

PM

Östra Göinge kommun

Granskning av hemtjänsten



Building a better
working world

PM för granskning av hemtjänsten

Datum 2018-02-21
Till Förtroendevalda revisorer i Östra Göinge kommun
Från Linus Aldefors, EY

1.1. Kort om hemtjänstorganisationen

Hemtjänsten i Östra Göinge kommun är utformad som en beställar-/utförarmodell. Biståndsbeslutet utgör beställningen till den utförare som brukaren valt i enlighet med Lagen om valfrihetssystem (LOV). Brukaren kan välja den kommunala utföraren alternativt en privat utförare. Lite mer än 80 procent av insatserna utförs av kommunal utförare. Biståndsbeslutet definierar vilka tjänster som brukaren har rätt till. Det finns för respektive insats en schabloniserad tid som insatsen förväntas ta att utföra. Samtliga insatser genererar en total tid som insatserna förväntas omfatta. Utföraren ersätts dock inte genom denna planerade tid utan genom den totala tid som utföraren spenderar hemma hos brukaren – utförd tid. Kommunen tillämpar ett elektroniskt nyckelsystem vilket registrerar när utföraren anländer till brukaren samt när denna lämnar bostaden. Brukartiden enligt detta system ligger till grund för ersättningen. Utföraren kan maximalt få ersättning för den totala mängd tid som omfattas av biståndsbeslutet. Om utföraren spenderar mindre tid än det hemma hos brukaren ersätts denne således endast för den faktiska utförda tiden. Därtill ersätts utföraren också för kringtid (restid, journalanteckningar m.m.) utöver den utförda tiden. För ett enskilt besök utgörs ersättningen till utföraren enligt förhållandet 75 procent brukartid 25 procent kringtid för serviceinsatser och 70 procent brukartid, 30 procent kringtid avseende omvårdnadsinsatser. Det är brukartiden som också avgör omfattningen av ersättning för kringtid då detta bygger på ett procentuellt förhållande.

1.2. Vilka ekonomiska prognoser har gjorts under året och som redovisats till kommunstyrelsen?

1.2.1. Iakttagelser

Det genomförs löpande sammanställningar av ekonomin avseende hemtjänsten. Kommunstyrelsen delges rapporter på månadsbasis med avseende på ekonomiska nyckeltal. Dessa utgörs med avseende på flera aspekter i utförandet av hemtjänstinsatser så som;

- ▶ Utfall i förhållande till budget på månadsbasis
- ▶ Utfall i förhållande till LOV-intäkter på månadsbasis
- ▶ Totala intäkter och kostnader i förhållande enligt LOV för helåret per hemtjänstområde
- ▶ Totala intäkter och kostnader i förhållande till budget för helåret per hemtjänstområde
- ▶ Sjuklön per månad och hemtjänstområde
- ▶ Övertidskostnad per månad och hemtjänstområde

En sammanställning av dessa mått redovisas för kommunstyrelsen på månadsbasis.

Tabell 1 påvisar utfallet för utförarsidan av hemtjänsten i förhållande till de intäkter som tilldelats genom LOV-systemet.

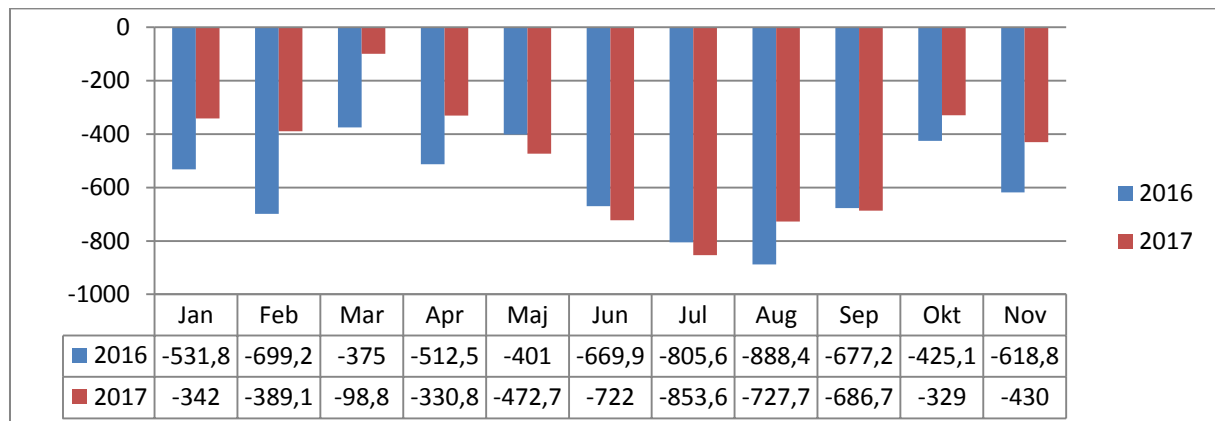


Diagram 1 – Sammantaget utfall per månad 2016 och 2017 januari – november.

Hemtjänsten har kontinuerligt under 2017 uppvisat negativa siffror (röda staplar). Av Tabell två framgår att underskotten minskat för sju av elva månader under 2017. Till och med november 2017 uppgick underskottet med 4,6 mnkr. December månad är inte med i sammanställningen av anledningen att denna månad inte var färdigställd vid genomförandet av granskningen. Detta kan jämföras med motsvarande tidsperiod för 2016 då underskottet uppgick till ca 5,6 mnkr. Av intervju framkommer att prognosen för året 2017 förväntas uppgå till ca -5,75 mnkr. Anledningen till att underskotten ökar under sommarmånaderna är behovet av tillfällig personal som täcker upp för semesterar.

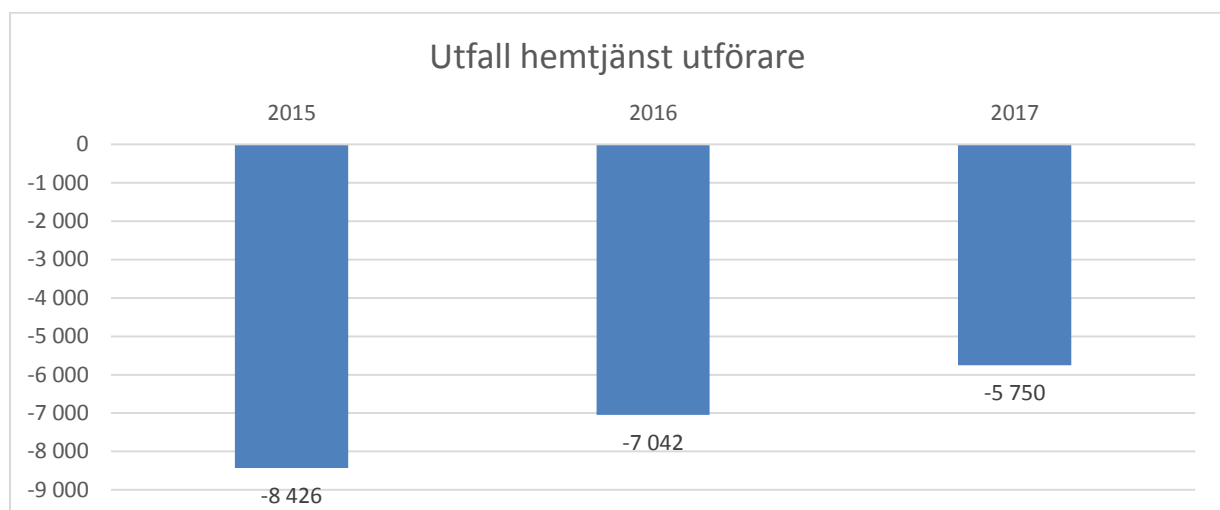


Diagram 2 – Utfall för utföraren av hemtjänstinsatser

Diagram 2 påvisar att underskottet i hemtjänsten på utförarsidan minskat kontinuerligt sedan 2015. Detta med ca 1,3 mnkr per år.

Nyckeltalen som rapporteras till kommunstyrelsen omfattar också intäkts- och kostnadssammanställningar per hemtjänstområde. Nästkommande tabell redogör för det ekonomiska resultatet för respektive hemtjänstområde per månad.

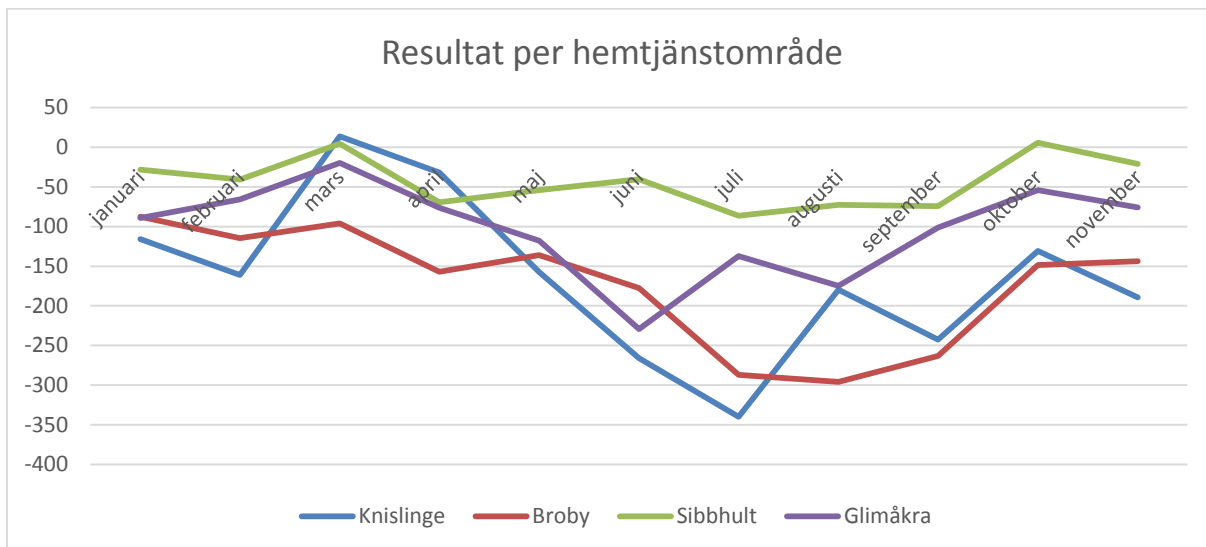


Diagram 3 – Resultat per hemtjänstområde och månad

Sammanställningen visar att det råder stora skillnader mellan de olika hemtjänstområdenas utfall. Hemtjänstområde Sibbhult har klarat av resultatet förhållandevist bra i jämförelse med de andra hemtjänstgrupperna. Knislinge och Broby uppvisar sämst resultat. Det ska dock tas hänsyn till att de olika hemtjänstområdena är olika stora. Således är resultatet inom respektive område inte nödvändigtvis en indikator på effektivitet.

I och med att intäkterna baseras på omfattningen av total utförd tid kan underskotten i respektive område jämföras med omfattningen av intäkter. Detta genom att dividera underskottet med de totala intäkterna. Detta ger en indikation på hur effektiv respektive område är.

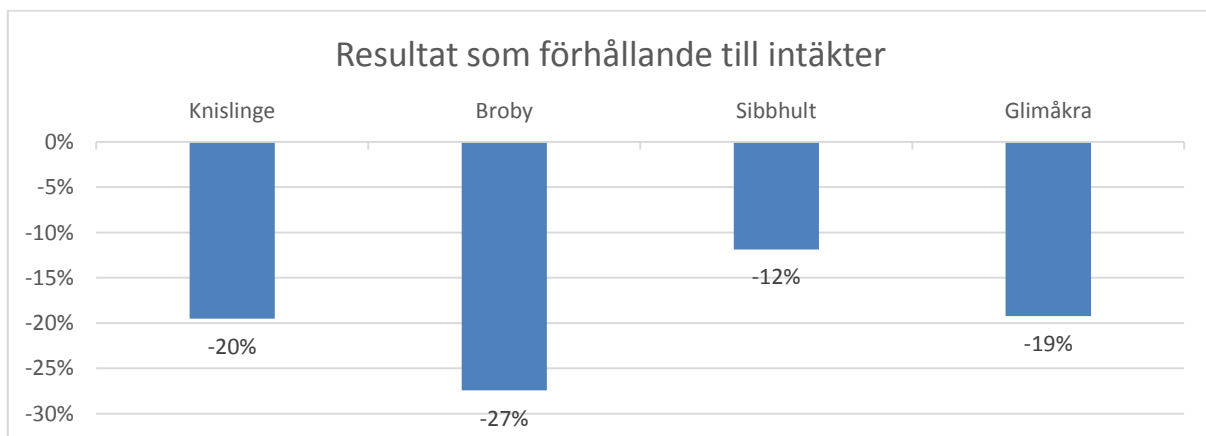


Diagram 4 – Resultat i förhållande till intäkter per hemtjänstområde 2017

Tabellen visar att Sibbhult är det hemtjänstområde som har lägst negativ avvikelse i förhållandet till områdets vårdtyngd. På motsvarande sätt uppvisar hemtjänstområde Broby det sämsta resultatet. I förhållande till hemtjänstområde Sibbhult är Brobys underskott mer än dubbelt så högt. I genomsnitt uppvisar hemtjänstområdena ett underskott på 19,5 procent. Av intervju framkommer att Sibbhults förhållandevist goda resultat i förhållande till andra grupper är att de har en högre grad av brukartid än andra områden.

De två senare tabellerna ingår inte i åiterrapporteringen till kommunstyrelsen men är baserade på underlagen som presenteras för kommunstyrelsen. Av intervju framkommer att åiterrapporteringen inte omfattar mätning för brukartid som förhållande till total tid.

1.2.2. Bedömning

Det är vår bedömning att rapporteringen till kommunstyrelsen är så pass omfattande som kan förväntas. I syfte att bättre rikta insatser med avsikt att minska underskotten kan dock åiterrapporteringen med fördel också inkludera kontinuerliga mätningar av respektive hemtjänstområdes effektivitet.

1.3. Vilka analyser finns av orsaker till underskottet

1.3.1. Iakttagelser

Av intervju framkommer att det inte genomförts dokumenterade analyser av orsakerna till underskotten. Vid intervju framkommer dock att underlagen för verksamheten analyseras kontinuerligt med avseende på de tillgängliga nyckeltalen i syfte att följa utvecklingen. Det finns tillika antaganden om orsakerna till underskotten.

Det framförs vid intervju att en av de huvudsakliga orsakerna till underskotten i utförligheten är att grundbemanningen är för låg. Detta på grund av att volymerna i brukarantalet har ökat i en högre utsträckning än grundbemanningen. Det framförs att grundbemanningen för tillfället inte är tillräckligt hög för att personalen ska kunna utföra samtliga hemtjänstinsatser enligt de schabloner som insatserna bedöms ta. I och med att samtliga insatser ska verkställas har omfattningen av bemanningen en påverkan på utfallet. En underdimensionerad grundbemanning leder till att personalen måste genomföra insatserna på kortare tid i syfte att hinna till nästa brukare enligt planeringen. Detta innebär att besöken hos brukaren blir kortare. Däremot kvarstår restiderna mellan brukarna samt de kringuppgifter som ska genomföras. Personalen har nämligen större möjlighet att påverka tiden för utförandet av en insats än restiden mellan brukarna. Ersättningen som utgår minskar på detta vis i och med att utföraren ersätts baserat på tiden denne är hos brukaren. Likaså minskar ersättningen som utföraren erhåller för kringtiden då denna är direkt kopplad till tiden personalen är hemma hos brukaren.

Ytterligare en effekt av en för låg grundbemanning är att behovet för vikarier och övertid ökar. Det krävs mer tid än den som grundbemanningen tillåter för att utföra de biståndsbedömda timmarna vilket är varför behovet av övertid och vikarier ökar. Ersättningen för övertid och vikarier är förhållandevis dyrare än den för grundbemanningen vilket innebär att kostnaderna ökar ytterligare. Därtill framförs under intervju att tidspressen som en effekt av en lägre bemanning också har en påverkan på sjukfrånvaron. Av intervju framkommer att detta leder till en ond cirkel vilken är drivande för kostnaderna.

Det genomförs kontinuerligt analyser av hur hemtjänstgrupperna avseende i vilken utsträckning som de utför den tid som de är tilldelade för brukartid. Det framkommer vid intervju att hemtjänstgrupp Sibbhult i hög utsträckning utför samtlig tid som tilldelas för brukartid. Det vill säga att hemtjänstgruppen i hög utsträckning spenderar så lång tid hos brukarna som besluten motsvarar. De andra grupperna spenderar förhållandevis mindre tid hos brukaren. Detta reflekteras också i utfallen för hemtjänstgrupperna.

Det framförs vidare vid intervju att det varit stor omsättning på personalen, särskilt inom chefsbefattningar. Det har varit svårt att skapa kontinuitet på grund av omsättningen.

Det framkommer att utföraren inte genomför analyser av vilken grad av brukartid i förhållande till grundbemanning som krävs för att uppnå en ekonomi i balans.

1.3.2. Bedömning

Det framkommer att det inte finns en handlingsplan framtagen i syfte att minska underskotten. Vi menar dock att det finns en god förståelse för problematiken i orsakerna till underskotten. Det är vår bedömning att kommunstyrelsen därför med fördel kan utarbeta en handlingsplan i syfte att konkretisera åtgärdsbehoven.

1.4. Vilka åtgärder har vidtagits för att minska underskottet

1.4.1. Iakttagelser

Av intervju framkommer att det inte utarbetats någon handlingsplan för att nå en ekonomi i balans. Detta är ej heller något som kommunstyrelsen krävt. Det framförs att ett flertal åtgärder har identifierats vilka också arbetas kontinuerligt med. Flera av dessa åtgärder har påverkat resultatet i positiv riktning. Bland annat har följande åtgärder vidtagits:

- ▶ Planering av insatser – Planeringen av insatsernas utförande arbetas med i syfte att i större utsträckning nå den önskvärda brukartiden. Hemtjänsten arbetar med att optimera planeringen av insatserna som ska genomföras. Därtill har det med start i januari genomförts förändringar i schemalaggningen för personalen med fokus på hälsan. Medarbetare inom hemtjänsten ska ha rätt till 11 timmars vila per dag. Likaså har planeringen av helgarbete minskats från varannan helg till två av fem helger. Alltså en minskning från 50 till 40 procent. Det är intentionen att detta ska öka frisknärvaron. Det återges vid intervjun att frisknärvaron redan har ökat för de sista månaderna under 2017. Frisknärvaron motsvarade dessa månader kommunens målsättning på 95 procent. Sjukfrånvaron har en stor påverkan på verksamheten då det genererar övertids- och vikariekostnader vilka har ett förhållandevist högt pris i relation till priset för grundbemanningen.
- ▶ Digitalisering – Ett fokus för 2018 är att implementera digitala verktyg i syfte att möjliggöra för hemtjänstpersonalen att genomföra flera uppgifter hemma hos brukaren. En viktig arbetsuppgift är dokumenteringen av genomförda insatser, avvikelser och förändringar i brukarens livssituation. Dessa arbetsuppgifter genomförs i dagsläget i stor utsträckning inom ramen för kringtiden. Hemtjänstpersonalen ska istället ges möjligheten att genomföra dessa arbetsuppgifter hemma hos brukaren med hjälp av sina mobiltelefoner. Målsättningen är att detta ska höja effektiviteten i dokumenteringen samt höja graden av brukartid.
- ▶ Medverkan och motivering – Det har påbörjats ett arbete med att öka motivationen inom personalen. Dels genom att till hemtjänstpersonalen öka förståelsen för vad syftet med arbetet är samt att öka trivseln med arbetsuppgifterna. Det har bland annat anordnats temadagar om vad som är värdeskapande på jobbet. Det är en förhoppning att personalens förståelse kring, och påverkan på sin arbetssituation också ska leda till en högre grad av effektivitet.
- ▶ Det framkommer vid intervju att det är en ambition att höja grundbemanningen. Detta mot bakgrund av de uteblivna intäkterna som underbemanningen leder till.

Det framgår av intervjuer att ersättningen per timme uppgår till 349 kronor per timme för serviceinsatser och 413 kronor per timme för omvårdnadsinsatser 2018. Den ersatta kostnaden per timme utgår från en beräkning som genomfördes 2011 eller 2012. Beräkningen har utgått från den månadslön på 22 640 kronor som är nedbruten i en timkostnad. Därtill utgår ersättning för kringtid med 25 respektive 30 procent, semestervikarier (baserat på genomsnittet för semesterdagar), sjukvikarier (3,16 %), löneomkostnader, lokalkostnader, arbetskläder, utbildning och personalomkostnader, IT och telefoni, bilar samt övriga kostnader. Beräkningen resulterar i en total ersättning per timme. 2014 var ersättningen 316 kronor för serviceinsatser och 374 kronor för omvårdnadsinsatser. Kostnaderna för insatserna har sedermera indexerats årligen. Det framkommer av intervju att det inte finns dokumentation för vilka underlag som beräkningen av 70 respektive 75 procents brukartid grundar sig på. Det framkommer dock att beslutet föregicks av mätningar som påvisade att brukartiden var ca 40-50 procent. I samband med detta beslutades ambitionsnivåerna i syfte att höja effektiviteten.

Det framgår av granskningen att det inte genomförts uppföljande analyser av brukartid i förhållande till kringtid. Detta med avseende på vilken nivå för brukartiden som krävs med en given personalstyrka respektive övriga kostnader i syfte att uppnå en ekonomi i balans.

1.4.2. Bedömning

Det är vår bedömning att det vidtagits åtgärder i syfte att minska underskotten. Det framgår av resultatsammanställningen att underskotten kontinuerligt minskat de senaste två åren. Det kvarstår dock ett förhållandevist omfattande underskott på 5,8 mnkr. Ett av åtgärdsförslagen är att höja grundbemanningen i syfte att öka intäkterna samt minska kostnaderna för vikarier och övertid. Det är vår bedömning att detta är ett rimligt antagande. Däremot bör detta analyseras mot de ökade kostnaderna för grundbemanningen. Förutsättningen är att den extra personaltiden förläggs hemma hos brukaren för en bättre balans mellan intäkter och kostnader. Detta avser främst hemtjänstområdena Broby, Knislinge och Glimåkra som har höga kostnader i förhållande till intäkterna. Det är vår bedömning att det finns utrymme för effektivisering i detta avseende.

Det är därtill vår bedömning att kommunstyrelsen med fördel kan analysera huruvida de ersättningsgrundande ambitionsnivåerna för brukartid i förhållande till kringtid samt timersättningarna är på en sådan nivå att det är möjligt att uppnå en ekonomi i balans. Detta mot bakgrund av att hemtjänsten uppvisat ett underskott under en längre tid. Enligt vår erfarenhet är en ambitionsnivå på 70-75 procent förhållandevist hög i jämförelse med andra kommuner. Trots att det är vår bedömning att grundbemanningen bör höjas i syfte att frigöra kostnader för vikarier och övertidsersättning samt att höja intäkterna från resursfördelningssystemet innebär det likaså att kostnaden för grundbemanningen kommer att öka. Det har inom ramen för denna granskning inte varit möjligt att analysera hur stor påverkan en höjd grundbemanning kommer att innebära för resultatet.

Det är också vår bedömning att kommunstyrelsen kan utveckla styrningen av hemtjänsten för att vara mer följsam till de förutsättningar som präglar hemtjänst. Vi noterar bland annat att resursfördelningen är densamma oavsett tidpunkt på året. Däribland är också ersättningen för sjukskrivningar inom ramen för ersättningen densamma oavsett omfattning. Resursfördelningen förändras ej heller beroende på skillnader i avstånd mellan brukare i de olika hemtjänstområdena. Det är vår bedömning att en mer dynamisk resursfördelning hade underlättat följsamhet till budget för hemtjänstgrupperna. Det är vår erfarenhet att det försvårar möjligheten att skapa följsamhet till budget när hemtjänstgrupper behöver arbeta upp ett överskott under vår och höst i syfte att klara av de negativa konsekvenser på

ekonomin som kostnader för semestervikarier och sjukfrånvarovikariat. En resursfördelning som tar hänsyn till variationer synliggör tydligare hur produktiviteten måste höjas på gruppnivå i syfte att nå en ekonomi i balans. Därtill noterar vi att kringkostnader för lokaler, bilar och arbetskläder ska inrymmas i budgettilldelningen enligt resursfördelningssystemet. Detta är kostnader som inte är lika beroende på förändringar i vårdtyngd som personalkostnader. Det är vår bedömning att dessa kostnader kan lyftas ut ur resursfördelningssystemet.

1.5. Rekommendationer

Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Utarbeta en handlingsplan för hemtjänsten i syfte att uppnå en ekonomi i balans.
- ▶ Utvärdera om höjd grundbemanningen leder till en ekonomi i balans för hemtjänstgrupperna.
- ▶ Att utreda huruvida ambitionsnivåerna om 70-75 procents brukartid samt timersättningarna är på sådan nivå att det är möjligt att uppnå en ekonomi i balans.
- ▶ Se över resursfördelningsgrunderna i syfte att skapa en tydligare följsamhet mellan intäkterna och de faktorer som är drivande för kostnaderna vid olika tillfällen på året.