

Södertälje kommun

Revisorerna

Revisionskrivelse

2020-06-11

Till: Äldreomsorgsnämnden och kommunstyrelsen

För kännedom: Kommunfullmäktige

Revisionsrapport nr 3/2020 – Granskning av äldreomsorgsnämnden

EY har på vårt uppdrag granskat äldreomsorgsnämnden. Granskningen syftar till att ge revisorerna underlag för att bedöma om äldreomsorgsnämnden säkerställt en styrning som har kontroll på kostnadsutvecklingen.

Den sammantagna bedömningen är att äldreomsorgsnämnden har brustit i sin styrning av kostnadsutvecklingen. Redan tidigt 2020 gör nämnden bedömningen att budgeten kommer att överskridas med ca 90 mnkr. Man har därmed medverkat till att föreslå en orealistisk budget som inte speglar de analyser av kostnader och volymer man gjort. Nämnden har identifierat områden för kostnadseffektivisering men dessa kommer inte till närmelsevis kunna reducera det beräknade underskottet för 2020.

I revisionsrapporten konstateras vidare att kommunstyrelsen har brustit i sin budgetberedning och medverkat till att ett kraftigt underbalanserat budgetförslag för äldreomsorgsnämnden har lämnats till fullmäktige för beslut inför 2020.

Vi instämmer i de rekommendationer som föreslås i revisionsrapporten.

Svar från äldreomsorgsnämnden och kommunstyrelsen önskas senast 2020-09-30.

För revisorerna i Södertälje kommun



Christer Björk



Elisabet Komheden

Bilaga: Revisionsrapport nr 3/2020 – Granskning av äldreomsorgsnämnden

Revisionsrapport 3/2020

Genomförd på uppdrag av revisorerna
juni 2020

Södertälje kommun

Granskning av äldreomsorgsnämnden

Anders Hellqvist



EY

Building a better
working world

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| 1. Inledning | 3 |
| 1.1. Bakgrund..... | 3 |
| 1.2. Syfte..... | 3 |
| 1.3. Revisionskriterier..... | 3 |
| 1.4. Genomförande | 3 |
| 2. Äldreomsorgens verksamheter | 4 |
| 2.1. Hemtjänst..... | 5 |
| 2.2. Vård- och omsorgsboende | 6 |
| 2.3. Utförarverksamheten är beroende av timvikarier | 6 |
| 2.4. Hälso- och sjukvård..... | 6 |
| 2.5. Myndighetsdelen | 6 |
| 3. Utgångspunkten för granskningen | 8 |
| 3.1. Äldreomsorgens ekonomiska utveckling de senaste åren | 8 |
| 3.2. Kontorets analys av underskottet | 9 |
| 3.3. Äldreomsorgens utveckling i Sverige och Södertälje | 13 |
| 4. Äldreomsorgens ekonomiska nuläge | 16 |
| 4.1. Budget 2020..... | 16 |
| 4.2. Prognossäkerhet och ekonomiskt nuläge | 17 |
| 4.3. Vår bedömning..... | 18 |
| 5. Budgetprocessen saknar betydelse för planeringsarbetet | 19 |
| 5.1. Budgetprocessen inför verksamhetsåret 2021..... | 19 |
| 5.2. Vår bedömning..... | 20 |
| 6. Arbetet med effektiviseringar | 22 |
| 6.1. Genomförandet av åtgärderna haltar..... | 23 |
| 6.2. Vår bedömning..... | 24 |
| 7. Äldreomsorgsnämndens styrning av ekonomi och kostnadseffektivitet | 25 |
| 7.1. Protokollförda aktiviteter | 25 |
| 7.2. Vår bedömning..... | 27 |
| 8. Sammanfattande bedömning och rekommendationer | 28 |

Sammanfattning

EY har på uppdrag av kommunens revisorer granskat äldreomsorgsnämnden. Granskningen syftar till att ge revisorerna underlag för att bedöma om äldreomsorgsnämnden säkerställt en styrning som har kontroll på kostnadsutvecklingen. Intervjuer har genomförts med tjänstepersoner inom respektive verksamhet, områdeschefer, controller och omsorgsdirektör. Ordförande och 1:e vice ordförande i äldreomsorgsnämnden är också intervjuade. Dessutom har ett antal styrdokument, protokoll och statistik bildat underlag för granskningen.

Den sammantagna bedömningen är att äldreomsorgsnämnden har brustit i sin styrning av kostnadsutvecklingen. Bedömningen grundar sig på följande iakttagelser:

- ▶ Nämnden har redan tidigt under 2020 noterat en avvikelse från budget med helårsprognos på ca 90 mnkr
- ▶ Nämnden har medverkat till att en budget som är orealistisk och som inte speglar de analyser av kostnader och volymer som gjorts föreslagits till fullmäktige
- ▶ Identifiering av områden för kostnadseffektivisering har gjorts men styrningen av utvecklingsarbetet ger och har inte gett resultat som till närmelsevis hanterar de underskott som ser ut att bli fallet 2020
- ▶ Arbetet med kostnadseffektivitet ägs inte i tillräcklig grad av chefskollektivet inom kontoret

Vidare har kommunstyrelsen brustit i budgetprocessen och i beredningen av densamma medverkat till att ett kraftigt underbalanserat budgetförslag lämnats till fullmäktige för beslut inför 2020. Det får som konsekvens att budgeten till stora delar inte uppnår det styrande syfte som budgeten ska ha.

Närmare förklaringar och motiv till bedömningarna återfinns i respektive bedömningsavsnitt i rapporten. Svar på revisionsfrågorna finns i samlad form i slutet på rapporten.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen ges följande rekommendationer till äldreomsorgsnämnden:

- ▶ Vidtag snarast åtgärder för en tydligare styrning av effektiviseringsarbetet inom den kommunala utförarorganisationen. Åtgärderna behöver bli uppföljningsbara och tidsatta.
- ▶ Ta initiativ till en förbättrad budgetprocess som leder till att nämnden kan ta ansvar och att budgeten får en styrande effekt på verksamheten.

Följande rekommendation ges till kommunstyrelsen:

- ▶ Säkerställ en budgetprocess som leder till framtagandet av budgetar som svarar mot kommunallagens krav.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Äldreomsorgsnämnden har under 2018 och 2019 rapporterat betydande underskott och prognoserna för 2020 visar ingen förändring i positiv riktning. Utfallet för 2019 blev -84,6 mnkr i underskott. Äldreomsorgsnämnden är bland de nämnder där ökningen av antalet anställda varit allra störst under 2019 och samtidigt har köp av hemtjänst från privata aktörer ökat med ca 17 mnkr. Underskotten förklaras dels av ökade volymer, dels av att kostnaderna för utförare i egen regi kraftigt överstiger intäkterna.

I riskanalysen för år 2020 har revisorerna valt att rikta en av de fördjupade granskningarna mot äldreomsorgsnämndens styrning och kontroll av verksamhetens kostnadsutveckling.

1.2. Syfte

Granskningen syftar till att ge revisorerna underlag för att bedöma om äldreomsorgsnämnden säkerställt en styrning som har kontroll på kostnadsutvecklingen.

För att besvara syftet besvaras följande delfrågor:

- ▶ Finns dokumenterade underlag till budgeten med antaganden om volymer och kostnader?
- ▶ Är antagandena om volym- och prisförändringar realistiska i förhållande till utfallet när budgeten beslutades och den volym- och prisutveckling som rimligen kan förväntas utifrån extern och intern information?
- ▶ Har nämnden en tydlig strategi för att bedriva verksamheten effektivt?
- ▶ Har nämnden initierat någon övergripande översyn av ekonomistyrning och kostnader?
- ▶ Finns tydliga åtgärdsplaner med detaljerade beskrivningar av ekonomiska och verksamhetsmässiga effekter i de fall nämnd och kontorsledning inte bedömer att budgeten kommer att räcka?
- ▶ Finns en tydlig uppföljning från nämndens sida att beslutade åtgärder vidtas och får förväntad effekt?

1.3. Revisionskriterier

Revisionskriterierna är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Mål och budget 2020 – 2022
- ▶ Äldreomsorgsnämndens reglemente
- ▶ Kommunallag (2017:725)

1.4. Genomförande

Granskningen bygger på granskning av styrdokument, projektdirektiv, statistik m.m. samt intervjuer med ett antal chefer, stödfunktioner samt ordförande och vice ordförande i äldreomsorgsnämnden enligt förteckning i bilaga 1. På enhetsnivå inom hemtjänst och vård- och omsorgsboende har endast en enhetschef intervjuats. Dessa enheter tillhör dem vars ekonomiska resultat är tillfredsställande. Det innebär att vi inte drar några slutsatser kring vad enhetschefer i generellt har för uppfattningar kring ekonomistyrningen vilket inte heller är syftet med granskningen.

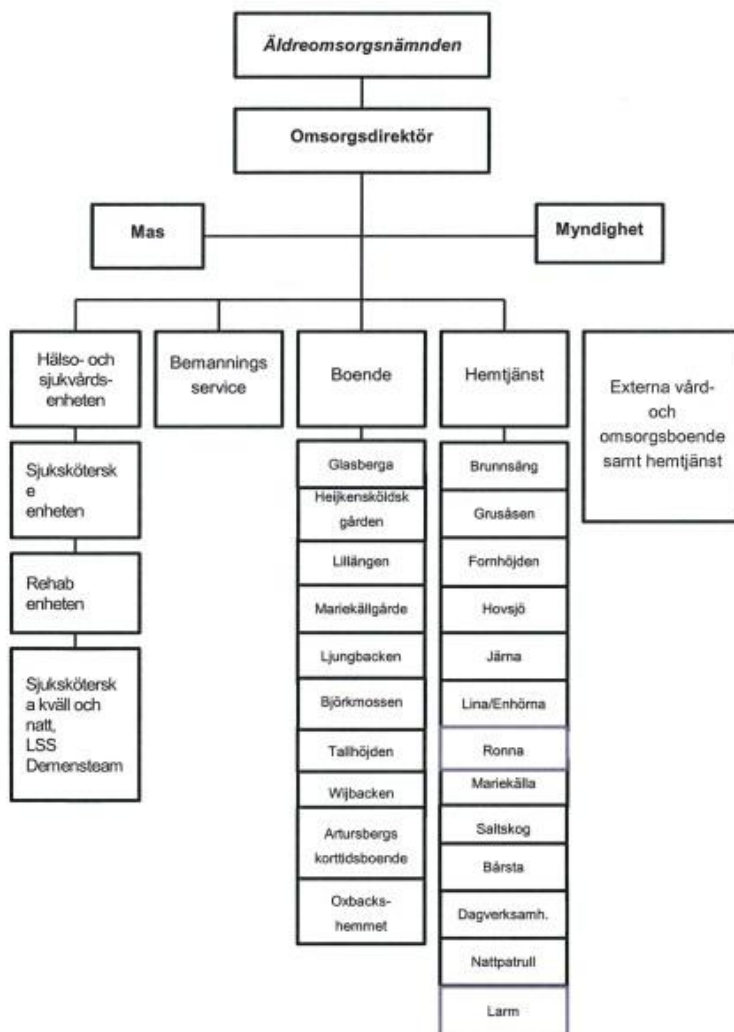
2. Äldreomsorgens verksamheter

Enligt kommunens Reglemente för äldreomsorgsnämnden ”ska nämnden se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, de föreskrifter som kan finnas i lag eller förordning samt bestämmelser i detta reglemente”. Vidare ska nämnden också ”se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt”.

Äldreomsorgsnämnden fullgör vissa av kommunens uppgifter enligt socialtjänstlagen (SoL) till personer över 65 år samt insatser enligt SoL till brukare som har fastställt demensdiagnos oavsett ålder. I äldreomsorgsnämndens uppgifter ingår inhyrning av anläggningar för särskilda boendeformer och uthyrning av bostäder av dem. Nämnden utövar också ledningen av den kommunala hälso- och sjukvården i vård- och omsorgsboenden vilka samtliga för närvarande är i egen regi.

Äldreomsorgsnämnden ansvarar för i huvudsak tre utförarområden samt den del av myndigheten som hanterar biståndsbeslut för äldreomsorg. Dessa områden är:

- ▶ Hemtjänst
- ▶ Vård- och omsorgsboende
- ▶ Hälso- och sjukvård
- ▶ Myndighetsdelen



2.1. Hemtjänst

Hemtjänsten utgör merparten av enheten Ordinärt boende, som utöver hemtjänsten består av verksamheterna servicehus, utskrivningsklara och dagverksamhet. Av kommunens totala äldreomsorgsverksamhet i hemtjänsten utförs cirka 60 procent i kommunal regi och 40 procent i privat regi. Kommunens hemtjänst i egen regi utgjordes 2019 av nio hemtjänstenheter. Från och med 2020 består området av elva enheter då Saltskog och Bårsta numera utgör individuella enheter.¹

Kommunen har infört "heltid som norm". Antalet heltidsanställda var 325 personer 2019, sex personer fler än 2018.

Alla utförare får samma ersättning per brukare. Ersättningen ska täcka alla kostnader som personalkostnader, fordonskostnader, lokalkostnader, telefonkostnader och dylikt. Under 2019 ökade timersättningen med 30 kr, från 410 kr till 440 kr per timme. Från och med 1 januari 2020 är timersättningen 444 kr.

¹ Dessa är: Järna, Brunnsäng, Mariekälla, Saltskog, Bårsta, Hovsjö, Östertälje/Fornhöjden, Rosenlund/Grusåsen, Lina/Enhörna samt Ronna.

2.2. Vård- och omsorgsboende

Vård- och omsorgsboende utgör merparten av enheten Särskilt boende, som utöver vård- och omsorgsboende består av korttidsvård. Alla boenden är i egen regi och från och med den 1 februari 2020 finns det tio boenden.² Ett nytt boende ska stå klart sista kvartalet 2021, och det finns planer att bygga ytterligare ett till med planerad start 2023.

Det finns en enhetschef per vård- och omsorgsboende. Boendena varierar i storlek. Det största rymmer 97 platser, de mellanstora ca 50–60 platser och de små runt 30–40 platser. Årsplaceringarna i 2019 års budget uppgick till 561 stycken. I och med övertagandet av Oxbackshemmet överförs ytterligare 53 platser i kommunens egen regi, men antalet externa platser består. Enheten utgörs av ca 500 medarbetare.

2.3. Utförarverksamheten är beroende av timvikarier

Bemanningservice tillhandahåller och tillsätter timvikarier i kommunens ordinarie boenden, särskilda boenden, LSS grupp- och serviceboenden samt personlig assistans. På kommunens hemsida finns en e-tjänst där man kan anmäla sitt intresse. Uppfyller man kravet om rätt kvalifikationer så hamnar man i en resurspool fördelat på de olika verksamheterna. Det har varit ett mycket högt tryck de senaste åren och antalet timvikarier inom den kommunala äldreomsorgen är drygt 750 personer.

Vikariekostnaden för hemtjänst är cirka 27 mnkr per år för hemtjänsten och drygt 30 mnkr för vård- och omsorgsboenden. Inom hemtjänsten utgör vikarier ca 40 procent av antalet utförda timmar.

2.4. Hälso- och sjukvård

Hälso- och sjukvårdsenheten består av tre olika enheter med tre resultatenhetschefer; sjuksköterskeenheten, rehabenheten, sjuksköterska kväll och natt samt LSS och demensteam. Området hälso- och sjukvård är nyinrättat sedan 1 januari 2019 då all legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal centraliserades till en samlad enhet. Varje enhet har en linjechef med budgetansvar som ansvarar för sitt område. Enligt uppgift är det totalt 75 personer som jobbar inom området och antalet sjuksköterskor som jobbar mot enbart särskilt boende är 31 personer. Det finns 20 personer som jobbar som sjukgymnaster, fysioterapeuter och arbetsterapeuter. Åtta personer jobbar inom demensteamet och ytterligare 12 personer jobbar på juren (kväll och natt).

Under 2019 har personalomsättningen varit hög vilket har resulterat i att området i högre utsträckning än avsatt i budget har köpt in extern bemanning. Förbättringar inom området gjordes de sista månaderna under 2019.

2.5. Myndighetsdelen

Myndighetsdelen i den nya organisationen består av handläggare som beslutar i ärenden utifrån socialtjänstlagen (SoL) och LSS. Handläggningen styrs av SoL samt äldreomsorgens riktlinjer. De senare är nämndens styrning av vilka tjänster som de sökande kan få men då inom socialtjänstlagens ramar vilka säger att *”den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin*

² Dessa är: Glasberga, Heijkensköldska gården, Lillängen, Mariekällgården, Ljungbacken, Björkmossen, Tallhöjden, Wijbacken, Artursbergs korttidsboende, Oxbackshemmet.

försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt”, (SoL kap 4 §1). Kommunens riktlinjer definierar vilka servicetjänster i form av städning, tvätt m.m. som kan erbjudas utifrån det identifierade behovet.

3. Utgångspunkten för granskningen

3.1. Äldreomsorgens ekonomiska utveckling de senaste åren

Äldreomsorgsnämnden redovisar ett negativt resultat om -84,6 mnkr för 2019, vilket motsvarar en budgetföljsamhet på -12 procent. Underskottet har vuxit med drygt 65 mnkr sedan 2018. Merparten av underskottet står hemtjänsten för (ca 72 procent). Även vård- och omsorgsboende uppvisar ett betydande underskott (ca 30 procent). I tabellen nedan visas nämndens totala underskott för de olika verksamhetsområdena i egen samt extern regi.

| Verksamhetsområde (mnkr) | Resultat 2019 | Andel av nämndens underskott | Resultat 2018 | Resultat 2017 |
|--------------------------|---------------|------------------------------|---------------|---------------|
| Summa gemensamt | 8,2 | -9,7 % | 17,5 | 2,3 |
| Hälsa- och sjukvård | -5,9 | 7 % | - | 1,1 |
| Ordinärt boende | -60,8 | 71,9 % | -22,7 | 12,5 |
| Särskilt boende | -25,7 | 30,4 % | -15,9 | 16,7 |
| Förebyggande | 0,6 | -0,7 % | 0,4 | 0,3 |
| Övrig verksamhet | -0,9 | 1,1 % | 0,7 | 0,4 |
| Nämnden totalt | -84,6 | 100 % | -20,1 | 33,3 |

Tabell 1. Totala underskott för all verksamhet, d.v.s. både egen regi och externa utförare.

Behovet av äldreomsorgens insatser ökade under 2019, framförallt inom hemtjänsten samt vård- och omsorgsboenden. Kommunens äldre befolkning har vuxit de senaste åren och förväntas göra det de närmsta åren framöver enligt kommunens befolkningsprognos. Från 2017 till 2019 ökade befolkningmängden mellan åldersgruppen 75 – w år med 7,0 procent. Nämndens prognos för 2021 är att samma åldersgrupp kommer att öka med ytterligare 6,3 procent jämfört med 2019.

| Befolkningsstatistik/prognos (ålder) | 2021 | 2020 | 2019 | 2018 | 2017 |
|--------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 60 – 69 | 4 380 | 4 175 | 4 140 | 4 155 | 4 253 |
| 70 – 74 | 3 985 | 4 060 | 4 155 | 4 196 | 4 198 |
| 75 – 79 | 3 615 | 3 515 | 3 370 | 3 267 | 3 107 |
| 80 – 84 | 2 385 | 2 300 | 2 210 | 2 135 | 2 013 |
| 85 – 89 | 1 260 | 1 200 | 1 200 | 1 156 | 1 167 |
| 90 – w | 620 | 640 | 635 | 656 | 642 |
| Totalt | 16 245 | 15 895 | 15 710 | 15 565 | 15 380 |

Tabell 2.

Av årsrapporten för 2019 framgår att det till följd av den växande befolkningen utfördes ca 15 000 fler hemtjänststimmar än avsatt i budget. Även inom vård- och omsorgsboenden utfördes fler placeringar än uppskattat. Totalt placerades motsvarande 20 fler årsplaceringar i boenden jämfört med budget, varav majoriteten i extern regi i form av köpta platser. För 2019 överskreds myndighetens budget för köp av verksamhet med 26,3 mnkr.

Sammantaget står volymökningarna för 70 procent av nettokostnadsökningen från 2018 till 2019, motsvarande 53,0 mnkr. Jämfört med 2018 utförde hemtjänsten ca 39 000 fler timmar och placeringarna i vård- och omsorgsboenden ökade med ett snitt på 30 årsplaceringar.

Nämndens utförarverksamhet i egen regi försämrade generellt sitt resultat från 2018 till 2019. Underskottet för 2019 hänförs med 75 procent till äldreomsorgens utförarverksamhet i egen regi. Av nämndens totala underskott för 2019 om -84,6 mnkr, står utförarverksamhet i egen regi för -63,1 mnkr och -21,5 mnkr förklaras av volymökningar. Inom nämndens egenregidrivna verksamhet är det inom området hemtjänst som under det gångna året genererat den största andelen av underskottet (63 procent). Utöver hemtjänsten står området för vård- och omsorgsboenden för 5 procent av nämndens sammanlagda underskott.

| Volymökningar | Mnkr | Andel av nämndens underskott p.g.a. volymökningar | Utförarverksamheten i egen regi | Mnkr | Andel av nämndens underskott |
|-------------------------|--------------|---|---------------------------------|--------------|------------------------------|
| Hemtjänst | -7,8 | 9 % | Hemtjänst | -52,9 | 63 % |
| Vård- och omsorgsboende | -18,5 | 22 % | Vård- och omsorgsboende | -4,5 | 5 % |
| Övrigt | 4,8 | -6 % | Övrigt | -5,7 | 7 % |
| Totalt | -21,5 | 25 % | Totalt | -63,1 | 75 % |

Tabell 3: Underskott p.g.a. volymökningar samt egenregins utförarverksamheter.

3.2. Kontorets analys av underskottet

I äldreomsorgsnämndens årsrapport 2019 gör kontoret sin analys av det gångna årets underskott. Nämnden hänvisar merparten av det stora underskottet om -84,6 mnkr till att nämndens egenregiverksamheter hade högre kostnader – främst personalkostnader – än deras intäkter kunde täcka. Behovet av att äldreomsorgens insatser ökade under året, framförallt inom hemtjänsten samt vård- och omsorgsboenden där dessa inte kunde balanseras inom budgetramen. Att kommunens äldre befolkning växer i kombination med förändrade familjestrukturer nämns som den huvudsakliga orsaken till det ökade behovet av äldreomsorgens insatser under det gångna året. Av genomförda intervjuer framkommer också en bild av att det har varit en alldeles för stor personalomsättning, inte minst bland chefer på ledningsnivå samt enhetschefer i de olika verksamheterna. Det är mycket kostsamt samt bidrar till en avsaknad av tydlighet i ledarskapet och i utvecklingsarbetet. I tabellen nedan visas resultatet fördelat på de olika huvudområdena.

| Verksamhetsområde (mnkr) | Nämndbidrag 2019 | Resultat 2019 | Nettokostnad 2019 | Nettokostnad 2018 | Nettokostnad 2017 |
|--------------------------|------------------|---------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Hemtjänst | 178,4 | -61,3 | 239,7 | 216,9 | 191,1 |
| Vård- och omsorgsboende | 344,2 | -23,0 | 367,3 | 346,1 | 303,4 |
| Hälso- och sjukvård | 52,6 | -5,9 | 58,5 | 44,1 | 40,2 |
| Totalt | 575,2 | -90,2 | 665,5 | 607,1 | 534,7 |

Tabell 4

3.2.1. Hemtjänst

Hemtjänstverksamheten som utgör huvuddelen av Ordinärt boende redovisade ett underskott om -61,3 mnkr under 2019. 2019 bestod utförarverksamheten i egen regi av nio enheter, som alla redovisade ett underskott i varierande utsträckning. Störst underskott redovisade Järna (-13,5 mnkr) och minst underskott redovisade Ronna (-0,5 mnkr). Som orsak till de stora skillnaderna anges bland annat de geografiska skillnaderna i och med att det blir mindre effektivt och därmed betydligt mer kostsamt med hemtjänst på landsbygden. Att kunna optimera sin schemaläggning och bra ledarskap lyfts också fram som två viktiga aspekter i att minimera kostnaderna. I tabellen nedan visas resultatet 2018 och 2019 för alla enheter i egen regi.

| Hemtjänstenhet (mnkr) | Resultat 2019 | Resultat 2018 |
|-----------------------|---------------|---------------|
| Järna | -13,5 | -12,0 |
| Saltskog/Bårsta | -10,3 | -10,4 |
| Brunnsäng | -6,0 | -7,5 |
| Mariekälla | -5,8 | -7,4 |
| Lina/Enhörna | -5,4 | -10,5 |
| Rosenlund/Grusåsen | -5,1 | -6,2 |
| Östertälje/Fornhöjden | -3,3 | -3,2 |
| Hovsjö | -2,5 | -3,5 |
| Ronna | -0,5 | 0,0 |
| Totalt | -52,3 | -60,6 |

Tabell 5: Resultat per enhet

Underskottet inom hemtjänsten uppstår inom två olika områden. Dels genereras ett underskott hos myndigheten när volymerna (utförda timmar) överskrider budgeterad nivå. Dels uppstår ett underskott hos de kommunala utförarna när kostnaden för deras verksamhet inte speglar den ersättning de erhåller av myndigheten. För 2019 står hemtjänstens egenregiverksamhet för 83 procent av det sammantagna underskottet inom hemtjänsten och volymökningarna för 17 procent.

Hemtjänsten i egen regi har haft utmaningar med att etablera rätt grundbemanning i syfte att effektivt utföra sitt uppdrag. Istället för att utöka ordinarie bemanning har vikarier tagits in. Ett annat problem som lyfts fram är kommunens arbete efter "Heltid som norm". Det gör att

personalkostnaderna har ökat då det uppges saknas ekonomisk täckning för att kunna erbjuda heltid till alla anställda.

Det finns andra praktiska problem kopplat till schemaläggning och brukartid. Brukartiden visar hur stor andel av personalens tid som avsätts hos brukaren och visar samtidigt hur stor del av personalens kostnad som speglas av en intäkt. I snitt för 2019 låg brukartiden för nämndens egenregiverksamhet på 53 procent, där målet för 2019 låg på 65 procent.

Hemtjänstenheternas resultat speglas i deras faktiska kostnad per timme. Utförarna fick för 2019 en ersättning på 440 kr per utförd timme. Från och med 1 januari 2020 har priset höjts till 444 kr per utförd timme. Den faktiska kostnaden per utförd timme var under 2019 695 kr per timme, vilket resulterar i ett underskott om -255 kr per timme. Detta underskott om -255 kr per timme ligger till grund för hela verksamhetens underskott. En intervjuad enhetschef beskriver att det fortfarande finns förbättringsmöjligheter när det gäller att "lämna tillbaka tid till myndigheten" då behovet är mindre än de beslutade antal timmarna.

Hemtjänstverksamhetens underskott förklaras till 7,8 mnkr av att myndigheten betalat ut mer ersättning till utförarna än budgeterat. På så vis överskrider myndigheten sin budget för köp av hemtjänstverksamhet. 2019 köpte myndigheten ca 15 000 fler hemtjänsttimmar än planerat. Kontorets analys av ökningen i utförda hemtjänsttimmar beror delvis på att kommunens äldre befolkning växer, samt att befolkningsstrukturen har skiftat karaktär de senaste åren. Södertälje är en kommun med högre andel utrikes födda än i rikssnittet, där vård och omsorg av äldre tidigare har tillhandahållits av familjen. Enligt de intervjuade är den i Sverige uppvuxna nya generationen av de med utländsk härkomst mindre benägna att inom familjerelationerna ta hand om de äldre vilket innebär att efterfrågan på samhällets äldreomsorg ökar.

Underskottet hos myndigheten förklaras även av att utförarverksamheten haft en högre utförandegrad än budgeterat. Utförandegraden visar hur stor andel av den beviljade tiden som faktiskt utförts. Under 2019 var målet för utförandegraden 80 procent. Snittet låg generellt på 82 procent för verksamhetens interna och externa aktörer. I och med att verksamheten utfört mer hemtjänst än budgeterat har myndigheten betalat ut mer ersättning än avsatt i budget och på så vis genererat ett underskott.

En annan orsak som lyfts fram är till viss del en effekt av den nya lag om samverkan vid utskrivning från hälso- och sjukvård (2017:612), där utskrivningsklara patienter ska få en snabbare överflyttning från sjukhus till hemmet och vid behov snabbt få tillgång till hemtjänstens insatser.

3.2.2. Vård- och omsorgsboende

Vård- och omsorgsboendeverksamheten som utgör huvuddelen av Särskilt boende redovisade ett underskott om -23,0 mnkr under det gångna året. 2019 bestod utförarverksamheten i egen regi av åtta enheter, där 8 av tio redovisade ett underskott av varierande storlek.

Enligt kontoret är det redovisade underskottet en följd av att kommunens befolkning växer vilket ställer högre krav på äldreomsorgens tjänster. Vid 2019 års slut hade 61 personer beviljats en vård- och omsorgsboendeplats men inte blivit placerade. Av dessa vistades 27 personer tillfälligt på ett korttidsboende i väntan på ett erbjudande om ett vård- och omsorgsboendeplats eller på inflyttning.

Nämndens vård- och omsorgsboenden har inte tillräckligt med platser för att möta medborgarnas behov, vilket speglas i ökningen av placeringar i externa placeringar. Behovet av externa placeringar har under 2019 varit högt och överskridit budgeterad nivå, vilket

förklarar merparten av underskottet. Under 2019 placerades motsvarande 20 årsplaceringar fler brukare i boenden jämfört med budgeterad nivå, 18 i extern regi och två i egen regi. Under månaderna augusti till september var placeringarna i extern regi särskilt hög.

Resterande del av underskottet förklaras av att utförarverksamheten i egen regi haft större personalkostnader än budgeterat. Störst underskott redovisade Heijkensköldska gården (-2,8 mnkr). Glasberga gick däremot med ett överskott om 0,6 mnkr.

| Vård- och omsorgsboende (mnkr) | Resultat 2019 | Resultat 2018 |
|--------------------------------|---------------|---------------|
| Hejkensköldska gården | -2,8 | -0,4 |
| Björkmossen | -2,7 | -2,6 |
| Tallhöjden | -2,5 | -1 |
| Mariekällgården | -1,8 | -0,3 |
| Lillängen | -0,8 | -0,3 |
| Wijbacken | -0,1 | -0,4 |
| Ljungbacken | 0 | 0 |
| Glasberga | 0,6 | 1,8 |
| Totalt | -10,1 | -3,2 |

Tabell 6: Resultat per enhet. Motsvarande totalsiffra i tabell 3 (-4,5) innehåller även viss central verksamhet som gått med överskott.

Problematiken är densamma som inom hemtjänsten. Schemalaggningsen fungerar inte optimalt, grundbemanningen är för låg vilket gör att vikarier måste tillsättas via externa bemanningsföretag, arbetet med "Heltid som norm" ökar personalkostnaderna samt problematiken kring att behovet av personal är som störst under morgon och kväll vilket ställer till det med matchningen.

3.2.3. Hälso- och sjukvård

Hälso- och sjukvårdsverksamheten redovisade ett underskott om -5,9 mnkr under 2019. Enligt kontoret kan underskottet till övervägande del förklaras av att området under året har haft svårt att rekrytera ordinarie personal och då behövt köpa in externa bemanningssjuksköterskor via bemanningsföretag i högre utsträckning än avsatt i budget. Kostnaden för personal och bemanning stod för 75 procent (4,4 mnkr) av det totala underskottet. Totalt uppgick kostnaden för bemanningstjänster till 15,0 mnkr under året, vilket är 32 procent av den totala budgeten för personalkostnader som var 46,4 mnkr. Under årets sista månader lyckades verksamheten ersätta vakanta tjänster med ordinarie personal. Problematiken kring en för låg grundbemanning är densamma som inom hemtjänsten samt vård- och omsorgsboende. Schemalaggningsen fungerar inte optimalt och grundbemanningen är för låg vilket gör att vikarier måste tillsättas via externa bemanningsföretag, vilket är mycket kostsamt.

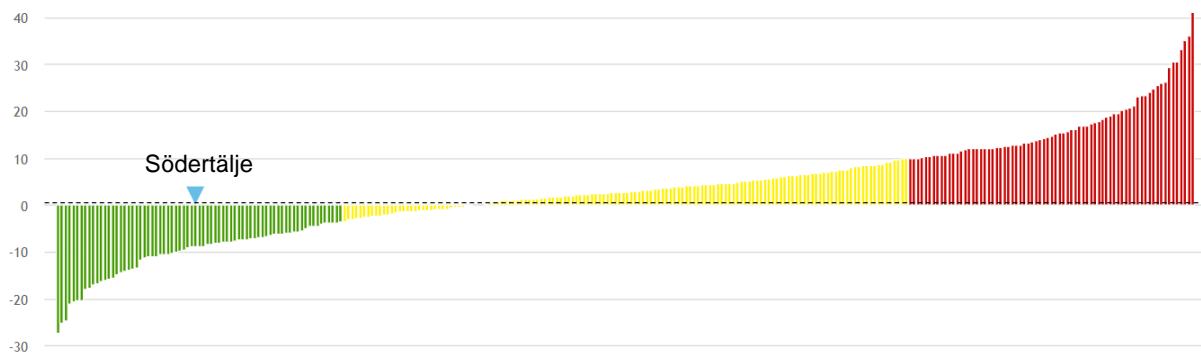
En del av hälso- och sjukvårdsenhetens underskott beror på att verksamheten haft fler brukare med omfattande behov, vilket medfört högre kostnader för vårdmaterial än avsatt i budgeten. Enhetens omorganisation då all legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal centraliserades till en samlad enhet från och med 1 januari 2019 förklarar ytterligare en del av kostnadsökningen. Omorganisationen föranledde att fler chefsbefattningar behövde tillsättas.

En ytterligare förklaring till att nettokostnaderna för hälso- och sjukvårdsverksamheten ökade jämfört med föregående år förklaras med att Björkmossens äldreboende öppnade under året. Medel har förts över från det som tidigare var Stöd och utvecklingsteamet som lades ned inför 2019 för att täcka kostnader för chefer samt befintliga resurser som dietist och demensteam.

3.3. Äldreomsorgens utveckling i Sverige och Södertälje

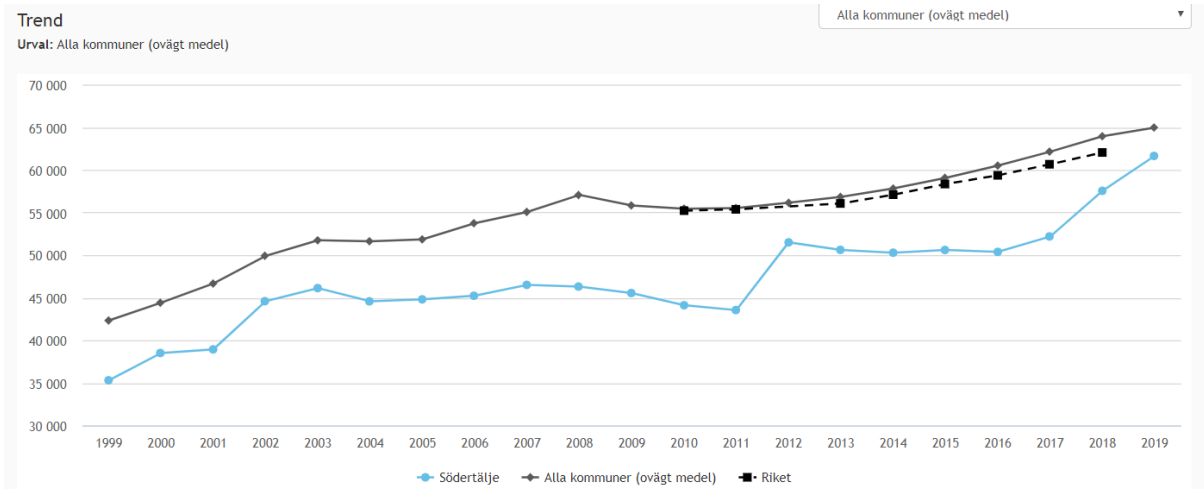
För att skapa en begriplig bild av den ekonomiska utvecklingen av äldreomsorgen i Södertälje kan en beskrivning av den nationella utvecklingen vara på sin plats. Statistiken i detta avsnitt är hämtad från kommundatabasen Kolada om inget annat anges.

År 2018 var Södertäljes nettokostnadsavvikelse på ca -9 procent vilket betyder att Södertälje hade en lägre total kostnad för äldreomsorg än referenskostnaden.³

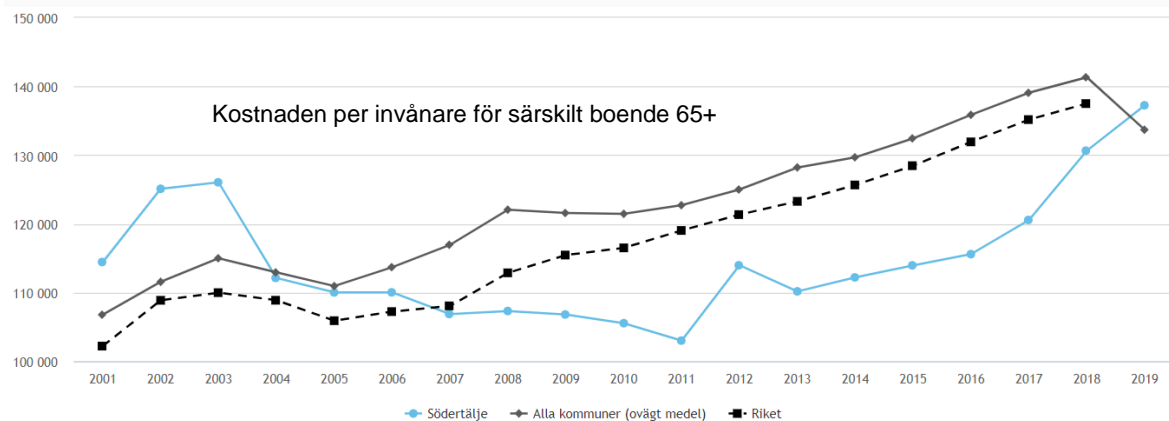


Södertälje har även en total kostnad för äldreomsorgen per invånare (65 år+) som är lägre än genomsnittet vilket framgår nedan. Jämförelsen ser ungefär likadan för 80+. Utvecklingen mot högre kostnader är dock brantare än för riket.

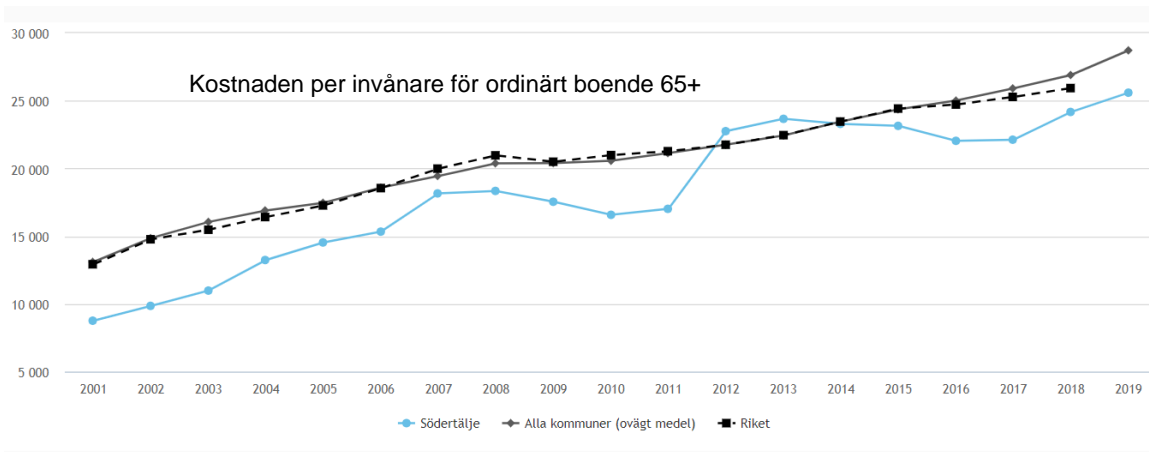
³ Avvikelse i procent mellan nettokostnad och referenskostnad för äldreomsorg, kr/inv. Nettokostnad är bruttokostnad minus bruttointäkt. Referenskostnaden bygger på nettokostnaden för äldreomsorg i riket, åldersstruktur (andel 65-79 år, 80-89 år och 90+ år i kommunen), civilstånd, ohälsa, andel födda utanför Norden, restider i hemtjänsten samt merkostnader för institutionsboende i glesbygd. Därutöver tillkommer del av standardkostnaderna från delmodellerna löner, bebyggelsestruktur och befolkningsutveckling. Positiva värden indikerar högre kostnadsläge än statistiskt förväntat och negativa värden ett lägre kostnadsläge än statistiskt förväntat. Källa: SKR.



Kostnaden per invånare för särskilt boende 65+ (vård- och omsorgsboende) har stigit märkbart de senare åren och ligger nu i nivå med riket eller strax över.



Kostnaden per invånare i ordinärt boende 65+ (hemtjänst) är i något lägre än för riket.



Övriga relevanta jämförelser från Kolada framgår nedan.

| | Södertälje | Alla kommuner (medel) | Kommentar för Södertälje |
|---|------------|-----------------------|----------------------------------|
| Genomsnittligt antal beviljade hemtjänsttimmar per brukare och månad för timregistrerade hemtjänsttagare 65+ i ordinärt boende. | 39 (2018) | 33 (2018) | Sjönk väsentligt från 2016 |
| Hemtjänsttagare 65+ med hemtjänst i ordinärt boende med 120+ beviljade timmar per månad | 3 % | 3 % | Sjönk väsentligt från 2016 |
| Andel (%) faktiskt heltidsarbetande av personalstyrkan i kommunal verksamhet | 73 % | 48 % | Heltid som norm infördes 2019 |
| Medarbetarengagemang särskilt boende (HME) | 70 (2019) | 75 (2019) | Samma värde de senaste tre åren. |
| Medarbetarengagemang hemtjänst (HME) | 75 (2019) | 74 (2019) | År 2017 var värdet 65 |

Tabell 7: Uppgifter hämtade Kolada och avser 2018

Ovanstående statistik från Kolada ger bilden av att Södertälje kommun sammantaget har en lägre kostnad för äldreomsorgen än medelvärdet för alla kommuner men utvecklingen är att kostnaden närmar sig rikets snitt. Detta trots att beviljade timmar/brukare inom hemtjänsten är högre än för riket i övrigt.

4. Äldreomsorgens ekonomiska nuläge

4.1. Budget 2020

Av verksamhetsplanen för 2020 framgår att behovet av äldreomsorgens insatser förväntas öka under 2020. Framförallt på grund av befolkningsökningen bland den äldre populationen. Utöver kostnadseffekten till följd av volymökningar förväntas även nämndens egenregiverksamheter att gå med ett underskott under året. Samtidigt har nämnden tilldelats samma budgetutrymme som för 2019 trots att nämnden det gånga året uppvisade ett underskott om -84,6 mnkr. Det ställer således höga krav på en effektivare utförarverksamhet i egen regi som under 2019 gick med stora underskott.

Myndigheten har uppskattat att antal placeringar i särskilt boende förväntas öka med 53 årsplaceringar i snitt under 2020 mot budget 2019. Volymökningarna kommer medföra en kostnadsökning på 27,9 mnkr. Utöver behovsökningen kommer dygnspriset för nämndens vård- och omsorgsboenden öka med 1 procent, vilket medför en kostnadseffekt på 2,8 mnkr.

Antalet utförda hemtjänsttimmar uppskattas även öka till följd av den växande äldre befolkningen. Uppskattningsvis förväntas hemtjänsten utföra 46 000 fler timmar under 2020 jämfört med 2019. Utförandegraden förväntas öka till 82 procent. Sammantaget kommer ökningen av volymer resultera i en kostnadsökning om 21,5 mnkr.

Behovsbedömningen inför 2020 visar sammantaget att förväntade kostnader inom äldreomsorgen kommer öka med 56,4 mnkr jämfört med budgeten 2019, vilket redovisas i tabellen nedan.

| Förutsättning | 2020 (mnkr) |
|---|--------------------|
| Ökade hemtjänsttimmar | 16,9 |
| Ökning av utförandegrad | 4,6 |
| Justering av hemtjänsttaxa | 1,7 |
| Ökade placeringar i vård- och omsorgsboenden | 27,9 |
| Justering av dygnspris i vård- och omsorgsboenden | 2,8 |
| Personalförstärkning inom HSL i.o.m. övertagandet av Oxbackhemmet | 2,0 |
| Uppstartsmedel för Oxbackshemmet | 0,5 |
| Totalt | 56,4 |

Tabell 8: Behovsbedömning för 2020 i verksamhetsplanen

Samtliga nämnder ska enligt kommunfullmäktige upprätta en budget i balans för de kommande åren. Äldreomsorgsnämnden har ett totalt kommunbidrag om 706,5 mnkr för 2020, 14,5 mnkr mindre än verksamhetsåret 2019.

| Verksamhetsområde (mnr) | Budget 2019 | Budget 2020 | Förändring |
|-------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Summa gemensamt | 62,4 | 57,8 | -4,6 |
| Hälso- och sjukvård | 52,5 | 52,5 | 0,0 |
| Summa ordinärt boende | 209,0 | 194,3 | -14,7 |
| Summa särskilt boende | 389,2 | 390,5 | 1,3 |
| Förebyggande | 6,1 | 6,8 | 0,7 |
| Summa övrig verksamhet | 1,5 | 4,3 | 2,8 |
| Riksfärdtjänst | 0,1 | 0,2 | 0,1 |
| Nämnden totalt | 720,8 | 706,5 | -14,5 |

Tabell 9: Nämndbidrag

4.2. Prognossäkerhet och ekonomiskt nuläge

En hög prognossäkerhet är viktig för att kommunen ska kunna fatta beslut baserat på realistiska grunder. Prognoserna för nämndens resultat 2019 försämrades stadigt under året.

I managementrapporten per februari prognosticerades ett underskott om -38,0 mnr, varav hemtjänstverksamheten stod för merparten av det prognosticerade underskottet (-30,0 mnr). I delårsrapport 1 per 30 april 2019 prognosticerade nämnden ett underskott om -44,0 mnr. Prognosen bestod av -30,0 mnr inom hemtjänsten i egen regi, -14,5 mnr inom myndigheten på grund av volymökning inom vård- och omsorgsboende och -0,5 mnr övrigt. I delårsrapport 2 per 31 augusti 2019 prognosticerade nämnden ett underskott om -69,6 mnr. Hemtjänstverksamheten i egen regi stod för -48,7 mnr av underskottet, vård- och omsorgsboende stod för -25,6 mnr av underskottet och hälso- och sjukvårdsenheten beräknades att gå med ett underskott om -2,4 mnr.

I managementrapporten per september prognosticerade nämnden ett underskott om -75,9 mnr där hemtjänstverksamheten utgjorde -54,5 mnr av underskottet samt vård- och omsorgsboende utgjorde -27,8 mnr av underskottet. I årets sista managementrapport per oktober förändrades inte prognosen nämnvärt och förhållandet mellan hemtjänstverksamheten samt vård- och omsorgsboende var densamma.

Två prognoser har genomförts 2020. Av nämndens managementrapport per februari⁴ framgår att nämnden redovisar ett underskott om -23,4 mnr för perioden, vilket förväntas stiga till -97,4 mnr enligt helårsprognosen. Hemtjänstverksamheten prognosticeras att redovisa ett underskott om -56,4 mnr och vård- och omsorgsboende prognosticeras att redovisa ett underskott om -37,8 mnr. Av managementrapporten per mars, vilket är den mest aktuella prognosen, prognosticeras samma underskott som vid februarirapporten om -97,4 mnr.

⁴ Lades fram vid sammanträdet 2020-04-21 då sammanträdet 2020-03-31 utgick.

| Datum* | Ekonomisk uppföljning | Helårsprognos | Resultat |
|------------|------------------------------|---------------|--------------|
| 2019-04-02 | Managementrapport per feb | -38,0 | -14,1 |
| 2019-05-22 | Delårsrapport 1 per 30 april | -44,0 | -28,2 |
| 2019-09-25 | Delårsrapport 2 per 31 aug | -69,6 | -50,4 |
| 2019-10-22 | Managementrapport per sep | -75,9 | -55,7 |
| 2019-12-03 | Managementrapport per okt | -80,6 | -70,1 |
| 2020-02-05 | Årsrapport 2019 | | -84,6 |
| 2020-04-21 | Managementrapport per feb | -97,4 | -23,4 |
| 2020-04-21 | Managementrapport per mars | -97,4 | 33,3 |

* Nämndens sammanträde

Tabell 10: Prognostillfällen i managementrapporter

4.3. Vår bedömning

Bedömningen är att äldreomsorgsnämnden har ett långsiktigt problem med budgetbalansen som svårligen kan fortsätta i samma riktning. I en övergripande nationell jämförelse ser bilden ut som att Södertäljes situation med äldreomsorgskostnaderna inte är sämre än för andra kommuner. Jämförelsen gör dock inte att problemet blir mindre, varför sådana jämförelser endast ska se som en kunskapskälla bland andra. Södertälje ska exempelvis ligga lågt i kostnaden/invånare då kommunen har en i jämförelse ung befolkning. Kontoret och nämnden bedöms ha en god bild av vad som förklarar underskotten, både vad gäller volymförklaringar och kostnaderna i den egna utförarorganisationen. De analyser som är gjorda är tillräckliga och gedigna enligt vår bedömning. Det som brister är vad analyserna resulterar i, d.v.s. utvecklingsarbetet och framför allt budgetprocessen vilken vi återkommer till senare. Det står klart att budgetarna för 2018, 2019 och 2020 varit orealistiska och att det varit känt.

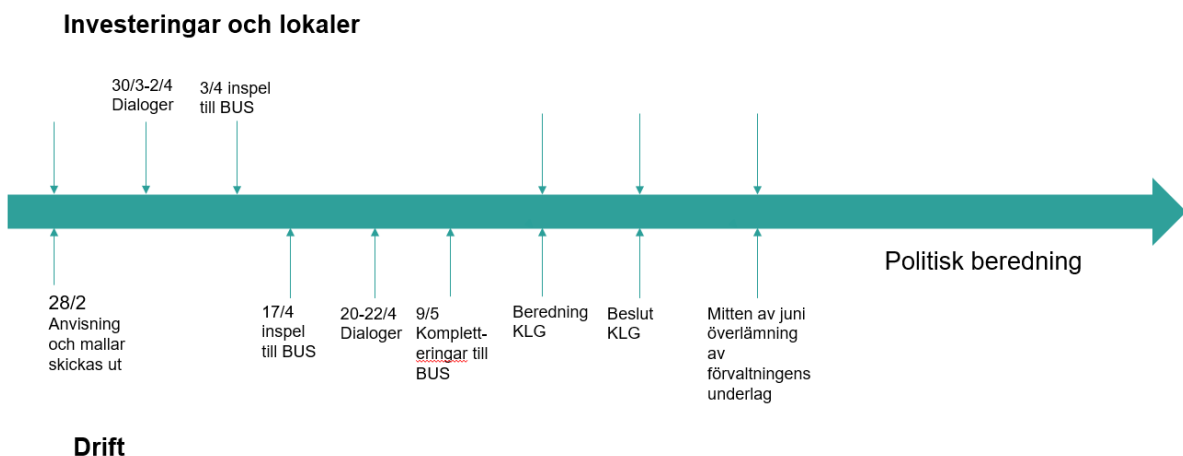
Prognoserna för helåret bör förbättras så att träffsäkerheten ökar och att varningssignalerna kommer i god tid.

5. Budgetprocessen saknar betydelse för planeringsarbetet

Budgetprocessen för nämnderna har modifierats något och består av en förvaltningsfas och en politisk fas för investeringar respektive för driften.

5.1. Budgetprocessen inför verksamhetsåret 2021

Kommunens budgetprocess för år 2021 ser ut på följande vis avseende kontorets process fram till den politiska processen.



Först sker en omvärldsanalys i början av året, vars syfte är att ta reda på vilka utmaningar och möjligheter kommunen står inför genom att undersöka trender och händelser som påverkar kommunen. I januari/februari analyseras tidigare års resultat avseende kostnader och kvalitet. Enhetscheferna får i samband med detta ett underlag från staben där antalet anställda och tjänster framgår tillsammans med personalkostnaderna. Enhetscheferna kontrollerar detta och gör avstämningar utifrån eventuella förändringar så att det blir rätt ingångsvärden för den kommande planeringen. Efter det kopplas omvärldsanalysen till kommunens verksamhet. Resultatombudscheferna får därefter hjälp av staben med att ta fram befolkningsprognoser och annan statistik som ska utgöra underlag för det "inspel" som görs till BUS (Avdelningen budget, uppföljning och styrning på kommunledningskontoret) i april.

Underlagen utgörs av:

- ▶ Förra årets verksamhet
- ▶ SCB:s befolkningsprognos
- ▶ Kända förändringar i organisation och bland befolkningen
- ▶ Förväntade effekter av utvecklingsinsatser

Efter dialoger under slutet av april lämnas kompletteringar till BUS under början av maj då förslaget lämnas till kommunledningsgruppen. För att uppnå bästa möjliga resultat bistår personer från olika verksamhetsområden med kunskap och idéer. Innan sommaren lämnar därefter en enad kommunledningsgrupp (KLG) kontorets underlag till politiken.

5.1.1. Inspelsdagarna

Omsorgskontorets ledningsgrupp som tillsammans med omsorgsnämnden och äldreomsorgsnämnden har i början av året en workshop under en halvdag som går under beteckningen "inspelsdagarna". Vid dessa tillfällen medverkar även resultatområdescheferna som är en del av ledningsgruppen. Vid inspelsdagarna diskuteras allt ifrån prognoser, volymer, grundbemanning, årsplaceringar, brukartid, utförandegrad till schemaläggning, investeringsutrymme kring den dagliga driften, investeringsbehov, bilavtal etc. Inspeldagarna utgör sedan underlag för det inspel som görs till BUS.

5.1.2. Politisk beredning

I mitten av juni lämnar kommunledningskontoret över sitt underlag till politiken som då inleder den politiska beredningen. Därefter äger en politisk budgetberedning rum, däribland budgetdialoger mellan bland annat presidiet och kommunstyrelsen samt med stadsdirektör och ekonomidirektör innan majoritetens förslag om mål och budget läggs fram i oktober. Sedan förbereds förslaget i kommunstyrelsen som fattar beslut om mål och budgetförslag 2021–2023 i oktober 2020. I november sker budgetdebatt och röstning i kommunfullmäktige som därefter fattar beslut.

Enligt protokoll från den 28 augusti 2019 beslutar äldreomsorgsnämnden att avstå eget ställningstagande till förvaltningens (d.v.s. kommunledningskontorets) förslag "till förmån för den fortsatta mål- och budgetprocessen". Kontorets förslag till budget var 685 mnkr till äldreomsorgen inklusive ett effektiviseringskrav på ca 20 mnkr. I den slutliga budgeten blev det sammantagna kommunbidraget till nämnden ca 706 mnkr vilket innebar ett effektiviseringskrav på ca 1 % för administration som ska överföras till utförarverksamheten.

I de intervjuer vi gjort framkommer att det budgetarbete som bedrivs i förvaltningsfasen inte får någon inverkan på den slutliga budgeten men att det arbete som läggs ner ändå är av värde för att analysera verksamheten och ta fram åtgärder.

5.1.3. Ny resursfördelningsmodell

Kontoret arbetar sedan i januari 2020 med att ta fram ett förslag på en ny resursfördelningsmodell. Modellen ska ta hänsyn till volym- och kostnadsförändringar i syfte att beräkna en relevant budget till äldreomsorgen. Kommunstyrelser fattar beslut om modellen i oktober 2020 och ska kunna användas i Mål och budget 2022–2024. Vi har i granskningen inte kunnat ta del av något utkast till hur den föreslagna modellen ser ut.

5.2. Vår bedömning

I intervjuerna med chefer inom omsorgskontoret framkommer att budgetarbetet inte får inverkan på det slutliga kommunbidraget. Vi konstaterar att så är fallet. Förvaltningens förslag på 685 mnkr saknar dels helt en koppling till de prognosticerade volymökningarna dels till det rådande kostnadsläget.

Vår bedömning att budgeten för 2020 är orealistisk och att det varit känt av både kommunledningsgruppen och senare kommunstyrelsen i sin beredning till fullmäktige i praktiken lagt fram en kraftigt underfinansierad budget. Konsekvensen blir bland annat att budgeten mister sitt styrande syfte i stor utsträckning.

Vi bedömer även äldreomsorgsnämndens val att avstå från att utnyttja sin möjlighet att ta ställning till kontorets budgetförslag som anmärkningsvärt. Nämnden har ansvaret för att

kontorets budgetprocess är ändamålsenlig och följer kommunallagen. Bedömningen är därför att äldreomsorgsnämnden i sitt agerande inte svarat upp mot det ansvar nämnden har.

Vi noterar att nämnden redan i februari-mars 2020 utifrån utfallet från jan-feb 2020 kommunicerar en prognos på ett underskott på över 90 mnkr för helåret och ställer oss undrande till varför nämnden inte gjorde den markeringen redan i augusti 2019.

Vi ser positivt att omsorgskontoret nu tar initiativ till att ta fram ett förslag till ny resursfördelningsmodell som tar hänsyn till volymer och förändringar i denna.

6. Arbetet med effektiviseringar

Äldreomsorgsnämnden har haft en övergripande åtgärdsplan sedan 2018 vilken reviderades för 2019. 2018 blev underskottet -20 mnkr, och 2019 -84,6 mnkr. Inför 2020 har denna övergripande åtgärdsplan uppdaterats och den innehåller ett antal identifierade områden där det finns effektiviseringsmöjligheter. Nämnden har enligt planen inte bara ett ekonomifokus utan lika mycket ett kvalitets- och medarbetarperspektiv i utvecklingsarbetet. De områden som nämns i åtgärdsplanen är uppdelade i respektive utförarverksamhet, myndighet samt central organisation (För utförlig beskrivning se bilaga 2). Bland de sexton olika åtgärderna är det framför allt bemanningsfrågor som är det område där det finns störst förhoppningar till vad gäller minskade kostnader. Det handlar om nya sätt att planera scheman och bemanna vilket förväntas få sekundära effekter på sjukfrånvaro, minskat behov av vikarier och inhyrd personal samt ökad andel utförd tid i förhållande till beslutad tid inom hemtjänsten.

När det gäller möjligheter inom myndigheten syftar dessa till att hålla volymen på beslutade timmar på en rimlig nivå utifrån tillgängliga resurser. Nämnden ska enligt intervjuat presidium överväga ändringar i riktlinjerna till handläggarna. Exempelvis finns förslag att snöskottning tas bort som erbjuden tjänst. Vidare kan andra serviceåtgärder ifrågasättas eftersom socialtjänstlagen stipulerar att hjälp ska erbjudas den behövande då detta inte kan ske på annat sätt. Här finns exempelvis RUT-tjänster som i vissa fall överlappar de tjänster som hemtjänsten erbjuder.

Den uppskattade sammantagna effekten om man lyckas med åtgärderna ligger runt 35 mnkr per år.

Parallellt med åtgärdsplanen har under cirka tre år ett projekt benämnt "Förbättrade arbetsvillkor inom äldreomsorgen" pågått. I mål och budget för 2018 - 2020 framgick det att arbetsvillkoren inom äldreomsorgen ska förbättras. En styrgrupp tillsattes med uppdrag att förbättra arbetsvillkoren genom särskilt fokus på organisering, bemanning, kompetens och ledarskap. Projektet är flerårigt och har som målsättning att förbättra arbetsvillkoren med *"fokus på bemanning, organisering, kompetens och ledarskap"*. Projektets utgångspunkter är att ett antal olika faktorer är avgörande för att arbetsvillkoren i äldreomsorgen ska förbättras, bland annat:

- ▶ Ökad andel heltidsarbetande
- ▶ Ökad arbetshälsa och minskad sjukfrånvaro
- ▶ Rimligt antal medarbetare per chef och ett utvecklat chefsstöd

Nio effektmål sattes upp:

- ▶ Heltid är norm
- ▶ Frisknärvaron ökar
- ▶ Personalomsättningen minskar
- ▶ Ett rimligt antal medarbetare per chef
- ▶ Delade turer ska undvikas
- ▶ Stödstrukturer till verksamheten ska utvecklas
- ▶ Andel medarbetare med formell kompetens ökar
- ▶ Andelen av arbetad tid utförd av timvikarier minskar
- ▶ Den upplevda känslan av goda arbetsvillkor ökar

Projektets leds av en verksamhetsstrateg vid omsorgskontoret och en HR-strateg för Hållbar arbetshälsa vid HR-avdelningen. Projektägare är personaldirektör samt omsorgsdirektören och styrgruppen har bred politisk och facklig förankring. Kommunstyrelsen är uppdragsgivare. Projektets ska avslutas i december 2021.

Inom ramen för projektet har ett pilotprojekt startats inom hemtjänsten i Järna. Piloten bär namnet "Team i teamet". Studiebesök genomfördes i bl.a. Emmaboda som lyckats öka personalkontinuiteten utan att öka kostnaderna genom annorlunda schemaplanering. Den metod som testas i Järnas hemtjänst bygger på att mindre team av medarbetare arbetar med mindre team av äldre och medarbetare och brukare kan komma överens om hur veckans upplägg ska se ut. Personalteamet träffas vid varje nytt pass för att planera dagens arbete gemensamt. Vid en projektrapport från juli 2019 uppmättes följande resultat av piloten:

| | Medel jan-maj 2018 | Medel jan-maj 2019 |
|--|--------------------|----------------------------------|
| Antal medarbetare som en hemtjänsttagare möter under 14 dagar | 13,7 | 9,7 |
| Faktisk kostnad per fakturerad hemtjänststimme | 968 | 838 |
| Effektivitet: Procent av personalens arbetstid som går till att utföra den beslutade tiden (exkl. dubbelbemanning) | 42,9 % | 47,6 % (målet för 2019 var 65 %) |
| Utförandegrad | 61,9 % | 75,1 % |

Tabell 11: Resultat från pilotenheten Järna hemtjänstområde

Samtidigt ökade korttidsfrånvaron något under samma period. I projektets analys av resultaten anges dels att bristande förutsättningar för enhetschef och chefskontinuitet var ett hinder i piloten samt att enheten var mycket beroende av timvikarier (9 av 19 pass/dag). På framgångssidan anges att medarbetare upplever mindre stress och mer arbetsglädje. Kostnaden per timma har minskat och personalen har större möjlighet till flexibilitet i den operativa planeringen. Larmen har blivit färre på grund av högre personalkontinuitet och personalen uppvisar även bättre fysisk hälsa.

Som nämndes tidigare i rapporten är dock Järna den hemtjänstenhet som fortfarande går sämst ekonomiskt. Även om förändringarna varit positiva i piloten är de faktiska kostnaderna dubbelt så stora per timme än enhetens intäkt på 444 kr/tim.

Stygruppen rekommenderar i sin rapport från juli 2019 att modellen med Team i teamet ska breddföras men det har inte gjorts i någon större omfattning ännu. Som en konkretion av piloten och utifrån den utbildning som tidigare genomförts 2018 kring bemanningsfrågor för chefer och medarbetare har KSK i oktober 2019 tagit fram en riktlinje för bemanningsprocessen inom äldreomsorgen. Denna bygger på medarbetarinflytande, lokala spelregler och kontinuerlig uppföljning och analys.

6.1. Genomförandet av åtgärderna haltar

Arbetet med förändrade schema- och bemanningsmetoder har pågått sedan 2018 men implementeringen har inte tagit fart på bredden, vare sig inom vård- och omsorgsboenden eller inom hemtjänsten. Enligt intervjuer, i genomförda nämnddialoger och i olika analysdokument vi tagit del av uppges det främst bero på att det varit stor omsättning på chefer.

Vidare beskrivs av flera intervjuade på olika nivåer i organisationen att utvecklingsprojekten upplevs som många parallella vilket gör det svårt för chefer att driva utvecklingsarbetet från linjen. Till detta drar nu även införandet av IT-stödet Pulsen Combine mycket personalresurser, både centralt och på enhetsnivå. Projektet Förbättrade arbetsvillkor inom äldreomsorgen drivs i en egen projektorganisation. De projektledarresurser som finns har inte så stora möjligheter att vara ett operativt stöd för enskilda enheter. Det finns heller inga tidsatta mål för när de olika åtgärderna ska vara genomförda.

Enligt omsorgsdirektören anlitas nu en extern konsult för att göra en djupare analys av kostnaderna och vad som driver kostnader. Även centrala administrativa kostnader är föremål för översyn för att komma tillrätta med den ekonomiska obalansen.

6.2. Vår bedömning

Även om den tidigare beskrivna budgetprocessen kan förbättras och att äldreomsorgen i Sverige generellt brottas med ekonomin står det klart att äldreomsorgsnämnden har en betydande utmaning i att effektivisera verksamheten i egen regi. Variationen mellan olika enheters resultat talar för att det finns möjligheter till kostnadsänkningar som är större än de uppskattningar som gjorts i åtgärdsplanen.

Vår bedömning är att ett mer sammanhållet utvecklingsarbete med gemensamma prioriteringar och balansering mellan kvalitetshöjande åtgärder och kostnadsänkande dito är angeläget. Områdeschefer och enhetschefer bör i större utsträckning än vad som framkommit i denna granskning äga utvecklingsarbetet. Detta förefaller vara alldeles för spretigt idag vilket får som konsekvens att man tenderar att skydda sig mot alla initiativ som kommer från olika håll.

Vi bedömer dock innehållet i de områden som åtgärdsplanen består av som rimliga. Det går inte att enbart "skära i kostnader" för en beständig och hållbar utveckling. Arbetsmiljörelaterade åtgärder är nödvändiga för att minska chefskarusellerna och beroendet av timanställda bör brytas för att en effektiv bemanningsplanering ska kunna brytas. Vi inser emellertid svårigheten att klara heltid som norm med de effektiviseringar som är nödvändiga. Sannolikt är det omfattande användandet av timvikarier ett sätt för enheterna att hantera detta dilemma.

Det vi vill peka på är således inte innehållet i åtgärderna utan organiseringen av utvecklingsarbetet och målstyrningen. Så som planen nu ser ut är det svårt att följa upp och tempot i arbetet behöver höjas och det sker knappast på det ostyrda och ofokuserade sätt som vi uppfattar nu är fallet. Här har nämnden ett ansvar att ställa krav på tydlighet och fokusering. Med hänsyn till det betydande underskott som nämnden prognosticerar bör en betydligt striktare styrning och uppföljning tillämpas med ansvar, tidplaner och effektivering av åtgärder.

7. Äldreomsorgsnämndens styrning av ekonomi och kostnadseffektivitet

I Södertäljes styrmodell framgår att; *”Nämnderna och kontorscheferna har ett uppföljningsansvar för hela sitt verksamhetsområde och ska under pågående verksamhetsår följa både den verksamhetsmässiga och ekonomiska utvecklingen.”*

”När avvikelser kräver åtgärder har kontorschefen skyldighet att förelägga nämnden sådana förslag. Nämnden har det övergripande ansvaret för att vidta åtgärder och omprioritera så att de av kommunfullmäktiges fastlagda mål uppnås och att ekonomiska ramarna hålls.

Om en situation uppstår under löpande år så att mål och ekonomiska ramar står i konflikt med varandra så gäller den ekonomiska ramen för nämnden tills annat beslut eventuellt fattats av kommunstyrelsen/kommunfullmäktige.”

7.1. Protokollförda aktiviteter

Nämnden följer upp det ekonomiska resultatet i månadsrapporter (managementrapporter), delårsrapporter och genom verksamhetsberättelsen (årsrapporten). Nedan redovisas en översikt av nämndens ekonomiska uppföljning för verksamhetsåret 2019 samt inledningen av 2020. Samtliga ekonomiska rapporteringar har rapporterats till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

| Sammanträde | Ekonomisk månadsuppföljning | Delårsbokslut | Verksamhetsberättelse | Övrigt |
|-------------|-----------------------------|-----------------|-----------------------|--|
| 2019-01-29 | | | | |
| 2019-02-26 | | | | |
| 2019-04-02 | Managementrapport per feb | | | Revidering av åtgärdsplan för hemtjänsten |
| 2019-05-29 | | Delårsrapport 1 | | |
| 2019-06-11 | | | | |
| 2019-08-28 | | | | |
| 2019-10-01 | | Delårsrapport 2 | | Uppföljning samt komplettering av åtgärdsplan för hemtjänsten Åtgärdsplan för vård- och omsorgsboende Taxor och avgifter för 2020 beslutas att KF fastslår |
| 2019-10-22 | Managementrapport per sep | | | |
| 2019-12-03 | Managementrapport per okt | | | |
| 2020-01-29 | | | | Verksamhetsplan och budet 2020 fastställs Uppföljningsplan ÄON 2020–2022 |

| | | |
|-------------------------|------------------------------|---|
| 2020-02-25 | | Årsrapport 2019 |
| 2020-03-31 ⁵ | | |
| 2020-04-21 | Managementrapport per feb | Övergripande åtgärdsplan för äldreomsorgens verksamheter 2020 |

Tabell 12: Bild över nämndens ekonomiska uppföljning

Årets första ekonomiska uppföljning redovisades vid nämndens sammanträde den 2 april 2019. På mötet presenterades en ekonomisk månadsrapport (managementrapport) per sista februari. I denna månadsrapport, liksom i övriga ekonomiska månadsrapporter, beskrivs det ekonomiska utfallet, budgetavvikelser och helårsprognos. Managementrapporten per februari 2019 redogör för nämndens ekonomiska underskott om 14,1 mnkr och helårsprognosen redovisar ett underskott om 38,0 mnkr inklusive åtgärder.

Vid samma sammanträde presenteras ett förslag till reviderad åtgärdsplan för hemtjänsten. Hemtjänsten i egen regi upprättade en åtgärdsplan i samband med aprilbokslutet 2018 för att effektivisera verksamheten och minska underskottet. Bland revideringarna för 2019 nämns att öka brukartiden från 50 till 65 procent samt öka utförandegraden från 68 till 80 procent. Revideringen av åtgärdsplanen för hemtjänsten godkänns av nämnden efter votering.

Under sammanträdet den 29 maj 2019 i samband med delårsrapport 1 hemställer nämnden hos kommunfullmäktige att få gå med ett underskott motsvarande 44,0 mnkr för 2019, varav 30 mnkr inom hemtjänsten och 14 mnkr för pågående placeringar i särskilt boende på grund av ökade volymer. Nämnden hemställer därutöver om 6,3 mnkr för att säkerställa verkställande av redan beslutade insatser om särskilt boende, inom lagstadgad tid. Nämnden godkänner uppföljningen av åtgärderna för kostnadsminskning inom hemtjänsten i egen regi.

Vid sammanträdet den 1 oktober 2019 i samband med delårsrapport 2 hemställer nämnden hos kommunfullmäktige att få gå med 69,6 mnkr i underskott för 2019. Vidare godkänns uppföljningen av åtgärderna inom hemtjänsten i egen regi, däribland de framtagna bemanningsprocesser/riktlinjer för äldreomsorgen som har tagits fram tillsammans med projektet "Förbättrade arbetsvillkor". Åtgärderna väntas få full effekt under 2020. Nämnden beslutar utöver det att den reviderade åtgärdsplanen för hemtjänsten ska kompletteras med ett stycke: "En ekonomi i balans förutsätter att beställd tid utförs till fastställt pris samt med hög kvalitet". Nämnden godkänner också den åtgärdsplan som har tagits fram för vård- och omsorgsboende samt korttidsboende i egen regi som syftar till att minska vikarietillsättningen. Nämnden beslutar att kommunfullmäktige föreslås fastställa taxor och avgifter för år 2020 inom äldreomsorgsnämnden i enlighet med social- och omsorgskontorets förslag.

Vid sammanträdet den 22 oktober 2019 presenterades årets andra managementrapport. Nämnden hemställer hos kommunfullmäktige att utöver de redan äskade underskottet om 69,6 mnkr få gå med ytterligare 6,3 mnkr i underskott motsvarande totalt 75,9 mnkr för 2019 varav 23,6 mnkr är volymförändringar. Vid nämndens nästa sammanträde den 12 december 2019 godkänns årets tredje och sista managementrapport. Nämnden hemställer då hos kommunfullmäktige att få gå med ytterligare 4,7 mnkr i underskott, motsvarande totalt 80,6 mnkr för 2019.

⁵ Sammanträdet utgick.

Vid årets första sammanträde den 29 januari fastställs nämndens verksamhetsplan och budget 2020 i enlighet med ordförandens förslag. Budgeten för verksamhetsåret 2020 är 706,5 mnkr, 14,5 mnkr mindre än föregående verksamhetsår. Nämnden beslutar att anta uppföljningsplan för verksamhet inom äldreomsorgsnämnden 2020–2022.

Vid sammanträdet den 25 februari 2020 fastställs årsrapport för 2019 med bilagor i enlighet med kontorets förslag. Nämnden föreslås kommunfullmäktige att tilldela nämnden 2,0 mnkr i nämndinvesteringssmedel för 2020.

Vid sammanträdet den 21 april 2020 godkänns årets första managementrapport som redovisar ett underskott på 23,4 mnkr. Nämnden hemställer hos kommunfullmäktige att få gå med ett underskott motsvarande totalt -97,4 mnkr för 2020 varav 51,2 mnkr är volymförändringar. Vidare godkände nämnden kontorets övergripande åtgärdsplan för äldreomsorgens verksamheter 2020. Bakgrunden till åtgärdsplanen är det stora underskott om -86,4 mnkr som äldreomsorgens verksamheter redovisade verksamhetsåret 2019. I och med att budgetförutsättningarna för äldreomsorgen är densamma under 2020 som 2019 ställer det höga krav på att hitta smarta lösningar och effektiviseringar. I den övergripande åtgärdsplanen sammanfattas vilka åtgärder verksamheterna planerar arbeta med under året samt den ekonomiska effekt som förväntas uppnå. Den förväntade effekten uppgår till 35,1 mnkr.

7.2. Vår bedömning

Bedömningen är att nämnden håller sig väl informerad om utvecklingen och orsakerna till avvikelser från budget. Däremot anser vi att nämnden bör vara mer aktiv i att målstyra effektiviseringsarbetet för att öka tempot och fokus. Vår bedömning är även att nämnden bör inta en mer aktiv roll i budgetprocessen vilken i nuläget mer är en process mellan förvaltningen och kommunstyrelsen. Äldreomsorgsnämnden framstår lite som en åskådare.

8. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Nedan redogörs kortfattat för svaren på revisionsfrågorna.

| Revisionsfråga | Svar |
|---|---|
| Finns dokumenterade underlag till budgeten med antaganden om volymer och kostnader? | Ja. Det finns analyser av föregående års kostnader, analyser av underskottens orsaker och omvärldsanalys i form av befolkningsprognos m.m. Även om det finns behov av djupare kostnadsanalyser för att komma till rätta med underskotten är bedömningen att det inte föreligger någon brist på data för att ta sig an effektiviseringsarbete och för att ta fram ett realistiskt budgetförslag. |
| Är antagandena om volym- och prisförändringar realistiska i förhållande till utfallet när budgeten beslutades och den volym- och prisutveckling som rimligen kan förväntas utifrån extern och intern information? | Nej. Budgeten speglar inte i någon grad antagandena i det underlag som tagits fram av omsorgskontoret. Därmed har budgeten redan från början spelat ut sin roll som ett styrande dokument för berörda verksamheter. |
| Har nämnden en tydlig strategi för att bedriva verksamheten effektivt? | Nej. Områden för effektivisering är identifierade men styrningen av utvecklingsarbetet haltar när det kommer till faktiska åtgärder som ger resultat. |
| Har nämnden initierat någon övergripande översyn av ekonomistyrning och kostnader? | Ja. Nyligen är ett externt företag anlitat för att på djupet analysera kostnaderna inom hemtjänsten och inom vård- och omsorgsboendena. |
| Finns tydliga åtgärdsplaner med detaljerade beskrivningar av ekonomiska och verksamhetsmässiga effekter i de fall nämnd och kontorsledning inte bedömer att budgeten kommer att räcka? | Nej. De åtgärder som finns bedöms som alltför vaga och icke-förpliktigande i förhållande till de problem som nämnden brottas med. Vi bedömer även att organiseringen av utvecklingsarbetet bör ses över, bland annat så att områdes- och enhetschefer äger förändringen mer än vad fallet är idag. |
| Finns en tydlig uppföljning från nämndens sida att beslutade åtgärder vidtas och får förväntad effekt? | Delvis. Nämnden håller sig informerad men det saknas från nämndens sida ett aktivt styrande och kravställande som stödjer förvaltningens arbete. |

Bilaga 1: Källor och intervjuade funktioner

- ▶ Södertälje kommunala författningssamling: Reglemente för Äldreomsorgsnämnden
- ▶ Årsrapport 2019
- ▶ Årsrapport 2018
- ▶ Årsrapport 2017
- ▶ Verksamhetsplan 2020
- ▶ Delårsrapport 1 2019
- ▶ Delårsrapport 2 2019
- ▶ Managementrapport 2019 per februari
- ▶ Managementrapport 2019 per september
- ▶ Managementrapport 2019 per oktober
- ▶ Managementrapport 2020 per februari
- ▶ Managementrapport 2020 per mars
- ▶ Kolada
- ▶ Projektdirektiv, åtgärdsplaner, statistik och uppföljningsrapporter för verksamhetsutveckling.

Intervjuade funktioner

- ▶ Presidiet
 - Ordförande
 - Förste vice ordförande
- ▶ Omsorgsdirektör
- ▶ Myndighetschef
- ▶ Ekonomichef omsorgskontoret
- ▶ Resultatområdeschef Vård- och omsorgsboende
- ▶ Resultatområdeschef Hemtjänst
- ▶ Resultatområdeschef Hälso- och sjukvård
- ▶ Enhetschef Hemtjänst
- ▶ Enhetschef Hälso- och sjukvård
- ▶ Enhetschef Vård- och omsorgsboende
- ▶ Enhetschef Bemanningsservice
- ▶ Verksamhetsstrateg vid omsorgskontoret
- ▶ Budgetchef

Bilaga 2: Identifierade utvecklingsområden i nämndens åtgärdsplan

Åtgärder 2020

Nedanstående åtgärder konkretiseras i alla områdesplaner och ska vara den röda tråden i enheternas handlingsplaner.

Åtgärder för utförarverksamheter:

- Bemanningsplanering med fokus på både brukare och ekonomi
 - Förbättrad schemaplanering
 - Restriktiv användning av vikarier
- Översyn av administrativa funktioner
- Minska korttidsfrånvaro till 3,0 procent
- Minska behovet av legitimerad personal via bemanningsföretag
- Införa Robotic process automation (RPA) inom Bemanningsservice
- Minskade sms kostnader på grund av ny arbetssätt
- Utredda möjligheten och effekten av nattkamera inom både ordinärt boende och vård- och omsorgsboende samt nyckelfri hemtjänst
- Avsluta köp av tvätt och städ från Samhall när det är möjligt (hemtjänst)

Åtgärder för myndigheten:

Myndigheten arbetar efter nämndbeslutade riktlinjer och behöver följa lagen om SoL och HSL.

- Möjlighet att se över riktlinjer och skilja ut serviceinsatser.
- Möjlighet att minska erbjudandet av vård- och omsorgsboende från 2 till 1.
- Uppföljning av utskrivningsklara efter hemkomst och samarbete med utförare vid bedömning av behov är åtgärden som förväntas ha en effekt på volymer.
- Se över möjligheten med RPA och e-tjänster
- Möjlighet att ta bort snöskottningen som insats

Det finns möjlighet att lyfta bort beslut som inte är lagstyrda men dessa finns inte med i åtgärdsplanen för närvarande.

Staben:

- Ta fram beslutsunderlag för resursfördelningsmodell inom äldreomsorgen. Modellen ska ta hänsyn till relevanta volymer och kostnader.
- Vakanta tjänster tillsätts inte på staben
- Översyn av möjliga digitaliseringar i samarbete med Digitaliseringsenheten.

Ekonomiskt effekt 2020

Utförarverksamheter:

- Hemtjänst: uppnå successivt under året 68 procent andel brukartid. Förväntad effekt: 20 mnkr
- Verksamheten hälso- och sjukvård: budgeten i balans med en förbättring om 5,2 mnkr
- Minska korttidsfrånvaro ca 1,8 mnkr ingår i ekonomiska effekter ovan.
- RPA, minskar personalbehovet med 0,6 heltidstjänst ca 0,3 mnkr
- Minskade sms kostnader med 0,6 mnkr (50 tkr i månaden)

Myndigheten:

- Hålla volymer inom den uppskattade budgetramen för vård- och omsorgsboende men avsluta externa korttidsboende. Ca 3,7 mnkr lägre kostnader.
- Snöskottning, effekt på hösten ca 0,4 mnkr samt 0,3 mnkr till år 2021.

Staben:

- Vakanta tjänster inom staben 0,6 mnkr
- Digitalisering finansieras av statliga medel om 1,2 mnkr. Kommunen kommer även att söka medel för modellkommun inom digitalisering om 1,5 mnkr.

Arbetsätt och uppföljning

Alla verksamheter tar fram områdesspecifika åtgärdsplaner och alla enheter kopplar sina handlingsplaner till dessa.

På månadsuppföljningar diskuteras handlingsplaner, åtgärdsplaner och effekter. Dessa återkopplas till ledningen och sammanfattas till nämnden vid nämndmöten. Redovisning av åtgärder sker även i delårsrapport och årsrapport.