare. På gruppboendestäder där omsorgsbehovet anses vara högre budgeteras dock för en högre bemanning än vad nyckeltalet ger. Serviceboendestäder är en friare boendeform där ett antal personer bor i egna lägenheter som inte ligger lika samlat. Lägenheterna ligger ofta i samma trappuppgång eller fastighet. I serviceboendestäderna har ett nyckeltal införts som innebär att bemanningen är ca 0,6 heltidstjänst per plats.

De två andra stora LSS-verksamheterna, daglig verksamhet och personlig assistans, har inga nyckeltal införts sedan de övertogs från socialnämnden. Verksamheterna har istället anslag som baseras på föregående års budget.

År 2015 genomförde LSS-verksamheten en stor vårdtyngdsmätning. Mätningen låg då till grund för enheternas bemanning. Enheter med hög uppmätt vårdtyngd fick mer personalresurser än enheter med låg vårdtyngd. Eftersom omsorgsbehoven varierar över tid är 2015 års mätning idag inaktuell. Under intervjuerna har LSS-verksamhetens chefer framfört att det vore bra med en ny resursfördelningsmodell där budgeternas storlek avgörs av brukarnas faktiska behov av personalstöd. Det gäller såväl boendena som resten av LSS-verksamheten. Inom personlig assistans har förvaltningen en målsättning om att en ny budgetmodell ska tas fram under 2019 som ger en rättvisande ersättning per beslutad assistanstimme. För daglig verksamhet och LSS-boenden finns inte någon ambition att hitta en mer sofistikerad resursfördelningsmodell inför 2019.

4.5

Budgetering

Obs! Lokalkostnader för 1997 budgetåret

I september eller oktober samlar stabschefen, (som i praktiken är förvaltningens ekonomichef), alla avdelnings- och enhetschefer till ett uppstartsmöte inför nästa budgetår. Vid mötet ges information om de antaganden om löneökningar, volymer, kostnadsökningar, Ob-ersättningar osv som ska användas i budgetarbetet.

Arbetet med att ta fram budgetar på enhetsnivå sker i två steg. Först bestäms antalet heltidstjänster i budgeten. Det sker enligt de principer och nyckeltal som beskrivs i föregående avsnitt. Därefter budgeteras en viss summa per heltidstjänst. Inför 2019 gjordes det genom att använda verklig lön och sedan lägga till en schablonsumma för OB och semestertillägg per heltidstjänst. Budgeterna innehåller också medel för 35 dagars vikarie per heltid. Enheternas budgetar är klara i mitten av december.

För LSS-verksamhet och äldreboenden ligger enheternas budgetar i stort sett fast under året i bemärkelsen att budgeten endast påverkas marginellt av förändrade volymer under året, (t ex fler eller färre brukare). Då hemtjänsten får 366 kronor per beviljad timme får därmed enheten mer pengar om antalet timmar ökar. Hemtjänstenheternas budgetar ligger därför inte fast på samma sätt. För förvaltningen som helhet finns dock en budget för hemtjänst som baseras på 32 800 beviljade timmar per månad. Hittills i år har antalet timmar varit högre. Det underskott som uppstår belastar inte enheterna utan förvaltningen centralt.

Alla avdelnings- och enhetschefer som vi har intervjuat inom äldreomsorgen har varit väl förtroga med de resursfördelningsmodeller och principer för budgetering som har

beskrivits i detta avsnitt. De har vidare ansett att de budgetar som blir resultatet av arbetet är realistiska såtillvida att de ger rimliga förutsättningar att bedriva verksamheten utan ekonomiskt underskott. Detsamma gäller LSS-verksamhetens chefer. En svårighet är dock att otillräckliga medel har budgeterats för renovering och underhåll av verksamhetens knappt 30 lokaler².

4.6 Handlingsplan för budget i balans

Vård- och omsorgsnämndens underskott var 22,8 mnkr år 2018. Det beror främst på ökade hemtjänststimmar och minskade intäkter från Försäkringskassan för personlig assistans. Ytterligare en förklaring är att LSS-verksamheten gick med underskott när den övertogs från socialförvaltningen. De verkliga kostnaderna var högre än den ram fullmäktige hade beslutat om och som låg till grund för överföringen av resurser.

De beräkningar som gjordes inför 2019 visade att nämnden skulle gå med ett underskott på ca 25 mnkr om inga åtgärder vidtogs. För att efterleva den av fullmäktige beslutade ramen beslutade nämnden i december 2018 att en handlingsplan skulle tas fram. På sammanträdet i februari 2019 antogs en handlingsplan med kostnadsbesparande åtgärder och intäktsförstärkningar på ca 25 mnkr på helårsbasis. Då beslutet fattades några månader in på 2019 uppnås inte helårseffekt förrän år 2020. Årets effekt beräknades till 15 mnkr. Handlingsplanen omfattar följande punkter:

- 1) Personalbesparingar. Alla budgetansvariga chefer med personalbudget fick ett sparkrav på 1,2 procent av personalkostnaderna. Den ekonomiska helårseffekten beräknades till 7 mnkr, (effekt år 2019 beräknades till 5 mnkr).
- 2) Stopp för externa konferenser och återhållsamhet med utbildningar och inköp beräknades minska kostnaderna med 1 mnkr.
- 3) Ökade intäkter från statliga bidrag ska öka intäkterna med 4 mnkr. Summan ska nås genom att söka två statliga bidrag. Det ena utgår för kommuner som ej har någon person som väntat mer än tre månader på särskilt boende, (2 mnkr) och det andra är att ta del av de statliga medel som tillförs personlig assistans för andning och sondmatning, (2 mnkr).
- 4) Minska antalet hemtjänststimmar. Den ekonomiska helårseffekten beräknas till 13 mnkr varav 5 mnkr uppnås under 2019.

Utöver ovanstående fyra åtgärder innehåller åtgärdsplanen en femte åtgärd i syfte att förbättra verksamhetens budgetföljksamhet. Åtgärden innebär bl a att ekonomen genomför månadsvis uppföljning med alla chefsgrupper med särskilt fokus på stöd vid budgetunderskott. Åtgärden har ingen egen ekonomisk effekt. Den ska istället vara ett medel för att resterande åtgärder når sina uppsatta mål.

4.7 Bedömning

Vård- och omsorgsnämnden har en genomtänkt resursfördelningsmodell för hemtjänst som främjar ett effektivt utförande. Modellen innebär att enheterna ansvarar för att utföra verksamheten effektivt. Det ekonomiska ansvaret för eventuella volymrisker som

² 6 dagliga verksamheter, 5 korttidsboenden, 10 gruppboendestäder och 6 serviceboendestäder.

följer av att biståndshandläggarna beviljar fler timmar än vad nämnden har budget för har lagts central i förvaltningen. Vår bedömning är att den valda modellen skapar bra incitament för ett effektivt resursutnyttjande inom hemtjänsten.

För äldreomsorgens särskilda boenden tillämpas anslagsfinansiering. De nyckeltal som används vid beräkning av boendenas budgetar är relevanta såtillvida att de fångar upp att behovet av personalstöd normalt sett skiljer sig åt mellan olika slags boenden, t ex mellan permanentboenden och korttidsboenden. Behovet av personalstöd kan dock också variera mellan boenden inom samma kategori. Det fångas inte upp av nuvarande nyckeltal. Det pågår dock ett utvecklingsarbete som syftar till att mäta vårdtyngden på äldreboendenas avdelningar. Vår bedömning är att arbetet är intressant och att det kan ligga till grund för en utveckling av nuvarande system så att behovsförändringar som inträffar under året på något sätt kan fångas upp och generera ökad eller minskad bemanning.

LSS-verksamheten, som övertogs från socialnämnden år 2018, är anslagsfinansierad. Nyckeltal har tagits fram för LSS-boendena, medan personalbudgetarna för daglig verksamhet och personlig assistans primärt bygger på föregående års utfall. De planer som finns på att ta fram en ny budgetmodell för dessa verksamheter är bra.

Vår bedömning är att de principer som tillämpas för budgetering av personalkostnader är ändamålsenliga. Budgeteringen omfattar all planerad bemanning och baseras på realistiska antaganden om vad dessa tjänster kommer att kosta. Inom LSS-verksamheten saknas dock tillräckliga medel för underhåll och renovering av verksamhetens knappt 30 lokaler.

Vård- och omsorgsnämnden behövde inför 2019 vidta åtgärder på 25 mnkr för att nå budget i balans. På sammanträdet i februari antogs en handlingsplan vars helårseffekt är 25 mnkr. Vår bedömning är att planen innehåller tydliga åtgärder och korrekta beräkningar som visar åtgärdernas ekonomiska effekt. Ett exempel är att personalkostnaderna ska minskas med 7 mnkr genom att alla 43 chefer med personalbudget ska minska personalkostnaderna med 1,2 procent. Jämfört med liknande beslut i andra kommuner anser vi att planen är ovanligt genomarbetad. Eftersom åtgärderna genomfördes några månader in på 2019 uppgår dock årets effekt till 15 mnkr vilket inte räcker för att nå ekonomisk balans år 2019. Nämnden behöver därför besluta om kompletterande åtgärder för att undvika underskott år 2019.

4.7.1 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi följande:

- Nämnden rekommenderas att ge förvaltningen i uppdrag att utreda om det finns ytterligare åtgärder som kan vidtas för att undvika ekonomiskt underskott år 2019.
- Undersök möjligheterna att med hjälp av vårdtyngdsmätningar anpassa resursfördelningen till äldre- och LSS-boenden så att behovsförändringar som inträffar under året på något sätt kan fångas upp och generera ökad eller minskad bemanning.

- Säkerställ att fastighetsrelaterade kostnader är korrekt budgeterade i de LSS-verksamheter som övertogs från socialnämnden för ett drygt år sedan.

5 Uppföljning och bemanning

5.1 Ekonomiuppföljning och uppföljning personalkostnader

Det finns en rutin som innebär att alla chefer tre gånger per följer upp ekonomi, personal och kvalitet. Uppföljning görs per 30 april, 31 augusti och vid årsbokslut. Den mall som används inleds med en tabell med drygt 10 nyckeltal. Vissa nyckeltal är gemensamma för alla chefer, medan andra har anpassats till de olika verksamheterna. Exempel på nyckeltal är arbetade timmar och sjukfrånvaro. Till nyckeltalen har målvärden kopplats. Vidare innehåller mallen ekonomiskt utfall och ett förslag till prognos.

Cheferna avgör själva om de vill använda förslaget eller räkna fram en egen prognos. Det ekonomiska resultatet ska i mallen kommenteras under en särskild rubrik och om underskott prognostiseras ska åtgärder föreslås. Under resten av året finns inget krav på chefer att upprätta en prognos, men cheferna ska ändå följa det ekonomiska utfallet meddela eventuella avvikelser till stabschefen, som i praktiken är förvaltningens ekonomichef.

I samband med tertialuppföljningarna har alla chefer inplanerade möten med förvaltningens centrala ekonomifunktioner. Månatliga möten äger rum med chefer som har större budgetunderskott. Det sker dessutom arbete i grupp, t ex med mellan de centrala ekonomifunktionerna och enhetscheferna inom personlig assistans. Utöver det personella stödet finns Hypergene, ett IT-system som sammanställer och presenterar data från andra system. I Hypergene kan cheferna följa sitt ekonomiska utfall utifrån att budgeten är periodiserad och visar ett rättvisande resultat varje månad. Därtill kan cheferna följa sin verksamhet och jämföra mot målvärden för arbetad tid, sjukfrånvaro totalt, korttidssjukfrånvaro samt andel timanställningar månadsvis.

Alla avdelnings- och enhetschefer vi har intervjuat har ansett att mallen som används vid ekonomisk uppföljning är bra och att stödet de får i ekonomiarbetet är mycket bra.

5.2 Kostnader för timvikarier och övertid

Användandet av timvikarier och övertid har hamnat än mer i fokus efter nämndens åtgärdsbeslut som bl.a. innebär att personalkostnaderna ska minska med 1,2 procent. Cheferna fick på egen hand avgöra hur personalkostnaderna skulle minskas, och många har satsat på att minska kostnaderna för timvikarier och övertidsarbete. Nedanstående tabell visar det totala antalet timmar som timvikarie, övertid eller fyllnadstid har använts under årets första fem månader. Nedanstående tabell visar det sammanlagda antalet timmar, och inte de olika slags timmarna var för sig.

Tabell 5 Arbetade timmar av timlön, övertid och fyllnadstid (hela förvaltningen)

År	Januari	Februari	Mars	April	Maj
2018	34 240	31 200	31 930	33 970	32 650
2019	33 910	31 070	27 170	30 190	27 410
Förändring	-1,0%	-0,4%	-14,9%	-11,1%	-16,0%

Tabell 5 visar att det sammanlagda antalet timmar som timvikarier och övertid har används har minskat år 2019 jämfört med föregående år. Tabellen visar vidare att minskningen är väsentligt större från mars månad, dvs. den första månaden efter det att nämnden fattade beslut om handlingsplanen. Det minskade antalet timmar motsvarar sänkta kostnader med ca 1 mnkr per månad under mars, april och maj.

Förekomsten av tydliga rutiner för frånvaroanmälan, intag av vikarier och användande av övertid ökar möjligheterna att styra och kontrollera personalkostnaderna. De tre avdelningar som har många vikarier, (äldreboendeavdelningen, kvarboendeavdelningen och avdelningen för funktionsstöd), har tagit fram skriftliga rutiner inom dessa områden. Inom äldreboendeavdelningen så har vissa enheter också tagit fram kompletterande rutiner. Vid intervjuerna har framkommit att det finns olikheter när det gäller enheternas arbete med att ta fram egna rutindokument. Av de enheter vi har träffat är Tuvegården den enhet som arbetar mest aktivt. Utöver avdelningens rutiner har egna skriftliga rutiner tagits fram för olika situationer, t ex hur prioriteringar ska göras nattetid vid akuta händelser. Inom avdelningen finns också enheter som inte har kompletterat avdelningens rutiner med egna dokument.

Inom avdelningen för funktionsstöd finns enheter som inte tillämpar de rutiner som har tagits fram på avdelningsnivå. Inom personlig assistans förekommer exempelvis att medarbetarna enbart sjukanmäler sig till personalgruppen, och inte till chefen som rutinen stadgar. Därmed finns en risk för att sjukfrånvaron aldrig registreras vilket i sin tur gör att sjukavdrag inte görs. Vidare följs inte alltid rutinen för hur medarbetare ska gå tillväga när de byter arbetspass med varandra samt när vikarie inte går att få tag på och ordinarie personal måste beordras att arbeta övertid. Följden kan i båda dessa fall bli övertidskostnader som hade kunnat undvikas. Övriga verksamheter inom avdelningen använder dokumenten.

5.3 Minskning av hemtjänsttimmar

Den åtgärd i nämndens handlingsplan som ger störst ekonomisk besparing är att antalet hemtjänsttimmar ska minskas. Helårseffekten beräknas till 13 mnkr och hur timmarna ska minskas beskrivs i beslutsunderlaget. Exempel på åtgärder är att:

- Biståndshandläggarna ska vid nya beslut och omprövning av gamla beslut sträva efter att bevilja maximalt 134 timmars hemtjänst per månad (exklusive dubbelbemanning som i större hemtjänstärenden är vanligt förekommande).
- Alla brukare som idag har behov av minst 134 timmars hemtjänst per månad ska erbjudas särskilt boende.

- Brukare med behov av minst 134 timmars hemtjänst ska ges förtur till särskilt boende.
- Arbetsgrupper ska startas där berörda chefer och handläggare gemensamt arbetar för att brukare med stora hemtjänstinsatser ska motiveras att flytta till särskilt boende.
- Trygghetskameror ska införas för alla personer som har behov av tillsyn på natten.
- Effektivisera rutinen för när en person flyttar in på särskilt boende så att lägenheten på det särskilda boendet aldrig står tom mer än 10 dagar.

Vård- och omsorgsverksamheten har efter nämndens beslut vidtagit ett antal åtgärder för att minska hemtjänsttimmarna. Biståndshandläggarna har exempelvis inlett ett samarbete med hemtjänsten för att personer med många beviljade timmar ska vilja flytta till ett boende. Det görs exempelvis genom motiverande samtal samt genom att visa boenden. Biståndshandläggarna har vidare prioriterat uppföljning av fattade beslut. Tidigare var det ganska vanligt att uppföljning ägde rum för sent. Då finns en risk för att biståndsbeslutet ligger på en för hög nivå när den enskilde återhämtar sig och funktionsförmågan ökar efter exempelvis en stroke. Den nya prioriteringen uppges ha bidragit till att timmarna har minskat.

Nämnden har antagit riktlinjer för biståndshandläggning som ska fungera som stöd och vägledning i handläggarnas behovsbedömning. Riktlinjerna stadgar exempelvis att klädtvätt normalt beviljas varannan vecka och att städning beviljas för två rum och kök var tredje vecka. Utöver riktlinjerna finns så kallade schablontider som visar hur lång tid olika insatser beräknas ta. Schablontider finns i nästan alla kommuner och i Alingsås ska tiderna tillämpas för alla personer som beviljas hemtjänst. Ett exempel är att hemtjänsten enligt schablontiden beviljas 1,5 timme för att utföra en städning. Efter nämndens beslut om att hemtjänsttimmarna ska minskas har handläggarna blivit mer noga med att inte bevilja mer tid än i tidsschablonerna.

De åtgärder som har vidtagits har medfört att antalet beviljade hemtjänsttimmar har minskat. Under de sista fyra månaderna år 2018 var antalet beviljade timmar ca 36 300 i snitt per månad. Genomsnittet för de tre månader som följde efter nämnden beslut, (mars, april och maj 2019), var knappt 35 000. Minskningen motsvarar ca 400 tkr per månad.

5.4 Jämförelse mellan kostnader för hemtjänst och särskilt boende

Handlingsplanen bygger på antagandet att särskilt boende är billigare än hemtjänst när antalet hemtjänsttimmar överstiger 134 timmar per månad exklusive dubbelbemanning. Antalet timmar baseras inte på någon beräkning, utan på att 134 timmar exklusive dubbelbemanning är den tid som maximalt kan beviljas enligt gällande tidsschabloner. Hemtjänsten får 366 kronor per timme. Årskostnaden för en person med 134 timmar hemtjänst i månaden är därmed 588 528 kronor.³ Inklusive dubbelbemanning är kostnaden högre.

³ 366 kronor * 134 timmar * 12 månader = 588 528 kronor

Enligt Kolada kostar en plats i särskilt boende för äldre i genomsnitt 876 340 kronor för personer som bor permanent i boendet.⁴ I den summan ingår vissa kostnader som inte ska täckas av hemtjänstens timersättning, t ex hälso- och sjukvård och vissa förvaltningsgemensamma kostnader för IT och administration. Kostnaden per plats i särskilt boende dras också upp med cirka 5 procent i Kolada av att beläggningen inte är 100 procent.

5.5 Chefernas förutsättningar

En av de frågeställningar som ligger till grund för denna granskning är om cheferna har rätt verktyg och förutsättningar för att göra ett bra arbete.

En sak som påverkar chefers förutsättningar är storleken på kontrollspannet (antal medarbetare). SNS presenterade 2017 en rapport om arbetssituationen för kommunala chefer i skola, omsorg och teknisk service. Rapporten baseras på undersökningar i sju kommuner i Västra Götaland. I genomsnitt hade enhetscheferna i de granskade kommunerna 34 underställda medarbetare. Rapporten ger ingen rekommendation om maximalt antal medarbetare, men en slutsats som dras är att ett större antal medarbetare per chef innebär ökade påfrestningar på både chefsrollen, chefernas arbetsbelastning och relationen till medarbetarna⁵. Flertalet enhetschefer vi har intervjuat i denna granskning har fler än 34 medarbetare. Inom hemtjänst, assistans och särskilt boende har vi intervjuat chefer som har 45-55 medarbetare.

Ytterligare en faktor som påverkar chefers förutsättningar att utföra ett bra arbete är det stöd de får från ekonomer i ekonomiarbetet. I föregående avsnitt konstaterades att samtliga chefer som vi har intervjuat har ansett de får ett mycket bra stöd i ekonomiarbetet.

Chefernas förutsättningar för att göra ett bra arbete påverkas också av tillgången till administrativt stöd. På äldreboendeavdelningen och kvarboendeavdelningen finns samordnare och administratörer som bland annat hjälper till med den dagliga bemanningen, fakturering och med att rätta timlistor.

På kvarboendeavdelningen har två "chefsstöd" anställts. De har en visstidsanställning som vikarierande enhetschefer, men de har ingen egen enhet. Chefsstödet ska vara ett stöd inom de områden där övriga enhetschefer önskar sig stöd, exempelvis rehabsamtal, vikarieanskaffning eller administrativa uppgifter. Vid ordinarie chefsfrånvaro kan chefsstödet gå in som vikarierande chef.

Avdelningen för funktionsstöd har också chefsstöd (totalt 4,5 tjänster). Till skillnad från inom kvarboendeavdelningen så är det rena administratörstjänster som arbetar med

⁴ Kolada tabell N23009 (Kostnad särskilt boende äldreomsorg, kr/brukare). Nyckeltalet räknas fram genom att nettokostnaden för särskilt boende divideras med antal personer 65+ som bor permanent i särskilda boendeformer. Kolada använder följande källor: SCB-Räkenskapssammandraget och Socialstyrelsens individstatistik.

⁵ Chefers organisatoriska förutsättningar i kommuner, Corin och Björk, SNS förlag 2017

fakturahantering, enklare inköp och kontroll av timlistor. På äldreboendeavdelningen finns inga tjänster benämnda chefsstöd.

5.6 Bedömning

Vår bedömning är att nämndens ekonomiuppföljning och uppföljning av personalkostnader är ändamålsenlig. Den mall som används för ekonomisk uppföljning är föredömligt utformad och alla förvaltningens drygt 40 chefer får individuellt utformat stöd i samband med delårsuppföljningarna. Den uppföljning av handlingsplanens åtgärder som presenterades för nämnden i samband med månadsuppföljningen i maj är också bra utformad.

Den dagliga schema- och bemanningsplaneringen styrs på ett i huvudsak bra sätt. Alla avdelningar har exempelvis tagit fram skriftliga rutiner för frånvaroanmälan och övertidsarbete. Det finns enheter i personlig assistans som dock inte följer de rutiner som gäller vilket riskerar medföra onödiga kostnader.

Inom äldreboendeavdelningen finns enheter, t ex Tuvegården, som har tagit fram egna rutindokument som kompletterar de avdelningsgemensamma dokumenten. Dessa dokument är väl utformade och vår bedömning är att de skapar ytterligare tydlighet om hur prioriteringar ska göras och om hur vikarieanskaffning ska ske.

Vår bedömning är att vård- och omsorgsverksamheten har agerat på ett bra sätt för att genomföra de åtgärder i den handlingsplan nämnden har antagit för att nå ekonomisk balans. För att minska personalkostnaderna arbetar många enheter med att minska kostnaderna för timvikarier och övertidsarbete. Arbetet har medfört en tydlig minskning av antalet timmar som motsvarar ca 1 mnkr per månad. Också arbetet med att minska antalet hemtjänsttimmar har varit framgångsrikt, även om minskningen måste fortsätta för att nå ned till handlingsplanens mål.

Handlingsplanen bygger på att kostnaderna minskar när en person med över 134 timmar hemtjänst i månaden flyttar till särskilt boende. Kostnaden för 134 timmars hemtjänst är ca 588 tkr, medan en plats i särskilt boende kostar 875 tkr. För att summorna ska kunna jämföras måste kostnader för hälso- och sjukvård och för viss OH dras bort från platskostnaden i boendet. Vi har dock svårt att se dessa kostnader kan förklara hela skillnaden mellan 875 och 588 tkr. Vi har dessutom förstått att valet att använda just 134 timmar beror på tidsschablonernas utformning, och inte på någon beräkning av när det i Alingsås faktiskt blir billigare med särskilt boende. Dessutom kan brytpunkten skilja sig åt mellan olika ärenden eftersom hemtjänstens restid varierar mellan olika ärenden. Vår bedömning är dock att den genomsnittliga brytpunkten kan ligga högre än 134 timmar exklusive dubbelbemanning.

Vår bedömning är att cheferna har fungerande verktyg och goda förutsättningar för att göra ett bra arbete. De får relevant stöd i ekonomiuppföljningen och de har tillgång till ett ändamålsenligt administrativt stöd.



Alingsås kommun

Granskning av ekonomistyrning och resursutnyttjande inom vård och omsorg
2019-08-27

5.6.1 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi följande:

- Den dagliga schema- och bemanningsplaneringen styrs på ett i huvudsak bra sätt. Det finns enheter i personlig assistans som dock inte följer de rutiner som gäller vilket riskerar medföra onödiga kostnader. Vi rekommenderar därför att åtgärder vidtas i syfte att säkerställa att alla enheter följer rutinerna.
- Idag tillämpas 134 timmar exklusive dubbelbemanning som brytpunkt för när hemtjänst är dyrare än särskilt boende. Vi rekommenderar att en kontroll genomförs i syfte att säkerställa att brytpunkten inte ligger högre.

2019-08-22

KPMG AB

Tomas Odin
Certifierad kommunal revisor

Viktoria Bernstam
Certifierad kommunal revisor
Kundansvarig

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.

