

Östra Göinge kommun

Granskning av hemtjänst, överförmyndare,
LSS och externa placeringar

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor	3
1.3. Genomförande.....	3
1.4. Revisionskriterier	4
2. Granskningsresultat	5
2.1. Utfall 2015	5
2.2. Hemtjänsten	5
2.3. Externa placeringar.....	7
2.4. LSS.....	9
2.5. Överförmyndaren.....	10
3. Sammanfattande bedömning	12
3.1. Revisionsfrågor.....	12
3.2. Rekommendationer.....	13
Källförteckning	14
Bilaga 1	15
Bilaga 2	16

Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östra Göinges kommun granskat kommunstyrelsens styrning inom hemtjänst, externa placeringar, LSS och överförmyndaren.

Vår sammanfattande bedömning utifrån syfte och revisionsfrågor är att kommunstyrelsen bör stärka sin styrning, beredning av ärenden och uppföljning inom de granskade områdena. Det har gjorts flera analyser och vissa åtgärder men återrapportering och uppföljning framgår i liten utsträckning av kommunstyrelsens protokoll.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte har gjort tillräckligt för att nå en ekonomi i balans inom hemtjänsten. Kommunstyrelsen kunde ha agerat mer kraftfullt för att effektivisera verksamheten. Vi bedömer att kommunstyrelsen genomfört en adekvat analys inom barn- och ungdomsområdet men att analysen avseende val mellan insatser i egen regi och externa placeringar behöver fördjupas. Det är för tidigt att dra några slutsatser kring satsningen på "En bra start i livet". Det finns ingen djupgående analys inom LSS-området och med tanke på volymökningarna finns det anledning för kommunstyrelsen att ta fram ett mer underbyggt underlag. Vi bedömer att kommunstyrelsens beredning av ärendet om tillsättning av ny överförmyndare och ändring av bestämmelser om ekonomiska förmåner var otillräcklig och innehåller brister.

Vi har gjort följande iakttagelser:

- ▶ Hemtjänsten uppvisar ett underskott med 8,4 miljoner kronor i utfall 2015
- ▶ Kommunstyrelsen har genomfört analyser inom hemtjänsten och har påbörjat vissa åtgärder för effektivisering
- ▶ Förvaltningen har tagit fram en rapport om placeringar inom utredningsenheten
- ▶ Kostnaderna avseende placeringar har ökat på grund av längre placeringar och ökade vårddygnskostnader
- ▶ Det har skett en förstärkning avseende LSS i budget 2016 för att kompensera för volymökningar
- ▶ Överförmyndare och ersättare har fått anställning i förvaltningen och är inte arvoderade

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Vidta mer kraftfulla åtgärder för att nå en ekonomi i balans inom hemtjänsten
- ▶ Ta ett samlat grepp och utveckla hela hemtjänstprocessen, inklusive biståndshandläggningen
- ▶ Noga följa utvecklingen av "En bra start i livet" och överväga att införa resultatmått för uppföljning inom förebyggande verksamhet och öppenvård
- ▶ Överväga att anta riktlinjer för handläggning inom LSS
- ▶ Ta initiativ till att säkerställa att regelverket efterlevs när det gäller uppdragsform samt arvode till överförmyndare och ersättare
- ▶ Protokollföra återrapportering och uppföljning av de insatser som genomförs inom de aktuella verksamhetsområdena

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Hemtjänsten har under en rad år redovisat underskott. Revisionen har därför återkommande tagit del av information rörande hemtjänsten under 2015. Genomgående har kommunledningen angett att verksamheten ska uppnå en ekonomi i balans men så har inte skett. För budgetåret 2014 riktade revisionen en anmärkning mot kommunstyrelsen för bristande ledning och styrning av hemtjänsten. Revisorerna vill därför få en sammanställning av vad kommunstyrelsen och kommunledningen vidtagit för åtgärder utifrån genomförda analyser för att uppnå en ekonomi i balans avseende 2015.

Enligt delårsbokslutet för 2015 redovisar kommunen kraftiga negativa avvikelser avseende kostnader för externa placeringar på 3 miljoner kronor. Revisionen har i två tidigare granskningar kunnat konstatera brister i organisationen rörande insatser för barn. Dock ska konstateras att vid uppföljningen av den första granskningen var åtgärder vidtagna för bättre handläggning av ärenden.

Prognosen i delårsbokslutet visar på en negativ avvikelse på cirka 9 miljoner kronor avseende LSS-området. Ekonomikontoret har i uppdrag att redovisa en analys och handlingsplan för att dels klargöra orsakerna till avvikelsen och dels presentera en plan för att hantera kostnadsökningen. Avsikten är att med stöd och eventuella kompletteringar göra en bedömning av kommunstyrelsens styrning och ledning av verksamhetsområdet.

När det gäller överförmyndarverksamheten har året kantats av problem. Ny överförmyndare kunde bland annat inte komma åt handlingar i samband med en IT-migration. Även andra problem har kommit till revisorernas kännedom. För revisorerna är det väsentligt att förstå orsakerna till problemen samt ansvaret för den uppkomna situationen.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syftar till att bedöma kommunstyrelsens styrning, uppföljning och interna kontroll avseende hemtjänst, LSS, externa placeringar och överförmyndaren.

- ▶ Vilka analyser har genomförts avseende hemtjänstens underskott?
- ▶ Vilka åtgärder har vidtagits för att uppnå en ekonomi i balans?
- ▶ Vilka åtgärder har tagits avseende externa placeringar mot bakgrund av kommunens satsning på "En bra start i livet", vilket bland annat avser en ökad andel av hemmaplanslösningar
- ▶ Hur aktivt bedrivs ett förebyggande arbete avseende målgruppen?
- ▶ Är de slutsatserna relevanta som dragits i rapporten kring ökade kostnader inom LSS-området?
- ▶ Vilka åtgärder har vidtagits för att uppnå en ändamålsenlig överförmyndarverksamhet?

Granskningen avser kommunstyrelsen.

1.3. Genomförande

Granskningen baseras på granskning av relevant dokumentation samt intervjuer med kommunchef, ekonomichef, verksamhetschef stöd och omsorg, enhetschef inom individ-

och familjeomsorgen och överförmyndaren. Telefonkontakt har även tagits med enhetschef för administration och utredning.

Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakgranska rapporten.

1.4. Revisionskriterier

- ▶ Kommunallagen
- ▶ Socialtjänstlagen
- ▶ Lag om särskild service
- ▶ Föräldrabalken
- ▶ Fullmäktiges reglemente och kommunala riktlinjer för berörd verksamhet
- ▶ Budget 2015

2. Granskningsresultat

2.1. Utfall 2015

Det är flera delar inom Stöd och omsorg som redovisar underskott för 2015, vilket framgår av tabellen nedan. Störst negativa avvikelser redovisas inom utredningsenheten, LSS och hemtjänsten.

Utfall Stöd och omsorg 2015, tkr

Ansvar	Periodbudget	Redovisat	Periodavvikelse
	Jan 15 - Dec 15	Jan 15 - Dec 15	
VC Stöd & Omsorg	8 256,8	9 146,9	- 890,1
EC Utredningsenhet	51 660,6	59 271,0	- 7 610,4
EC Resursenhet	9 833,9	10 024,5	- 190,6
EC LSS	46 187,8	51 257,4	- 5 069,6
EC Hemtjänst	665,6	9 091,5	- 8 425,9
EC Särskilt boende	38 354,0	39 793,4	- 1 439,4
EC Biståndsenheten	70 813,5	69 602,3	1 211,2
HSL	19 895,3	19 059,4	835,9
Totaler	245 667,5	267 246,4	-21 578,9

Källa: kommunens uppgifter

2.2. Hemtjänsten

2.2.1. Iakttagelser

Hemtjänsten redovisar för 2015 ett underskott med 8,4 miljoner kronor. Den största delen av underskottet, 5,8 miljoner kronor, avser personalkostnader. I övrigt redovisas negativa avvikelser i form av lägre interna intäkter än budgeterat samt underskott för andra verksamhetskostnader. I intervjuer lämnas förklaringen att hemtjänsten har för mycket personal i förhållande till budget och att det beror på bristande planering och hög frånvaro.

Kommunstyrelsen behandlade i april 2015 månadsuppföljningen per den 28 februari i 2015. Då redovisades kostnadsutvecklingen för hemtjänst, där man påbörjat mätningar av beviljad tid, planerad tid och utförd tid. Av protokollet framgår att uppföljning av dessa mätningar och effekter av åtgärder ska redovisas varje månad. Enligt uppgift i intervjuer redovisas det ekonomiska läget till kommunstyrelsen varje månad även om det inte framgår av protokollen. Kommunledningen och styrelsen har tät kontakt kring läget inom socialtjänsten, och i synnerhet hemtjänsten.

I intervjuer framkommer att organiseringen av hemtjänsten har varierat över tid. Från att ha varit centraliserad till uppdelad i mindre enheter till centraliserad igen. Under de senaste åren har det också varit flera chefsbyten inom hemtjänsten. Det var tidigare en chef för hela hemtjänsten men det ansvaret är nu uppdelat på två chefer som har helhetsansvar för två grupper var. Den nuvarande verksamhetschefen för stöd och omsorg har fått ett uppdrag av kommunchefen att skapa tydligare ledning och styrning. Tidigare hade hemtjänsten rörliga scheman (önskescheman) vilket gjorde det svårt att ha kontroll över hur mycket personal verksamheten hade. Nu har de istället övergått till fasta scheman och utgår från vilka kunder

verksamheten har och hur mycket personal det kräver. De nya schemana trädde i kraft i november 2015.

Hemtjänsten har sedan tidigare verktyg för planering men verksamheten har eftersträvat en helhetslösning med registrering av tid hos varje brukare, det vill säga uppföljning av utförd tid. Det har köpts in ett IT-system för ändamålet som även innehåller ruttoptimering och planen var att det integrerade systemet skulle ha varit igång 1 december. Så har det dock inte blivit och det pågår nu en process mot leverantören.

I intervjuer framkommer att det har tagits fram en rapport om hemtjänsten, av verksamheten och ekonomer i förvaltningen. Rapporten sägs innehålla uppgifter om kostnader och volymer samt förslag om vad som kan och bör göras för att förbättra situationen inom hemtjänsten. Enligt uppgift har rapporten inte behandlats av kommunstyrelsen och betraktas fortfarande som arbetsmaterial även om den är slutförd.

Under året har det lagts fokus på att mäta och kartlägga hemtjänsten för att skapa förståelse för vad det är som kostar och varför budgeten inte kan hållas. Den sammanfattande analysen i kommunledningen är att omvårdnaden fungerar väl med hög grad av brukarnöjdhet men att det finns brister i planering och logistik. Kommunen anlät under 2015 en extern konsult som analyserade kostnaderna inom hemtjänsten och lämnade en rapport i september. Sammantaget lyfter konsulten fram två problemområden, utförd tid (tid hos brukare) och verksamhetens kostnader. Konsulten pekar på att hemtjänsten behöver öka tiden hos brukarna och minska verksamhetens kostnader.

I intervjuerna med kommunföreträdare framkommer att det kommer att påbörjas ett försök i Sibbhult med syfte att nå bättre resultat (sänka kostnaderna). Det går ut på att involvera medarbetare mer i planeringen men också att arbeta tätare ihop med biståndshandläggare. Det kommer att vara en mindre personalgrupp som arbetar med ett begränsat antal brukare.

Fördelningen av resurser inom hemtjänsten sker per utförd timme och timkostnaden är framräknad enligt en modell som används i flera kommuner, se bilaga 1 och 2. Det har gjorts en beräkning av kostnaderna för personal, lokaler, bilar etc vilka adderas till en sammanlagd ersättning per timme för service respektive omvårdnad (olika summor för privat respektive kommunal regi). Enligt kommunens modell uppgår ersättningen för service till 323 kronor per timme och för omvårdnad till 382 kronor per timme. Genomsnittet för motsvarande insatser i andra kommuner som använder LOV och utgår från utförd tid är enligt uppgifter från SKL 349 kronor per timme respektive 381 kronor per timme. Det bör samtidigt noteras att jämförelserna behöver användas med försiktighet då det finns skillnader i hur tiden mäts och vad som ingår i ersättningen.

Resursfördelningsmodellen bygger på en kringtid (restid, gruppmöten, dokumentation och utbildning) om 30 procent (25 för serviceinsatser) och i intervjuer framgår att det är sällan verksamheten når upp till det, det vill säga kringtiden är ofta längre. Budgeten för LOV-ersättningen uppgick under 2015 till 90 procent av den tilldelade tiden. Målet är att utföra så stor del av den tilldelade tiden vilket verksamheten inte nådde upp till under 2015.

Mot bakgrund av den höga frånvaron inom hemtjänsten har det under året också genomförts insatser med hjälp av hälsostrateg och personal från HR. Kommunen har också anlitat en extern konsult (coach) för att coacha och leda enhetscheferna i förändringsarbetet.

Av kommunstyrelsens protokoll framgår inte att situationen inom hemtjänsten rapporteras månatligen. Det framgår inte heller vilka ställningstaganden kommunstyrelsen har gjort med anledning av lämnad information.

2.2.2. Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen har vidtagit åtgärder för att förstå orsakerna till underskottet i verksamheten. Det är relevant att följa upp beviljade, arbetade och utförda timmar och det kan ge underlag för styrning och effektivisering av verksamheten. Vi bedömer dock inte att kommunstyrelsen har vidtagit tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med underskotten inom hemtjänsten. Kommunstyrelsen har valt att inte justera budget och ersättning till hemtjänsten utan att arbeta för effektivisering av utförandet. Det är emellertid först i slutet av året som det har vidtagits åtgärder som vi bedömer skulle kunna påverka effektiviteten. Det är vidare otillfredsställande att det av kommunstyrelsens protokoll inte går att följa vilken information och återrapportering som har skett avseende hemtjänsten under 2015.

Även om underskottet bedöms bero på bristande effektivitet i utförandet är det enligt vår bedömning relevant att analysera och förbättra hela kedjan från biståndsbeslut till utförande. Vilken kostnadsnivå kommunen i slutändan uppnår är avhängigt vilken ambitionsnivå som gäller för hemtjänsten, hur biståndsbedömningen går till och hur effektivt utförandet är. Kommunstyrelsen bör därför stärka styrningen och uppföljningen av hela den beskrivna kedjan.

Budgeten för hemtjänsten kan betraktas som underbalanserad vid årets början, det vill säga intäkterna understiger kostnaderna. Detta riskerar som vi ser det att leda till att budgeten riskerar att tappa sin styrande förmåga.

2.3. Externa placeringar

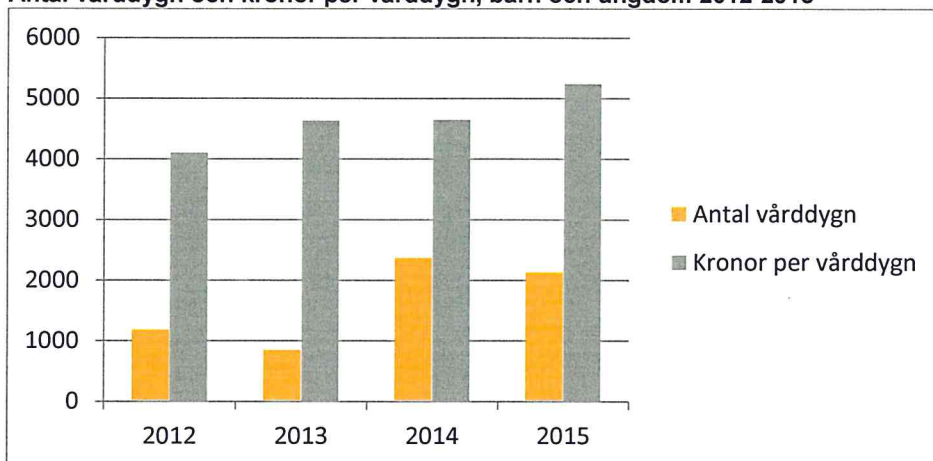
2.3.1. Iakttagelser

Kommunstyrelsen behandlade i april 2015 månadsuppföljningen per den 28 februari. Det står i ärendet att kostnadsutvecklingen rörande placeringar av barn och unga ska följas genom att det tas fram planer och åtgärder för vad som ska göras efter en placering för att minska behov av nya placeringar. I augusti begärde kommunstyrelsen en redovisning av socialtjänstens placeringar, orsak till placeringar och vilka resultat som placeringar leder till. Anledningen till begäran var att socialtjänstens utredningsenhet överskred budget vilket antogs bero på ett ökat antal placeringar. Enhetschefen för utredningsenheten sammanställde under hösten en särskild rapport avseende placeringar inom socialtjänsten.

Av rapporten framgår att dygnskostnaderna för placeringar har ökat kraftigt de senaste åren, både vad gäller HVB (hem för vård och boende) och särskilt boende. En placering av en ungdom på SiS (statens institutionsstyrelse) ungdomshem som för några år sedan kostade 4000 kronor per dygn kostar idag 5000 kronor per dygn. Det finns också många andra HVB med dygnskostnader på 5000 kr. För särskilt vårdkrävande personer med funktionsnedsättningar kan vårdkostnaden uppgå till 9000 kronor per dygn. Vidare visar rapporten att den genomsnittliga kostnaden för barn och unga i HVB har ökat från 4106 kronor/dygn till 5243 kronor/dygn under 2012-2015.

Att de totala kostnaderna för placeringar av barn och unga på HVB har fördubblats de två senaste åren beror enligt rapporten dels på den ökade vårddygnskostnaden men framförallt på en ökning av antalet vårddygn, se diagram nedan.

Antal vårddygn och kronor per vårddygn, barn och ungdom 2012-2015



Källa: Kommunens uppgifter

Av rapport och intervjuer framgår att det totala antalet placerade barn, borträknat ensamkommande flyktingbarn, inte har ökat. Det totala antalet placeringar har snarare minskat, trots ökat antal anmälningar och utredningar, vilket beskrivs som ett resultat av medvetet arbete för att fler barn ska kunna bo kvar hemma.

I augusti 2015 fördes kommunens öppenvård samman med utredningsenheten och resten av individ- och familjeomsorgen. Öppenvården kan erbjuda stöd och behandling till barn och vuxna och när det gäller behandling är det barn och unga som står i fokus. Verksamheten avser rikta öppenvårdens insatser till den målgruppen och ser att det finns behov av att öka kompetensen i öppenvården.

”En bra start i livet” beskrivs i intervjuer som ett sätt att samverka kring familjer på bästa sätt och att människor ska kunna få stöd när de behöver det. Det handlar om samverkan mellan socialtjänst och skola men också med regionen och nätverkskommuner. Att BUP (barn- och ungdomspsykiatri) har flyttat till Broby framhålls som något positivt och något som blir en del av ”En bra start i livet”. Det framförs också att det är viktigt att satsa tidigt i skolan och att koppla in BUP tidigt så att de kan ge utredning och stöd för att undvika sociala problem.

Av rapporten från utredningsenheten framgår att det har skett en ökning av placeringar av barn och unga i HVB på grund av eget beteende, till exempel missbruk, kriminalitet och psykiska svårigheter. Samtidigt har antalet placeringar till följd av miljöfaktorer, det vill säga brister i hemmiljön, minskat. Det framgår dessutom att placeringar till följd av beteende tenderar att bli långvariga, särskilt om det även finns brister i hemmiljön. Verksamheten gör analysen att breda förebyggande insatser i första hand har påverkan på miljöfaktorer medan beteendefaktorer fordrar insatser i skolan och av BUP. En möjlig förklaring till de ökade placeringarna av beteendeskäl är enligt rapporten att insatserna från skola och psykiatri inte varit tillräckliga.

Det framkommer att Östra Göinge sällan anlitar konsulentstödda familjehem (det vill säga köper tjänsten) utan att de under senare år har avtalat med egna familjehem vilket enligt uppgift är både billigare och ofta visat sig fungera bättre kvalitetsmässigt. Det har också fattats beslut om att kommunen själv ska utföra familjehemsutredningar och stå för handledning till familjehem. Tanken är att det ska ge en bättre insyn i familjehemsvården och därmed större säkerhet för de barn som placeras i familjehem.

Det förebyggande arbetet bedrivs enligt vad som framkommer i intervjuerna framförallt av utredningsenhetens fältarbetare. De har haft en ordinarie fältarbetare men planerar att utöka med en tjänst till. Fältarbetarna har haft mest kontakt med tonåringar. Kommuninvånare har också möjlighet att få upp till fem biståndsfria samtal med öppenvården som även driver en föräldrautbildning tillsammans med elevhälsan. Tidigare erbjöd öppenvården haschavvänjningsprogrammet (HAP) men de satsar inte längre på det för att Maria Skåne har mottagningar i både Hässleholm och Kristianstad med hög kompetens. Att inte satsa på HAP beskrivs också som ett led i inriktningen mot familjer.

Av intervjuer framkommer att det är en utmaning för kommunen att rekrytera och behålla kompetent personal inom utredningsenheten. I nuläget anlitar de en extern konsult som socialsekreterare.

2.3.2. Bedömning

Vi gör bedömningen att utredningsenheten har genomfört en adekvat analys av sin verksamhet. Rapporten innehåller rimliga antaganden och det finns mycket som talar för att tidiga satsningar på samverkande insatser med skola och BUP främjar arbetet med en bra start i livet för barn och unga i kommunen.

Det är för tidigt att dra några slutsatser kring etableringen av "En bra start livet" och sammanslagningen individ- och familjeomsorgen med skolan. Vi rekommenderar dock kommunstyrelsen att överväga att införa resultatmått inom förebyggande arbete och öppenvården. Detta för att lättare kunna följa upp resultat och prioritera insatser. Det finns också anledning att fördjupa och konkretisera analysen kring vilka insatser som skulle erbjudas på hemmaplan istället för externa placeringar. I det sammanhanget bör även kostnaderna för insatser på hemmaplan ställas i relation till kostnaderna för placeringar vilket förutsätter att det finns underlag för att kostnadsberäkna de egna insatserna.

Vi ser att det finns anledning för kommunstyrelsen att noga följa och säkra kompetensförsörjningen inom utredningsenhetens olika verksamhetsdelar.

2.4. LSS

2.4.1. Iakttagelser

Utfallet 2015 visar underskott för insatserna boende (- 3,3 miljoner kronor), daglig verksamhet (- 1,3 miljoner kronor) och övriga LSS-insatser (- 2,7 miljoner kronor).

Det har inte tagits fram någon särskild rapport avseende underskotten och volymökningarna inom LSS-verksamheten. Det underlag som finns är rapporten som tagits fram av enhetschefen för utredningsenheten. Av rapporten framgår att det har skett en ökning av antalet ärenden inom LSS mellan 2011 och 2015, från 82 ärenden till 116 ärenden. De

kostnader som har ökat mest under det senaste året är kostnaderna för stödinsatserna korttidsvistelse och korttidstillsyn. Kostnaderna för köp av vårdplatser inom LSS har också ökat, från 5 923 000 kronor 2012 till 6 829 200 kr 2015. Det senare beror på ökade vårddygnskostnader.

I intervjuer framkommer att daglig verksamhet tidigare hade för mycket personal men att det nu ska vara åtgärdat. LSS-verksamheten har också haft vissa särskilda kostnader för brukare med mycket specifika behov och har dessutom sett ett generellt ökat vårdbehov.

Det finns ett system för resursfördelning inom LSS-boendena som utgår från vårdtyngd men i övrigt inget resursfördelningssystem inom LSS. Inför budget 2016 har budgeten förstärkts inom LSS-verksamheten för att kompensera för de ökade volymerna (gäller boendeplaceringar). Det beskrivs också att det finns en planering för fler gruppboendestäder i kommunen utifrån identifierade behov.

Det finns inga antagna riktlinjer för handläggning inom LSS och det är enligt uppgift i intervjuer ett medvetet val. Kommunstyrelsen har tidigare ansett att LSS tolkades för generöst och det beslutades att alla beslut skulle fattas av individutskottet och att det där skulle utvecklas praxis.

2.4.2. Bedömning

Det har inte gjorts någon djupgående analys inom LSS-verksamheten och vi rekommenderar kommunstyrelsen att överväga om en sådan behöver göras för att säkerställa ett tillräckligt underlag för styrning och ledning. Det är positivt att budget 2016 har förstärkts för att nå en ekonomi i balans och vi gör bedömningen att kommunstyrelsen noga bör följa utvecklingen inom området för att ha beredskap inför eventuellt fortsatta volymökningar.

Vi bedömer att det finns anledning för kommunstyrelsen att överväga att anta riktlinjer för handläggningen inom LSS. Det är ett vedertaget sätt att tydliggöra den politiska viljeinriktningen inom biståndsbedömning.

2.5. Överförmyndaren

2.5.1. Iakttagelser

I intervjuer framkommer att det fanns vissa problem i handläggningen av överförmyndarärenden under första halvåret 2015, delvis på grund av ökad ärendemängd och ny överförmyndare. Ärenden blev liggande och det uppstod behov av mer handläggaresurser vilket gjorde att kommunfullmäktige tillsköt extra medel med 300 000 kronor, varav hälften avsåg volymökningar och hälften ett prognosticerat underskott.

Dåvarande överförmyndaren inkom den 11 september 2015 med en avsägelse av uppdraget som överförmyndare från 1 januari 2016 vilket behandlades och godkändes av kommunfullmäktige vid septembermötet. Kommunfullmäktige behandlade sedan frågan på nytt i november, efter en ny avsägelse, och utsåg då ny överförmyndare och biträdande överförmyndare. Samtidigt beslutade kommunfullmäktige att ersättningen till överförmyndarna skulle hanteras genom att de anställdes i förvaltningen och fick ställning som tjänstemän med myndighetsutövning. Detta skedde genom en ändring i

bestämmelserna om ekonomiska förmåner till förtroendevalda. Till underlag för besluten låg tjänsteskrivelser från ledningsstöd och service.

Enligt de tidigare bestämmelserna om ekonomiska förmåner till förtroendevalda hade överförmyndaren rätt till månadsarvode om 30 procent av grundbeloppet på 52 700 kronor. Ersättare för överförmyndaren hade enligt bestämmelserna rätt till ersättning för bland annat förlorad arbetsinkomst på samma sätt som ledamöter och förtroendevalda i fullmäktige och nämnder. I det förslag till beslut om ändrade bestämmelser om ekonomiska förmåner som behandlades av kommunfullmäktige var samtliga arvoden och ersättningar till överförmyndaren och ersättare strukna.

Överförmyndarverksamheten består sedan den 1 januari 2016 av en överförmyndare, en biträdande överförmyndare (ersättare) som även är handläggare samt ytterligare en handläggare. Handläggarna arbetar båda 30 procent av en heltid. Enligt vad som framkommit i intervjuer lyckas överförmyndaren rekrytera gode män och har rimliga handläggningstider. För granskning av årsredovisningar kommer överförmyndaren att få ett nytt IT-stöd under mars eller april 2016 och bilden som förmedlas är att systemet kommer att underlätta hanteringen.

Det finns i nuläget inte någon antagen delegationsordning för överförmyndaren men det pågår arbete med att ta fram en sådan. I nuläget är det enligt uppgift överförmyndaren som skriver på samtliga beslut då handläggarna inte har fått egen delegation.

Av 19 kap. föräldrabalken framgår att överförmyndare väljs av kommunfullmäktige och att överförmyndaren får uppdra åt en kommunal tjänsteman med rätt kompetens att avgöra ärenden på överförmyndarens vägnar. När det gäller ersättning, arvode, pension och andra ekonomiska förmåner till överförmyndare, ledamot i överförmyndarnämnd och ersättare tillämpas föreskrifterna i 4 kap. 12-15 §§ kommunallagen. Av de bestämmelserna framgår att överförmyndare och ersättare har rätt till skälig ersättning på samma villkor som andra förtroendevalda i kommunen.

2.5.2. Bedömning

Det är ett förtroendeuppdrag att av kommunfullmäktige vara vald till överförmyndare och inte ett tjänstemannauppdrag. Att överförmyndaren enligt lag har möjlighet att delegera uppgifter till tjänstemän är en annan sak. Av föräldrabalken (och kommunallagen) framgår vilket regelverk som gäller för arvode till överförmyndare och vi kan konstatera att kommunstyrelsens förslag till beslut i arvodesfrågan inte överensstämmer med det regelverket. Bedömningen har stämts av med Sveriges kommuner och landstings expert på överförmyndarjuridik.

Det är otillfredsställande att kommunstyrelsens beredning av ärendet (såvitt framgår av underlagen) inte innehåller någon redogörelse för det regelverk som styr överförmyndarens verksamhet. Det framgår inte vilka ställningstaganden som gjorts med hänsyn till föräldrabalkens eller kommunallagens regler. Det framgår inte heller hur kommunstyrelsen har resonerat när det gäller skillnaden mellan ett förtroendeuppdrag och rollen som anställd tjänsteman.

3. Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning utifrån syfte och revisionsfrågor är att kommunstyrelsen bör stärka sin styrning, beredning av ärenden och uppföljning inom de granskade områdena. Det har gjorts flera analyser och vissa åtgärder men återrapportering och uppföljning framgår i liten utsträckning av kommunstyrelsens protokoll.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte har gjort tillräckligt för att nå en ekonomi i balans inom hemtjänsten. Kommunstyrelsen kunde ha agerat mer kraftfullt för att effektivisera verksamheten. Det är också värt att påpeka att en budget som vid årets början är att betrakta som underbalanserad riskerar att tappa sin styrande förmåga. Vi gör vidare bedömningen att kommunstyrelsen bör ta ett samlat grepp om hela kedjan från politisk viljeinriktning och biståndsbedömning till utförande för att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv hemtjänstverksamhet. För att nå en långsiktigt hållbar situation är det inte tillräckligt att koncentrera insatserna till utförarledet.

Vi bedömer att kommunstyrelsen genomfört en adekvat analys inom barn- och ungdomsområdet men att analysen avseende val mellan insatser i egen regi och externa placeringar behöver fördjupas. Det är för tidigt att dra några slutsatser kring satsningen på "En bra start i livet".

Det finns ingen djupgående analys inom LSS-området och med tanke på volymökningarna kan det finnas anledning för kommunstyrelsen ta fram ett mer underbyggt underlag.

Vi bedömer att kommunstyrelsens beredning av ärendet om tillsättning av ny överförmyndare och ändring av bestämmelser om ekonomiska förmåner var otillräcklig och innehåller brister.

3.1. Revisionsfrågor

- ▶ *Vilka analyser har genomförts avseende hemtjänstens underskott?*

Kommunen har genomfört egna analyser och tagit hjälp av extern konsult. I huvudsak pekar analysen på ineffektiv planering och för låg andel faktisk brukartid.

- ▶ *Vilka åtgärder har vidtagits för att uppnå en ekonomi i balans?*

Ersättningen till hemtjänsten hålls medvetet på samma nivå trots underskott. Det har köpts in system för uppföljning av utförd tid och ruttoptimering. Det har också genomförts organisatoriska förändringar och kommunen har tagit hjälp av externa konsulter för att arbeta med kultur och organisation. Vidare har det påbörjats ett riktat utvecklingsarbete inom hemtjänsten i Sibbhult.

- ▶ *Vilka åtgärder har tagits avseende externa placeringar mot bakgrund av kommunens satsning på "En bra start i livet", vilket bland annat avser en ökad andel av hemmaplanslösningar.*

Det har genomförts en analys av placeringar, kostnader och volymer under åren 2012-2015 och resultaten har sammanställts i en rapport. Kommunstyrelsen har ännu inte fattat några beslut med anledning av rapporten.

- ▶ *Hur aktivt bedrivs ett förebyggande arbete avseende målgruppen?*

Öppenvården är sedan augusti 2015 samorganiserad med utredningsenheten. Verksamheten erbjuder stöd och behandling med fokus på barn och unga. Fokus ligger på tidigare insatser tillsammans med skola och barn- och ungdomspsykiatri. Dessutom bedrivs fältverksamhet med fokus på barn och ungdomar.

- ▶ *Är de slutsatserna relevanta som dragits i rapporten kring ökade kostnader inom LSS-området?*

Det har inte gjorts någon djupgående analys inom LSS-verksamheten. Det har inte heller dragits några direkta slutsatser mer än att volymer har ökat liksom vårddygnskostnaderna.

- ▶ *Vilka åtgärder har vidtagits för att uppnå en ändamålsenlig överförmyndarverksamhet?*

En ny överförmyndare samt ersättare har utsetts from 1 december 2016. Överförmyndare och ersättare har i strid med regelverket fått anställning i förvaltningen. Det har även tillsatts mer handläggaresurser.

3.2. Rekommendationer

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Vidta mer kraftfulla åtgärder för att nå en ekonomi i balans inom hemtjänsten
- ▶ Ta ett samlat grepp och utveckla hela hemtjänstprocessen, inklusive biståndshandläggningen
- ▶ Noga följa utvecklingen av "En bra start i livet" och överväga att införa resultatmätt för uppföljning inom förebyggande verksamhet och öppenvård
- ▶ Överväga att anta riktlinjer för handläggning inom LSS
- ▶ Ta initiativ till att säkerställa att regelverket efterlevs när det gäller uppdragsform samt arvode till överförmyndare och ersättare
- ▶ Protokollföra återrapportering och uppföljning av de insatser som genomförs inom de aktuella verksamhetsområdena

Östra Göinge 3 mars 2016

Per Arvedson
EY

Källförteckning

Intervjuer

Kommunchef
Ekonomichef
Socialchef
Enhetschef
Överförmyndare

Dokument

Protokoll från kommunstyrelsen 2015
Resursfördelningssystem hemtjänst
Interna budget- och uppföljningsdokument
Tjänsteskrivelser

Ersättning i hemtjänst enligt LOV 2015, Sveriges kommuner och landsting
Val av ersättningsmodell och beräkning av ersättningsnivå – hemtjänst och särskilt boende,
Sveriges kommuner och landsting

Bilaga 1.

Resursfördelning hemtjänst, kommunal regi

Bilaga 1. LOV ersättning intern.

		Kommunal verksamhet	
		Service	Omvårdnad
		2015	
Ersättningsmodell Hemtjänst		kronor/tim	
Timmar som ordinarie personalen arbetat för att vårdtagaren skulle få sina insatser			
	Arbetar tim/mån		
Direkt vårdtagartid	165	142,75	22640
Indirekt vårdtagartid 25%	25%	47,58	161
Summa timmar ordinarie personal avlönats		190,34	209,00
		25%	30%
Timmar som vikarier måste arbetat för att vårdtagaren skulle få sina insatser			
semestervikarier	28	20,42	28
sjukvikarier	3,16%	6,01	3,16%
Summa timmar vikarier avlönats		26,43	29,03
Summa arbetad + icke arbetad tid		216,77	238,03
Övriga lönekostnader:			
Semesterdagsstillägg	1,40%	3,03	1,40%
Pålägg för OB-tillägg på avlönade timmar	0,00%	-	9,20%
PO (inkl arbetsgivaravgifter)	36,74%	80,76	36,74%
Summa övriga lönekostnader		83,80	121,96
Delsumma 1 Personaltid		300,57	359,99
* Sjuklöner ej med i budget			
Övriga kostnader för att ha en personalgrupp			
Lokalkostnader	0,00%	5,43	0,00%
Arbetskläder	0,00%	1,48	0,00%
Utbildning/personalomkostnader	0,00%	-	0,00%
IT/telefon	0,00%	1,38	0,00%
Bilar	0,00%	11,63	0,00%
Övriga kostnader	0,00%	2,08	0,00%
Delsumma 3 Personaltid och övriga kostnader hemtjänsten:		322,58	381,99
		323	382

Bilaga 2.

Resursfördelning hemtjänst, privat verksamhet

Bilaga 2 LOV ersättning extern.

	Service		Privat verksamhet		Omvårdnad	
	2015		2015		2015	
		kronor/timme		kronor/timme		kronor/timme
Ersättningsmodell Hemtjänst						
Timmar som ordinarie personalen arbetat för att vårdtagaren skulle få sina insatser						
	Månadslör	Arbetar tim/mån		Månadslör	Arbetar tim/mån	
Direkt vårdtagartid	22640	165	142,75	22640	161	146,30
Indirekt vårdtagartid		kringtid: 25%	47,58		kringtid: 30%	62,70
Summa timmar ordinarie personal avlönats			190,34			209,00
Timmar som vikarier måste arbetat för att vårdtagaren skulle få sina insatser						
semestervikarier		28	20,42		28	22,42
sjukvikarier		3,16%	6,01		3,16%	6,60
Summa timmar vikarier avlönats			26,43			29,03
Summa arbetad + icke arbetad tid			216,77			238,03
Övriga lönekostnader:						
Semesterdagsstillägg		1,40%	3,03		1,40%	3,33
Pålägg för OB-tillägg på avlönade timmar		0,00%	-		9,20%	21,90
PO (inkl arbetsgivaravgifter)		35,50%	78,04		35,50%	93,47
Summa övriga lönekostnader			81,07			118,70
Delsumma 1 Personaltid			297,85			356,72
* Sjuklöner ej med i budget						
Övriga kostnader för att ha en personalgrupp						
Lokalkostnader		1,40%	5,43		1,40%	5,43
Arbetskläder		0,00%	1,48		0,00%	1,48
Utbildning/personalomkostnader		0,00%	-		0,00%	-
IT/telefon		0,00%	1,38		0,00%	1,38
Bilar		3,00%	11,63		3,00%	11,63
Övriga kostnader		2,80%	2,08		2,80%	2,08
Delsumma 3 Personaltid och övriga kostnader hemtjänsten:			319,85			378,73
OH Ledning och administration						
Pålägg		6,00%	19,19		6,00%	22,72
Delsumma 4 inkl OH ledning och administration:			339,04			401,45
			Momspliktig service 339			
Momskompensation						
		2,00%	6,78		2,00%	8,03
Summa kronor			345,82			409,48
			Momsbefriad Service 345			410