



KPMG

# Höörs kommun

Avseende  
Genomlysning Äldreomsorg

2018-06-13

# Innehåll

	<b>Sida</b>
<b>Uppdraget</b>	4
<b>Genomförande och metod</b>	5
<b>Nämndens mål</b>	6
<b>Nuläge</b>	7
<b>Ekonomi, resursfördelning och budgetutfall</b>	9
<b>Controlling</b>	11
<b>Beslutade besparingsåtgärder</b>	12
<b>Organisation, ledningsstruktur och stödfunktioner</b>	15
<b>Arbetssätt</b>	17
<b>Lokalisering</b>	19
<b>Sammanfattande slutsatser och rekommendationer</b>	22
<b>Rekommendationer</b>	23



# Uppdraget, mål, resultat och ekonomi

# Uppdraget

## Bakgrund till uppdraget

Bakgrund till uppdraget är att Höörs kommun under flera år visat underskott gentemot budget och därmed ser ett behov av att genomföra en genomlysning av sociala sektorns organisation avseende äldreomsorg, med särskild betoning på hemtjänstverksamheten. Genomlysningen ska leda fram till konkreta förslag på förbättringar och effektiviseringar som bidrar till kostnadsreduktion inom sociala sektorns ansvarsområde

## Beskrivning av uppdraget

I uppdraget har vi särskilt belyst de områden som verksamheten valt att fokusera på. Genomlysningen avser hela äldreomsorgen men med betoning på hemtjänsten och kommer ha fokus på organisation, ledningsstruktur och stödfunktioner, arbetssätt samt lokalisering.

## 1. Organisation, ledningsstruktur och stödfunktioner

- Organisationens ändamålsenlighet och ledningsstruktur - styrning och ledning från nämnd, sektor till enhet
- Ledarskap och arbetsmiljö – kultur, personalens trivsel och hälsa
- Stödfunktioner; ekonomi, HR, administration, ledningsstöd – nyttjas nuvarande resurser på rätt sätt och är de rätt fördelade?

## 2. Arbetssätt

- Tydlighet i rutiner, processer och system för uppföljning och utveckling av verksamhetens insatser
- Biståndsbedömningsprocessen från beslut till utförande – är processen tydlig och styrande och används "kundtiden" på bästa sätt?
- Verkställighet av hemtjänst: lokalisering, planering, bemanning osv (för att uppnå hög effektivitet, god kvalitet för brukare och bibehålla arbetsglädje)
- Verksamhetens utveckling av välfärdsteknologi och digitalisering

## 3. Lokalisering

- För och nackdelar ur ett demografiskt, ekonomiskt och kvalitativt perspektiv med att driva olika former av äldreboende i egen regi eller upphandla privata aktörer, äldreomsorgens planer på att bygga ut SÄBO och/eller Trygghetsboende
- Nulägesanalys av nuvarande lokalisering av hemtjänsten utifrån kvalitets- och ekonomiska aspekter

# Genomförande och metod

Genomlysningen har skett under april-maj 2018.

## Fas 1

### Projektetablering

### Uppstart

### Planering

## Fas 2

### Informationsinsamling

### Data/nyckeltal

### Inhämtande av dokument

### Intervjuer

Gruppintervjuer har genomförts med

- Ledamöter i Socialnämndens arbetsutskott, Socialchef, Biträdande socialchef, Verksamhetschef ÅO och Medicinskt ansvarig sjuksköterska/verksamhetschef HSL
- Enhetschef Biståndshandläggning och Biståndshandläggare
- Enhetschefer särskilt boende
- Enhetschefer hemtjänst
- Planerare
- Bemanningenheten
- Stödfunktioner, ekonom, HR-funktion
- Kvalitetscontroller och IT- strateg

## Fas 3

### Analys och bedömning

Resultatet av intervjuer och dokumentstudier har legat till grund för den analys och bedömning som gjorts.

### Delavstämning

## Fas 4

### Rapportering

Delrapportering och kommunikation har genomförts med uppdragsgivaren vid ett tillfälle. Den 29 maj 2018 avlämnades en muntlig och skriftlig avstämning till uppdragsgivaren.

### Projektorganisation

Genomlysning har genomförts av KPMGs avdelning för offentlig sektor. Projektledare och ansvariga för utredningen har varit Göran Acketoft och Annelie Svensson, två av våra mest erfarna konsulter avseende processorienterad styrning inom både kommunkoncernnivå och på sektorssnivå.

Ansvarig för kvalitetssäkring är Mikael Lindberg, KPMG.

# Nämndens mål

## Nämndens mål enligt budget 2018

Nämndens mål är indelade i olika perspektiv, inriktningsmål och effektmål. I styrkortet för socialnämnden har nämndens mål kopplats till socialnämndens handlingsplan och socialnämndens mått och aktiviteter för mäta genomförandet av handlingsplanen. (medborgare = kommunmedborgare och vård- och omsorgstagare)

### Perspektiv Medborgare

Inriktningsmål - God livsmiljö och boende för alla

Effektmål - Medborgarna tar ett eget ansvar och deltar i samhällsutvecklingen

- Kommunens medborgare är inkluderade i samhället

- Det finns lämpliga och tillgängliga bostäder för alla kommunmedborgare

### Perspektiv Process

Inriktningsmål - Tillgängliga och professionella

Effektmål - Hemsidan är uppdaterad och inkluderande

- Det är tydligt för medborgarna vad som är eget ansvar och vilket stöd social sektor kan erbjuda

- Sektorn är ISO-certifierad

### Perspektiv Medarbetare

Inriktningsmål - Innovativa och ansvarsfulla

Effektmål sammanhang - Arbetsplatsen präglas av en känsla av där medarbetaren känner ansvar

- Det är tydligt för medarbetarna vad som ingår i medarbetarskapet

- Social sektor har en nytänkande och Kostnadseffektiv verksamhet

### Perspektiv Finansiellt

Inriktningsmål - Långsiktigt hållbar ekonomi

Effektmål - Avvikelse mot budget är > eller =0

- Kostnaden för hemtjänsten är lägre än 2017

- Användandet av fossilt bränsle ska minska jämfört med år 2017.

För att uppnå effektmålen har nämnden och verksamheten tagit fram handlingsplaner och mått inom varje område.

Till nämndens och sektorns stöd finns ledningssystemet

# Nuläge

## Utgångspunkt – systemteoretiskt synsätt

Utgångspunkten för systemsynsättet är helhetssyn och ett tydligt medborgarperspektiv. Ett system omfattar huvudprocesser och en rad systemfaktorer, som ska stödja processernas effektivitet och duglighet men också kan försvåra arbetet och bidra till suboptimeringar och ökade kostnader. Exempel på systemfaktorer är organisation, styrsystem, informationssystem, IT-system, kompetens och kultur.

Det handlar om hur delarna i systemet påverkar varandra inom ramen för en helhet. Just denna förståelse, att olika delar sällan kan förändras eller justeras utan att det påverkar andra delar och därmed vad hela systemet kan leverera i stort är viktig. Genom analys och förståelse för hela systemet och sambanden mellan delarna kan systemet sedan förbättras för att stödja värdeskapande sett ur kundens perspektiv och effektivitet, sett ur organisationens perspektiv.

## Nuläge

Socialnämnden har presenterat underskott av årsbudgeten under flera år i rad. Det är något som bland annat kommunrevisionen har uppmärksammat och med anledning av detta riktat kritik mot nämnden. För 2017 var underskottet 17,4 mkr. Det huvudsakliga underskottet avser äldreomsorgen, främst hemtjänstverksamheten.

Sociala sektorn har till hjälp för styrning ett ISO-certifierat ledningssystem som all berörd personal når via intranätet. Journalföring och annan personlig dokumentation sker i IT-baserat verksamhetssystem. Internrevision och intern kontroll genomförs för att säkerställa kvalitén i processerna.

Nämnden och sektorn har påbörjat ett förändringsarbete för att minska kostnaderna. Ett åtgärds paket har antagits för att minska kostnaderna och nya omarbetade riktlinjer har fastställts och tagits i bruk från och med januari 2018.

De nya riktlinjerna betonar den enskildes eget ansvar för att klara sin försörjning och livsföring i övrigt och att skälig levnadsnivå ska uppnås till lägsta kostnad.

Av de nya riktlinjerna framkommer att utredningen ska pröva vilka behov den enskilde har, om denne har behov av insatsen för att uppnå skälig levnadsnivå och om dennes behov helt eller delvis kan tillgodoses på annat mer kostnadseffektivt sätt. I intervjuerna beskrivs att det ska tolkas så att nämnden erbjuder medborgare att flytta till särskilt boende i de fall medborgaren har så omfattande omvårdnadsbehov att kostnaden för hemtjänst överstiger kostnaden för särskilt boende, när så bedöms lämpligt. Biståndshandläggare har gett avslag på ansökan om hemtjänst eftersom behovet kan tillgodoses till lägre kostnad på särskilt boende. Tre personer har i dagsläget överklagat och begärt inhibition, vilket de har fått. Nämnden inväntar nu förvaltningsrättens beslut.

När nya riktlinjer för bedömning av insatser togs fram uppstod viss oro inledningsvis inom biståndshandläggargruppen men även i verkställigheten. Även viss osäkerhet spreds hos medborgarna och biståndshandläggarna har lagt en del tid på information till medborgare. Efter några månader har riktlinjerna kommit på plats och omfattningen på besluten har minskat.

Nämnden har behov av fler särskilda boendeplatser. För närvarande har nämnden 76 platser i särskilt boende och 16 korttidsplatser i egen regi. Därutöver blockförhyr nämnden ca 10 platser av extern utförare samt 30 ytterligare platser. Nämnden planerar att bygga ett särskilt boende om ca 90 platser, då det bedöms vara framtidsbehovet. Platserna beräknas kunna komma i bruk 2021/22.

Riksbyggen planerar att bygga trygghetsboende.

# Nuläge, forts

Kommunen har uppmärksammat att personer från andra kommuner flyttar till sommarboende i kommunen på äldre dar och att det medför att kostnader för bostadsanpassning ökar.

Vid nämndens månadsuppföljning i april 2018 framkommer att sociala sektorn prognosticerar ett underskott om 8,9 mkr inom hemtjänstverksamheten.

Det beskrivs bero på att det inte gått att genomföra medborgares flytt till särskilt boende vid mer kostsam hemtjänstverksamhet än kostnaden för särskilt boende i den utsträckning som sektorn räknat med i budget.

Det har skett en minskning av beviljade schablontimmar, men kostnaderna har inte minskat i den utsträckning som förväntat. Det beskrivs bero på att schemalagningen ligger fast i fyra veckor och även om behovet av timmar minskar går det inte att göra Anpassningar i schemat med kortare framförhållning än fyra veckor. Omplanering av övertalig tid och tillgänglig tid har inte skett i tillräcklig omfattning för att sänka kostnaderna till den budgeterade nivån.

Omställningen till lagen om samverkan vid utskrivning från slutet hälso- och sjukvård har i Höör fungerat väl då det sedan tidigare funnits ett hemtagningsteam på plats samt mobila vårdteam från Region Skåne. En extra belastning på sektorns hälso- och sjukvårdspersonal, främst distriktssköterskor har uppmärksamrats, vilket också har lett till en volymökning av insatser för HSL- verksamheten.

Nämnden har påbörjat diskussioner kring stöd för vårdbedömningar för HSL-verksamheten. Uppfattningen är att insatserna ofta blir alltför omfattande jämfört med t.ex. SOL-insatser. Nämnden behöver definiera vad som är "tillräckligt bra".

Biståndsbedömmargruppen har haft en 0,7 tjänst vakant. Det har inneburit att man legat efter med omprövningar av beslut. I november 2017 hyrdes en personal in för att täcka upp för vakansen. Det är stor omsättning på handläggare, många är nya på tjänsten.

Inom särskilt boende har verksamheten provat högre grundbemanning på ett av kommunens boenden med gott resultat som visar sig genom lägre andel sjukfrånvaro och mindre användning av vikarier.

För att bli konverterad utifrån regler enligt LAS ställer kommunen krav på att den anställda utbildar sig till undersköterska eller likvärdig utbildning.

## **lakttagelser**

Nämnden och sektorn har genomdrivit en rad förändringar inom verksamheten som ännu inte fått fullt genomslag i budget. Under våren har det framkommit att en del av de besparingsåtgärder som föreslagits, och där man hoppats på möjligheten att sänka kostnader, inte går att genomföra så snabbt som sektorn räknat med i den ekonomiska prognosen. Vi gör, trots detta, bedömningen att åtgärderna är riktiga och att resultatet i form av sänkta kostnader kommer visa sig längre fram.



# Ekonomi, resursfördelning och budgetutfall

## Ekonomi

Budgetutfallet 2017 var minus 17,4 miljoner kronor. Nämndens egen prognos i februari var ett plus på 1,5 miljoner kronor. I aprilprognosen försämrades detta till ett minus på 1,1 miljoner kronor.

Flyktningmottagandet prognostiseras i aprilprognosen ett plus om 4,2 miljoner kronor. En förändrad organisation i kommunen gör dock att en del av verksamheten kommer att flyttas till annan sektor vilket påverkar socialnämndens prognos negativt med tre miljoner kronor. Den faktiska prognosen är då i april egentligen ett minus om 4,1 miljoner kronor.

Äldreomsorgen, och då talar vi i huvudsak om hemtjänsten, gick minus 19,5 miljoner kronor 2017. Nämnden valde att förstärka budgeten för äldreomsorgen med 4,8 miljoner kronor inför 2018. Det innebär att en effektivisering om ca 15 miljoner kronor måste genomföras 2018, vilket innebär ca 10 % av äldreomsorgens budget.

En sådan besparing kräver full kontroll på alla påverkbara kostnader. Utifrån den rapportering och uppföljning vi kan se behöver "controllingen" förstärkas. Det måste anläggas ett produktionstänk i uppföljningen och planeringen där man tänker i banor av kostnad per timme, inte medborgare, inom hemtjänsten och kostnad per vårdtyg, inte medborgare, inom boendena.

Det prognostiserade minusresultatet för äldreomsorgen mer än fördubblades mellan februari och april. En stor del av de beräknade besparingarna handlar om personer som idag har hemtjänst och där kostnaderna överstiger en plats i särskilt boende. Förvaltningen var alltför positiva när man bedömde att inflyttning till särskilt boende för dessa personer skulle gå fortare än vad som sedan skett.

## Resursfördelning

Resursfördelning i meningen ersättning för en prestation tillämpas bara inom hemtjänsten. Resursfördelningen till hemtjänsten bygger på en prognos om antal schablontimmar för det året som budget läggs. I budget 2018 räknar man med en medborgartid om 60 %. Med detta menas att 60 % av personalens tid ska riktas direkt mot medborgaren.

Efter 4 månader är antalet schablontimmar 28 657 st. Det är mer än budgeterat varför hemtjänsten också går minus ekonomiskt. Enligt månadsrapporten i april måste man ner till 63 000 timmar på årsbasis. Om nuvarande antal schablontimmar inte minskar blir utfallet långt över budgeterat vilket innebär ett underskott med åtskilliga miljoner kronor 2018.

I månadsrapporten för april förs ett resonemang kring vad underskottet inom hemtjänsten beror på. Antingen kan det beror på att antalet beslutade schablontimmar är högre än budgeterat och/eller på att verksamheten bedrivs till en högre kostnad per timme än vad som är beräknat, d.v.s. 60 % av tiden går inte till medborgaren. Sociala sektorns egen analys i april är att det är båda delarna. Med rätt planering och schemaläggning ska verksamheten kunna hålla rätt kostnadsnivå. Övertalighet och tillgänglighetstid kan bokas om till andra verksamheter men detta har inte gjorts fullt ut under året.

Hemtjänstens budget är uppbyggd så att en summa pengar för resursfördelningen finns centralt på ett konto. Månadsvis förs pengar över till de olika hemtjänstområdena utefter hur många beslutade schablontimmar de har.

# Ekonomi, resursfördelning och budgetutfall, forts

## Resursfördelning fortsättning

Därigenom blir det tydligt om underskotten beror på "ineffektiv" produktion och/eller fler schablontimmar än budgeterat. Detta särredovisas dock inte för nämnden i månadsrapporten.

Vi rekommenderar nämnden att fundera över att ta sitt nuvarande resursfördelningssystem ett steg längre.

Istället för att redovisa det ekonomiska resultatet på hemtjänst oavsett om det är kontot central eller i produktionen bör det i t.ex. månadsrapporteringen särredovisas för att göra det tydligt vad resultatet beror på.

Man skulle också kunna fundera över att lägga budgeten för "köpta timmar", som det ju handlar om, på myndighetsenheten där bistånd beslutas. Kopplingen mellan biståndsbeslut och ekonomiskt resultat blir därmed tydligt.

Ett alternativ är att lägga pengarna på ett centralt konto i nämnden. De som anser att det är mindre lämpligt att lägga en sådan "pengpåse" hos biståndshandläggarna menar att biståndshandläggarna inte ska behöva ta några ekonomiska hänsyn.

Vi menar att fördelarna överväger nackdelarna. Handläggarna bör ta ekonomiska hänsyn. Ett behov ska lösas och det till lägsta kostnad. Med en sådan resursfördelningen ges handläggarna incitament att reflektera över vilken insats som verkligen behövs.

En utveckling av resursfördelningssystemet skulle kunna innebära att den även omfattar andra delar av sektorn. Om man tänker produktion kan man även sätta pris på vård dygn, belagt eller ej, liksom man sätter pris på hemtjänsttimmar.

Detta förutsätter att sektorn arbetar aktivt med övertalighet och tillgänglighetstid då personalbehovet kan variera kraftigt, speciellt inom hemtjänsten.

Målet om 60 % medborgartid har under 2018 hittills inte uppnåtts. I januari var den 51 %, i februari 49 %, i mars 49 % och i april 52 procent. Medborgartiden varierar dock mellan de olika hemtjänstgrupperna. Centrum 1 har varje månad legat över 60 % i medborgartid medan de övriga tre har legat betydligt lägre.

Målet om 60 % bör kunna nås av samtliga hemtjänstgrupper. Skillnaden mellan centrum 1 och de övriga grupperna är mer än 10 procentenheter. Enligt SKL och RKA har det geografiska förutsättningarna endast i liten grad betydelse för medborgartiden.

Vi har grovt räknat på timkostnaderna inom hemtjänsten och kan konstatera att den i jämförelse med många av landet kommuner åtminstone inte är hög. Trots detta är kostnaden per medborgare hög. Slutsatsen måste då bli att antalet insatser per medborgare är många.

Lösningen på detta har socialnämnden redan identifierat. Vi har ett antal medborgare som istället för hemtjänst bör erbjudas en boendeplats då det skulle innebära lägre kostnader än hemtjänst och dessutom förmodligen bättre omvårdnad. Vi har också nya riktlinjer som efter hand kommer att innebära färre insatser och lägre kostnader.

# Controlling

Vi ser i vår utredning att "controllingen" kan utvecklas. Vi har efterfrågat uppgifter som vi bedömer bör följas kontinuerligt varje månad.

En månatlig uppföljning bör innehålla vissa givna moment. För hemtjänsten handlar det om:

- Beslutade timmar, uppdelat per chefsområde
- Medborgartid, uppdelat per chefsområde
- Kostnad per timme och jämfört med budgeterad kostnad per timme

En redovisning per chefsansvar där eventuella underskott räknas om till årsarbetare gör det också tydligt vilken effektivitetsökning som krävs. Hemtjänst, i ekonomiska termer, handlar om timmar och årsarbetare. Det är, i huvudsak, de påverkbara kostnaderna.

Att månatligen, som controller, sätta sig ner med varje budgetansvarig chef brukar också ge resultat. En sådan genomgång kan innehålla följande moment:

- Redovisa ekonomiskt utfall månad för månad och diskutera detta.
- Krav på åtgärder vid negativt ekonomiskt utfall.
- Tillsammans med chefen göra en prognos för resten av årets månader, månad för månad. Som ingångsvärde kan 12-delar användas för att sedan modifieras. Månadsprognoserna ersätts efterhand med utfall. Månadsvisa utfall och månadsvisa prognoser summeras sedan till en årsprognos.

Genom detta förfarande kommer till slut ett ekonomiskt tänk att genomsyra sektorn.

Budgetansvariga chefer är inte ekonomer men trots allt har de ett ekonomiskt ansvar. De behöver denna stöttning och det har visat sig i alla de kommuner där vi bidragit till att införa detta arbetssätt att det gett resultat och att cheferna insett att ekonomi och verksamhet inte är motpoler och att såväl kvalitet och ekonomi har gynnats.

# Beslutade besparingsåtgärder

## Nämndernas åtgärder för budget i balans 2018

Nämnd: Socialnämnden

Åtgärd	Effekt på årsbasis, tkr	Tidpunkt då åtgärd kan få effekt	Effekt budget 2018	Konsekvenser
Minskning 1 åa administratör	-458	2018-07-01	-229	Avvikelser ökar, sämre kontinuitet och kvalitet, ökade sjukskrivningar
Minskning 0,2 åa administratör	-92	2018-01-01	-92	
Minskning 3,7 åa hemtjänst ny områdesindelning	-1 665	2018-01-01	-1 665	Avvikelser ökar, sämre kontinuitet och kvalitet, ökade sjukskrivningar
Minskning 1 åa arbetskonsulent	-577	2018-03-01	-481	Avvikelser ökar, sämre kontinuitet och kvalitet, ökade sjukskrivningar
15 medborgare med hemtjänst idag på särskilt boende istället	-3 681	2018-07-01	-1 841	
Förändrade riktlinjer hemtjänst, ca 18 åa	-8 059	2018-07-01	-4 030	Kritik och klagomål från kommunmedborgarna pga kvalitetsförsämring
Minskning innovationssatsningen	-1 000	2018-01-01	-1 000	Kan inte driva lika många innovationsprojekt
Minskning personaltäthet särskilt boende, 3 åa	-1 600	2018-01-01	-1 600	Avvikelser ökar, sämre kontinuitet och kvalitet, ökade sjukskrivningar
0,5 åa enhetschef finansieras av FK	-375	2018-01-01	-375	

# Beslutade besparingsåtgärder, forts

Minskning 1,0 åa processamordnare	-482	2018-04-01	-362	
Medborgare med SoL -placering fyller 18 år och insatsen beräknas därför bli billigare	-488	2018-09-01	-488	
Konsult för bla integrera Time Care med Personec	30	2018-01-01	30	
Förstärka biståndshandläggaresurser med konsult 6 månader	676	2018-04-01	676	För att påskynda införandet av nya riktlinjer samt ompröva beslut till personer med mycket hemtjänst
vakant SAS och biträdande socialcheftjänst ersätts med 40% timanställd biträdande socialchef samt 10% kvalitetscontroller under del av året	-670	2018-02-01	-670	
Integrera dagverksamheten på Kungshällan med den öppna verksamheten resp dagverksamhet på Björken, 0,5 åa	-200	2018-09-01	-67	
<b>Summa</b>	<b>-18 641</b>		<b>-12 192</b>	

Beslutade besparingsåtgärder för 2018 beräknas till 12,2 miljoner kronor. En del åtgärder handlar om att minska på personalstyrkan. Här är det viktigt att hålla koll på att dessa inte ersätts med timanställda. Vad gäller konsekvensbeskrivningarna anser vi att de är väl pessimistiska. De ger organisationen signaler om att det ger negativa konsekvenser att effektivisera i verksamheterna. Ett synsätt där alla delar i chefernas uppdrag är lika viktiga, d.v.s. såväl ekonomi som verksamhetsfrågor måste genomsyra socialnämnden. Det handlar om styrsignaler.



# Kartläggning av nuläge utifrån tre perspektiv

# 1. Organisation, Ledningsstruktur, stödfunktioner

- **Organisationens ändamålsenlighet och ledningsstruktur - styrning och ledning från nämnd, sektor till enhet**

Organisationen är inne i en förändringsprocess där man tydligare betonar medborgaren eget ansvar och ger bistånd på lägsta nivå för att uppnå skälig levnadsnivå. Arbetet har hittills fokuserat på hemtjänstverksamheten då det bedömts att kostnadsutvecklingen varit störst inom det området. Vi har uppfattat det som att nämnden är delaktig i förändringsarbetet, vilket vi anser vara en förutsättning för att arbetet ska lyckas. Nämnden poängterar att det är viktigt att arbeta utifrån tillit och att det är viktigt att nämnden medverkar till trygghet, såväl för de tuffa besluten som måste fattas som för personalen inom verksamheten.

En annan förutsättning för att lyckas är att det finns ett fungerande ledningssystem och att alla som är berörda har tillgång till innehållet. Sociala sektorn bedöms ha ett väl fungerande ledningssystem som berörd personal har tillgång till via intranätet.

Eftersom kostnader avseende hemtjänst och särskilt boende är kopplade till varandra som kommunicerande kärn rekommenderar vi nämnd och sektorn att se över och följa volym och kostnadsutvecklingen för såväl hemtjänsten som kostnaden för boendeplatserna inom särskilt boende. Det är särskilt viktigt när kommunen ska ställa om från att köpa eller blockförhyra extern verksamhet till verksamhet i egen regi. Också viktigt är att se över ingångna avtals längd avseende särskilt boende och att planera för byggnationer.

I förslaget på åtgärder har det skett vissa indragningar av administrativa tjänster, en processledartjänst och enhetschefer inom hemtjänsten. Vi kan se att de kan komma att bli nödvändigt med fler organisationsförändringar. Vi föreslår bland annat att se över funktionen för bemanningsverksamheten, se organisation, ledningsstruktur, stödfunktioner och våra rekommendationer.

Vi kan också se ett behov av en effektiv planering av boendeplatser för att medborgaren ska få rätt vård på rätt nivå till rätt pris.

- **Ledarskap och arbetsmiljö – kultur, personalens trivsel och hälsa**

I våra intervjuer framträder en bild av en verksamhet som är inne i en hög förändringstakt och att verksamheten ibland inte hinner med i förändringen. Vi bedömer dock att det inom chefsleden finns en stor förståelse för nödvändigheteten i de genomförda och planerade förändringarna.

Av medarbetarenkäten framkommer att arbetsmiljön anses av de flestas som god och att cirka 85-90 % av medarbetarna skulle rekommendera Höörs kommun som arbetsgivare. Sjukfrånvaron inom hemtjänstverksamheten var i januari 2017 14,96 % men minskade under året till medelvärdet 10,84 % på helåret.

10,84 % är även det för högt. Vissa åtgärder har nämnden vidtagit i syfte att personalen ska kunna se "sin del i helheten". Vi tror att det kommer att få positiva effekter för sjukfrånvaron.

# 1. Organisation, Ledningsstruktur, stödfunktioner, forts

- **Stödfunktioner; ekonomi, HR, administration, ledningsstöd – nyttjas nuvarande resurser på rätt sätt och är de rätt fördelade?**

Stödfunktioner i form av administrativt stöd till verksamhetens enhetschefer och planerare har minskat genom neddragningar. Det har inneburit vissa oklarheter över vem som ansvarar för vissa arbetsuppgifter. Här finns områden där det efter förändringar i organisationen behöver förtydligas avseende ansvarsfördelning. Vid förändringar/neddragningar är det av vikt att förändringar kommuniceras ut och att medarbetarna blir en del av lösningen.

Enhetschefer och personal inom HR- avdelningen vittnar om svårigheter att rekrytera till vissa tjänster såsom biståndshandläggartjänster, sjuksköterskor och annan HSL personal. Det har ibland inneburit att verksamheten har köpt in tjänster från bemanningsföretag.

Stödresurser är viktiga och bör utformas så att de stödjer kärnverksamheterna. Rätt utformade ger det större möjligheter för nämnden/nämnderna att fokusera på sin kärnverksamhet.



## 2. Arbetssätt

- ***Tydlighet i rutiner, processer och system för uppföljning och utveckling av verksamhetens insatser***

Sektorn har ett väl utvecklat ledningssystem som har arbetsprocesser och delprocesser beskrivna och som biståndsbedömarna kan ta stöd av. Förändringarna av riktlinjerna innebar inledningsvis viss oro och osäkerhet hos medborgarna, inom biståndshandläggargruppen och i verkställigheten. Biståndshandläggarna har behövt lägga tid på information till medborgare, men efter några månader har det börjat komma på plats. Omfattningen på besluten har minskat. Alla beslut utöver riktlinjerna ska fattas av enhetschef.

Det finns särskilda funktioner i form av kvalitetscontroller (50%) och MAS (50%), som har till uppgift att säkerställa att insatserna genomförs med kvalitet. Det skulle även finnas en 50% SAS. Men p.g.a. besparingar är denna tjänst inte tillsatt. Sektorn genomför internrevision och intern kontroll för att säkerställa att verksamheten sker utifrån lagar, föreskrifter och nämndens kvalitetsmål.

- ***Biståndsbedömningsprocessen från beslut till utförande – är processen tydlig och styrande och används "kundtiden" på bästa sätt?***

Biståndsbedömningsprocessen bedöms som tydlig och styrande. Ett exempel på det är att antalet avslag har ökat från fyra avslag i januari 2017 till mer än 30 avslag i januari 2018. En svårighet inom verksamheten är att hinna med uppföljning av beslut. Det påverkas särskilt av att ha vakanta tjänster inom biståndsbedömargruppen. Just nu finns inhyrd personal från

bemanningsföretag i verksamheten för att bemanna vakanta tjänster. Sektorns bedömning är dock att verksamheten kommer vara fullt bemannad av ordinarie personal till hösten. Det är viktigt att det inom biståndsbedömargruppen sker en planering så att uppföljningar av beslut sker i den takt som de tidsbestämda besluten är fattade. Det kan ske på olika vis, och det bör ske genom ett sätt som passar arbetsgruppen utifrån uppställda effektivitetskrav.

- ***Verkställighet av hemtjänst: lokalisering, planering, bemanning osv. (för att uppnå hög effektivitet, god kvalitet för brukare och bibehålla arbetsglädje)***

Hemtjänstgrupperna är lokaliserade på två ställen inom kommunen. Det möjliggör samverkan mellan de två samlokaliserade grupperna till exempel genom att enhetschefer och planerare går in för varandra vid frånvaro eller semester. Om hemtjänstgrupperna lokaliserades mer utspritt kan restid till brukare kortas något. Vi bedömer dock att fördelarna med hemtjänstens lokalisering överväger nackdelarna.

Planerare anser att fasta tider för utförande av medborgarens insatser försvårar planeringen och fördröjer verksamheten.

Bemanningsplanerare (två tjänster) har märkt att det inte behövs lika mycket vikarier i verksamheten och att även behovet av pölturer har minskat.

## 2. Arbetssätt, forts

Bemanningsplanerarna ser att det numer finns en övertalighet av vikarier och pooltjänster inom verksamheten och vi gör bedömningen att övertaligheten kommer att öka med anledning av sektorns åtgärds paket. Vi rekommenderar att reorganisera verksamheten genom att antingen nedmontera den eller utöka med andra kommunala verksamheter men med samma eller mindre bemanning.

- ***Verksamhetens utveckling av välfärdsteknologi och digitalisering***

Sektorn har genomfört ett antal innovationsprojekt för att fånga upp ny välfärdsteknologi. Det har bland annat handlat om GPS-teknik för personer med demensdiagnos. Kamera för nattillsyn istället för nattliga besök samt bio-light för att förbättra möjligheten till sårläkning. Verksamheten bedöms ha en progressiv syn på utvecklingen av välfärdsteknologi.

Verksamheten poängterar att de har en progressiv syn på utvecklingen av välfärdsteknologi, men saknar ekonomiska resurser att verkligen utveckla. Det krävs pengar för att kunna utveckla välfärdsteknologin och därmed spara pengar.

# 3. Lokalisering

- **För och nackdelar ur ett demografiskt, ekonomiskt och kvalitativt perspektiv med att driva olika former av äldreboende i egen regi eller upphandla privata aktörer, äldreomsorgens planer på att bygga ut SÄBO och/eller Trygghetsboende**

Vår erfarenhet säger att det behövs divergerande boendeformer, såväl trygghetsboende och särskilda boenden

Nämnden har behov av fler särskilda boendeplatser. För närvarande har nämnden ca 90 boendeplatser inklusive 10 korttidsplatser och 2 avlastningsplatser i egen regi. Därutöver blockförhyr nämnden ca 10 platser av extern utförare samt 30 ytterligare platser. Nämnden planerar att bygga ett särskilt boende om ca 90 platser, då det bedöms vara framtidsbehovet. Platserna beräknas kunna komma i bruk 2021/22.

Privata aktörer kan driva verksamhet i egna eller kommunens lokaler utifrån LOU eller LOV. En vårdutförarens drivkrafter är att verksamheten måste kunna drivas lönsamt eller åtminstone förutsägbart och långsiktigt. Vinsten i ett privat vårdföretag skapar möjlighet till en jämn kvalitet på omsorgen samt ger utrymme för verksamhets- och personalutveckling på samma sätt som budget i balans skapar förutsättningar i nämndens eget drivna verksamhet. En förutsättning för detta är att byggnaden är väl utformad för verksamheten, hyran inte för hög samt lokalytan är yteffektiv och inte onödigt stor.

Fördelen att driva verksamhet via upphandlad utförare är att kostnaden reglerats via upphandlingen. Det är en fördel som också kan bli en nackdel beroende på utfallet av upphandlingen.

Fördelen att driva i egen regi är att du som totalansvarig har stor möjlighet att påverka driften och kostnadsutvecklingen men det kan också innebära att driften blir mer kostsam än vid upphandling.

Att upphandla driften i en enhet kan innebära att nämnden får bättre kontroll över kostnadsläget i den egna verksamheten.

Kvalitet i verksamheten kan variera stort inom såväl externt utförd verksamhet som inom kommunens egna.

Upphandlingens utformning sätter nivå för verksamheten och det är viktigt att kommunen som huvudman tillser att de krav som kommunen ställer på verksamheten tydligt beskrivs i upphandlingsdokumentet. Det gäller vid avtalsskrivningen att få med påtryckningsmöjligheter av olika slag, t.ex. vitesklausuler och liknande.

Enligt vår erfarenhet kan det vara utvecklande för kommunen att det finns en privat aktör som kommunens egen verksamhet har att jämföras emot.

# 3. Lokalisering, forts

- **Nulägesanalys av nuvarande lokalisering av hemtjänsten utifrån kvalitets- och ekonomiska aspekter**

Hemtjänsten är lokaliserad till två platser som båda är relativt centralt belägna, vilket innebär att det är relativt långt till medborgare som behöver insats och som är boende i utkanten av kommunen och det innebär höga kostnader för hemtjänstpersonalens resor till och från medborgare. Därav har tanken om att utlokalisera en hemtjänstgrupp aktualiserats.

Vid ett tidigare tillfälle har kommunen tagit kontakt med en intilliggande kommun för att köpa hemtjänstinsats men det kostnadsförslag som kommunen erbjöds översteg kommunens egna kostnader.

Vi förordar att låta nuvarande lokalisering av hemtjänsten kvarstå såvida det inte finns en lokal som enkelt kan användas på lämpligt ställe och personal som är positiva till att utgå från den lokalen. Anledningen till att vi inte förordar byte av lokalisering är att det kan föranleda otrivsel om personal tvingas flytta med högre kostnader avseende personal som följd och det kan innebära att den ekonomiska besparingen uteblir.

Vi förordar istället att inleda samtal med närliggande kommuner om kostnadsneutral samverkan genom att exempelvis turas med insatserna under för och eftermiddag eller olika dagar.



Sammanfattande analys,  
slutsatser och  
rekommendationer

# Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

Sociala sektorn har under flera år dragits med ekonomiska underskott. 2017 var underskottet 17,4 miljoner kronor. Stora åtgärds paket har under förra året beslutats men effekterna har ännu inte fått fullt genomslag i budget. Vi bedömer att åtgärderna som sektorn beslutat om är ett steg på rätt väg men att man kommer behöva göra mer. Vi bedömer att den prognos som föreligger från april månad är något optimistisk och tror att underskottet för 2018 kommer att bli större än det prognostiserade minus 1,1 miljoner kronor (egentligen minus 4,1).

Störst underskott har hemtjänsten. Vi bedömer att den utförda schablon tiden hos medborgaren om drygt 60 % varje månad, såvida den är rätt redovisad, är ett relativt gott resultat men kanske kan ökas något. I SKLs skrift –Koll på hemtjänsten framgår att flera kommuner har funnit att cirka 75-80 % av den tillgängliga arbetstiden behöver utföras hos medborgaren, för att uppnå godtagbar resursanvändning. Här skulle nämnden kunna utmana förvaltningen genom att sätta ett högre mål än 60 %.

Nämnden har beslutat om nya riktlinjer och vi kan se att antalet beviljade schablon timmar har minskat. Det tar dock tid innan alla beslut har omprövats. Det kommer alltså att ta tid innan de nya riktlinjerna slagit igenom fullt ut. Positivt är att alla beslut som tas är tidsbegränsade vilket öppnar för möjligheten att ompröva besluten och när så är möjligt minska antalet insatser.

Ett större antal hemtjänstmottagare erhåller omfattande insatser och där det skulle vara mer ekonomiskt med en boendeplats istället, vilket förklarar en hög genomsnittlig insatsnivå inom hemtjänsten. För att möta nuvarande och framtida behov av särskilda boendeplatser har nämnden planerat för ett nytt boende om 90 platser.

I samband med omställningen till att fler medborgare erbjuds vård inom särskilt boende vid omfattande hemtjänstinsatser vill vi betona vikten av att bedriva en kostnadseffektiv verksamhet även inom särskilt boende.

Vad gäller ekonomisk uppföljning bedömer vi att den kan förbättras ordentligt. Vi ser att viktiga produktionsnyckeltal inte följs upp löpande. Det handlar t.ex. om kostnad per hemtjänststimme, kostnad per boendeplats, medborgartid (följs upp i verksamheten men inte centralt).

Vi bedömer också att stödet till och kraven på första linjens chefer kan ökas. Vi skulle vilja se en månatlig ekonomisk och verksamhetsmässig uppföljning där budgetansvariga chefer och controller går igenom på en detaljerad nivå, konto för konto, chefens budget och budgetutfall. Det är bara några stora konton såsom t.ex. personalkostnader som man lägger mer tid på. De flesta av kontona tar ingen tid att analysera så vi bedömer att arbetsinsatsen trots allt inte är så stor.

Vi skulle vilja se en prognos månad för månad specificerad. Vi skulle också vilja se krav på varje enskild chef att presentera ett skarpt förslag månadsvis till varför det ser ut som det gör och vad man tänker sig att det går att göra åt det.

Ofta läggs stor möda på att förklara varför det ser ut som det gör men sedan glöms åtgärdsförslagen bort. Varje chef kan bidra med något och det kommer att göra skillnad på nämndnivå.

# Rekommendationer

## Utifrån vår utredning lämnar vi följande rekommendationer:

- Se över funktionen med bemanningsverksamheten (minskat behov av vikarier och poolturer.
- Effektiv planering av boendeplatser för att medborgaren ska få rätt vård på rätt nivå till rätt pris. Med detta menar vi att när kommunen nu står i begrepp att bygga omkring 90 platser, att planera för flexibilitet vad gäller såväl geografisk placering, utformning etc. så att resurser kan utnyttjas optimalt samtidigt som medborgaren får den omvårdnad som hen har rätt till.
- Tydliggör vem som ansvarar för vilka arbetsuppgifter avseende stödfunktionerna, ekonomi, HR, administration etc.
- Planera för uppföljning av tidsbestämda beslut så att de kan göras när besluten går ut tidsmässigt.
- Fortsatt satsning på välfärdsteknologi. Det är viktigt att se framåt. Satsningar på välfärdsteknologi får ses som en investering. Kortsiktigt ökade kostnader i teknologi kan ge effektivisering på längre sikt med ökad kvalitet och minskade kostnader som följd.
- Utveckla uppföljning av ekonomi och verksamhet i form av produktionsnyckeltal för att belysa produktivitet och effektivitet



**Uppdraget har utförts av:**

Annelie Svensson, uppdragsledare

Göran Acketoft, specialist



[kpmg.com/socialmedia](https://kpmg.com/socialmedia)



[kpmg.com/app](https://kpmg.com/app)

The information contained herein is of a general nature and is not intended to address the circumstances of any particular individual or entity. Although we endeavor to provide accurate and timely information, there can be no guarantee that such information is accurate as of the date it is received or that it will continue to be accurate in the future. No one should act on such information without appropriate professional advice after a thorough examination of the particular situation.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative, a Swiss entity. All rights reserved.

The KPMG name and logo are registered trademarks or trademarks of KPMG International.