

Granskning av styrning och kostnadsuppföljning inom äldreomsorgen

Lekebergs kommun

September 2021

Lars Näsström

Jesper Häggman

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	4
Avgränsning	4
Metod	4
laktagelser och bedömningar	6
Organisation	6
2.1 Finns tillräcklig uppföljning till omfattning och innehåll samt kunskaper om orsakerna till verksamhetens ekonomiska utfall och resultat?	6
laktagelser	6
Bedömning	9
2.2 Agerar socialnämnden på ett aktivt sätt kring ekonomi som också innefattar tydliga och aktiva beslut i nämnden?	9
laktagelser	9
Bedömning	12
2.3 Görs uppföljning på ett ändamålsenligt sätt och leder dessa till förbättringsåtgärder då avvikelser noteras i ekonomi och/eller verksamheten?	13
laktagelser	13
Bedömning	16
Revisionell bedömning	17
Rekommendationer	17
Bilagor	19
Bilaga 1 - Rapportering och uppföljning till Socialnämnden	19

Sammanfattning

De förtroendevalda revisorerna i Lekebergs kommun har i samband med sin riskanalys bedömt styrning och kostnadsuppföljning av äldreomsorgen som ett angeläget granskningsområde. Man har bl.a. pekat på att kommunen har en hög nettokostnadsavvikelse inom äldreomsorgen. Syftet med granskningen är att bedöma om socialnämnden säkerställer en ändamålsenlig verksamhet inom givna ekonomiska ramar genom en tillräcklig styrning och kostnadsuppföljning av äldreomsorgen.

Vår samlade bedömning är att socialnämnden delvis säkerställer en ändamålsenlig verksamhet inom givna ekonomiska ramar genom en tillräcklig styrning och kostnadsuppföljning av äldreomsorgen.

Revisionsfråga 1: Finns tillräcklig uppföljning till omfattning och innehåll samt kunskaper om orsakerna till verksamhetens ekonomiska utfall och resultat?

Vi bedömer att revisionsfrågan är **ej uppfylld**.

Granskningen visar att Lekebergs kommun har en högre nettokostnad avseende sin hemtjänst än liknande kommuner avseende äldreomsorg. Orsaken till detta är inte känd. Kommunen kan inte följa upp utförd tid hos brukare med hemtjänst.

Revisionsfråga 2: Agerar socialnämnden på ett aktivt sätt kring ekonomin som också innefattar tydliga och aktiva beslut i nämnden?

Vi bedömer att revisionsfrågan är **uppfylld**.

Granskningen visar att socialnämnden har haft en budget i balans perioden 2018-2020. Såväl äldreomsorgsverksamheten som hemtjänst- och särskilt boende-verksamheterna har dock gått med underskott mot budget majoriteten av åren 2018-2020. Noterade underskott uppgår i regel till mellan 1-2 procent av budget och har därför inte bedömts medföra behov av särskilda åtgärder.

Socialnämnden har tagit fram och följer Handlingsplan för framtidens socialnämnd. Handlingsplanen omfattar åtgärder som syftar till att utveckla kommunens socialtjänstverksamhet. Nämnden saknar dock en dedikerad äldreomsorgsplan.

Revisionsfråga 3: Görs uppföljningar på ett ändamålsenligt sätt och leder dessa till förbättringsåtgärder då avvikelser noteras i ekonomi och/eller verksamheten?

Vi bedömer att revisionsfrågan är **uppfylld**.

Granskningen visar att rutin och stödande mallar är framtagna för månatlig uppföljning av ekonomi inom socialförvaltningen. Enhetschefer har vidare möjlighet att i samband med denna uppföljning boka avstämningsmöten med ekonomiresurs.

Rapport omfattande utfall och prognos utfall per helåret avseende såväl ekonomi, nämndmål och uppdrag lämnas till nämnden vid ett flertal tillfällen under verksamhets-

året. Vi noterar att det är otydligt i verksamheten om hur konstaterade eller prognostiserade underskott mot budget inom en verksamhet ska hanteras.

Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningsresultatet lämnas följande rekommendationer till socialnämnden:

- Utredda orsaken till att kommunens hemtjänstverksamhet har en högre nettokostnad än liknande kommuner.
- Säkerställa att det är möjligt att följa upp utförd tid hos brukare inom nämndens hemtjänstverksamhet. I relation till detta ta fram nyckeltal för tid hos brukare och kringtid.
- Säkerställa att en tydlig modell för att driva projekt tas fram och implementeras inom socialförvaltningen.
- Se över behov att ta fram en äldreomsorgsplan.

1. Inledning

Bakgrund

Av kommunallagen framgår att kommunens nämnder skall ha kontroll över sin verksamhet. Detta innebär att nämnderna själva ansvarar för att ha en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll så att verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt och att det finns säkra rutiner som förhindrar förlust för kommunen och säkerställer att redovisningen är rättvisande.

För att kunna följa verksamhetens utveckling kring produktion, kvalitet och ekonomi som grund för politiska beslut är det väsentligt att tillräcklig information i en strukturerad form efterfrågas av nämnden samt att nämnden använder denna information som en grund i sitt beslutsfattande. Tydliga nyckeltal är viktigt för att kunna följa verksamheten.

Eftersom äldreomsorgen är en väsentlig verksamhet som med sin omfattning påverkar invånarna och kommunens ekonomi är det angeläget att det finns en välfungerande styrning och kostnadsuppföljning av verksamheten.

De förtroendevalda revisorerna i Lekebergs kommun har i samband med sin riskanalys bedömt styrning och kostnadsuppföljning av äldreomsorgen som ett angeläget granskningsområde. Man har bl.a. pekat på att kommunen har en hög nettokostnadsavvikelse inom äldreomsorgen.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om socialnämnden säkerställer en ändamålsenlig verksamhet inom givna ekonomiska ramar genom en tillräcklig styrning och kostnadsuppföljning av äldreomsorgen.

Revisionsfrågor:

- Finns tillräcklig uppföljning till omfattning och innehåll samt kunskaper om orsakerna till verksamhetens ekonomiska utfall och resultat?
- Agerar socialnämnden på ett aktivt sätt kring ekonomin som också innefattar tydliga och aktiva beslut i nämnden?
- Görs uppföljningar på ett ändamålsenligt sätt och leder dessa till förbättringsåtgärder då avvikelser noteras i ekonomi och/eller verksamheten?

Revisionskriterier

- Kommunallagens kap 6.
- Lokala styrande och stödjande dokument

Avgränsning

Granskningen avgränsas till socialnämndens ansvar avseende äldreomsorgen och är kopplad till revisionsår 2021.

Metod

Granskningen har genomförts genom granskningen av relevanta dokument avseende nämndmål och dess uppföljning, månadsrapporter och nämndprotokoll.

Intervjuer har inom ramen för granskningen hållits med:

- Socialnämnden ordförande
- Socialnämndens 1:a vice-ordförande
- Socialnämnden 2:e vice-ordförande
- Förvaltningschef, Socialförvaltningen
- Ekonom mot socialförvaltningen, Kommunstyrelseförvaltningen
- Enhetschef Hemtjänst, Socialförvaltningen
- Enhetschef Oxelgården, Socialförvaltningen
- Enhetschef Linden, Socialförvaltningen

Granskningen har varit föremål för sakgranskning av samtliga som intervjuats inom ramen för granskningen.

2. Iakttagelser och bedömningar

Organisation

Socialnämnden ansvarar enligt reglemente för kommunens uppgifter avseende vård- och omsorg samt hälso- och sjukvård i ordinärt och särskilt boende för de individer som på grund av ålder, sjukdom eller fysiska funktionshinder har behov av insatser.

Socialförvaltningens organisation omfattar en central nivå bestående av förvaltningschef, och till vilken knutits verksamhetscontroller, verksamhetsutvecklare och medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS). Under förvaltningschef finns 8 avdelningar, varav en avser hemtjänst och två (Oxelgården och Linden) avser SÅBO (särskilt boende).

2.1 Finns tillräcklig uppföljning till omfattning och innehåll samt kunskaper om orsakerna till verksamhetens ekonomiska utfall och resultat?

Iakttagelser

Volym och nettokostnadsavvikelse äldreomsorg

Andel invånare 65 år och äldre i särskilda boendeformer var högre i Lekeberg jämfört med strukturellt liknande kommuner¹ samtliga år perioden 2017-2019. Andelen invånare 65 år och äldre med hemtjänst i ordinärt boende var under samma period å andra sidan lägre i Lekeberg jämfört med strukturellt liknande kommuner.

Avseende nettokostnadsavvikelse² (%) inom äldreomsorgen låg Lekeberg kommun 2017 lägre jämfört med strukturellt liknande kommuner för att sedan öka och vara högre såväl 2018 och 2019 jämfört med strukturellt liknande kommuner.

Jämförelse nyckeltal, %		2017	2018	2019
Andel invånare 65+ i särskilda boendeformer	Lekeberg	3,8	3,8	4,0
	Liknande	3,6(-)	3,3	3,4(-)
Andel invånare 65+ med hemtjänst i ordinärt boende	Lekeberg	6,3	6,7	6,5
	Liknande	7,4(-)	8,4	8,6
Nettokostnadsavvikelse äldreomsorg (%)	Lekeberg	4,5	12,9	15,5
	Liknande	5,4	10,7	11,4

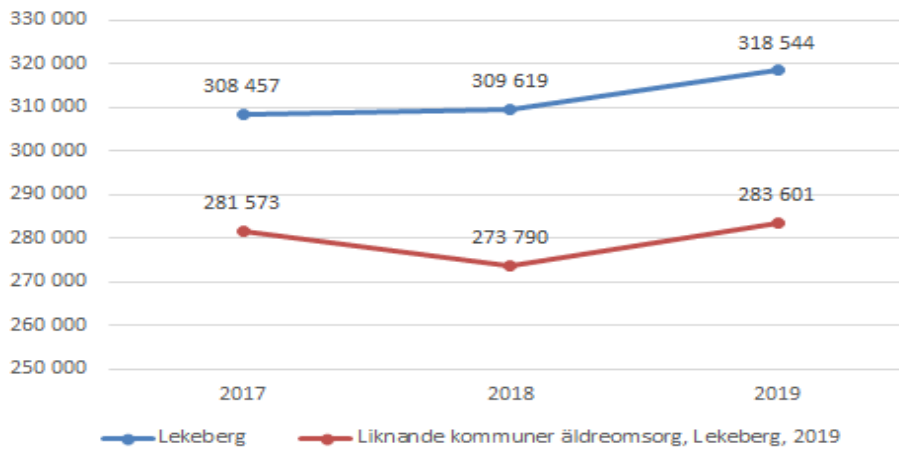
¹ Liknande kommuner äldreomsorg, Lekeberg, 2019, är en jämförelsegrupp om 7 kommuner vilka valts ut eftersom de är mest lika strukturella förutsättningar som Lekebergs kommun baserat på referenskostnad (30 procent), huvudmannaskap hemsjukvård (60 procent) och befolkning (10 procent). De 7 kommuner som ingår i urvalet är: Aneby, Gnesta, Gnosjö, Höör, Kungsör, Mullsjö och Vårgårda.

² Avvikelse i procent mellan nettokostnad och referenskostnad för äldreomsorg, kr/inv.

Kostnad äldreomsorg

Att Lekebergs kommun har en högre kostnad per hemtjänsttagare jämfört liknande kommuner avseende äldreomsorg framgår av diagram 1 nedan.

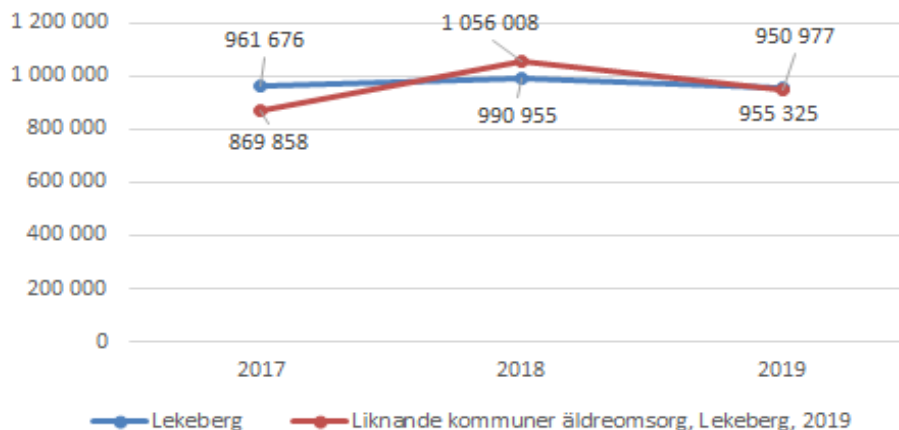
Tabell 1 - Kostnad hemtjänst äldreomsorg, kr/hemtjänsttagare, åren 2017-2019



Lekeberg kommuns kostnad i kronor per hemtjänsttagare har över perioden 2017-2019 i genomsnitt varit 11,6 procent högre än den för liknande kommuner avseende äldreomsorg. Per maj månad 2021 hade Lekebergs kommun 117 personer som haft en insats genom hemtjänst. Kommunens högre kostnadsnivå avseende hemtjänst per brukare medför att kommunens kostnader är cirka 3,8 mkr högre än den för jämförelsegruppen liknande kommuner äldreomsorg, Lekeberg, 2019.

Av diagram 2 nedan framgår att kostnaden per brukare med särskilt boende inom äldreomsorgen i genomsnitt har varit cirka lika hög i Lekebergs kommun som i strukturellt liknande kommuner avseende äldreomsorg.

Diagram 2 - Kostnaden särskilt boende äldreomsorg, kr/brukare, åren 2017-2019



Orsak till kostnadsnivå

I intervju beskrivs att orsaken till att Lekebergs kommun har en högre kostnad per hemtjänsttagare än jämförbara kommuner inte är kända. Det beskrivs inte vara ett medvetet beslut av kommunens politiska ledning att kommunen ska ha en högre ambitionsnivå

avseende framförallt hemtjänst än liknande kommuner. Det anges helt enkelt inte utrett varför kommunen ligger på en högre kostnadsnivå än liknande kommuner.

Det beskrivs vidare att en utredning avseende schemaläggning inom bland annat äldreomsorgsverksamheten gjordes cirka år 2016. En omfattande personalomsättning både inom socialförvaltningen i stort och inom äldreomsorgsverksamheten, beskrivs dock bidragit till att planerat förändrings- och utvecklingsarbete inte genomfördes.

Den höga personalomsättningen bland chefer inom socialförvaltningen och äldreomsorgsverksamheten beskrivs överlag som en väsentlig utmaning för att inom organisationen förstå varför olika verksamheter har den kostnad de har. Denna beskrivs ha medfört att kontinuiteten i pågående processer brutits och frågor fallit mellan stolarna. I relation till detta beskrivs att behov har identifierats att för större projekt utse en ansvarig projektledare vars uppdrag är att driva projekt framåt inom organisationen. Detta har gjorts för socialförvaltningens arbete med heltidsresan och uppges ha haft önskat resultat.

Under hösten 2020 gick socialförvaltningen igenom sin portfölj av pågående projekt. I samband med genomgången beslöts att skriva av cirka hälften av dessa pågående projekt för att istället prioritera de viktigaste.

Nyckeltal

Socialnämnden följer nyckeltal för hur många medarbetare en brukare med hemtjänst träffar per vecka. I intervju beskrivs att kommunens resultat är 17 stycken medarbetare medan rikssnittet ligger på 14 stycken.

Vidare framgår av genomförd protokollgenomgång att nämnden vid varje sammanträde tar del av uppföljning av sjukfrånvaron inom socialförvaltningen och äldreomsorgens olika verksamhetsområden. Uppföljningen görs genom en standardiserad rapport, vilken redovisar sjukfrånvaro i procent för socialförvaltningen totalt och för respektive verksamhet inom äldreomsorgen per månad över perioden innevarande år och de två åren dessförinnan.

I intervju framkommer att socialnämnden inte följer nyckeltal för effektivitet avseende äldreomsorgsverksamheten. I månadsrapporter till socialnämnden följs utveckling av planerade timmar per månad och jämförs med resultatet per månad för de två föregående åren. Uppföljning av utförd tid beskrivs ej möjligt att genomföra vid tid för granskning. Av genomförd protokollgenomgång framgår att socialnämnden vid sammanträde 2020-04-01 § 17 gav förvaltningschef i uppdrag att till nämndens första sammanträde under hösten 2020 redovisa skillnaden mellan beviljade-, planerade- och personaltimmar samt, om möjligt, brukartid inom hemtjänsten. Redovisningsperiod skulle vara sista kvartalet 2019. Av återrapportering av uppdraget i samband med nämnden sammanträdde 2020-09-02 § 58 framgår resultat för arbetstid, beställd tid och planerad tid. Det var dock inte möjligt att redovisa faktiskt utförd tid med/hos brukare.

Ett nytt verksamhetssystem, Life Care, håller på att implementeras för hemtjänstverksamheten. Systemet syftar bland annat till att möjliggöra uppföljning av utförd tid hos brukare. Implementeringen av systemet ska enligt uppgift vara klar under hösten 2021.

Att uppföljning av till exempel kringtid vid hemtjänstbesök inte följs idag, beskrivs i intervju delvis hänga samman med att fastställda schabloner för olika hemtjänstinsatser är relativt höga, både i förhållande till brukarens faktiska behov och jämfört med andra kommuner. I intervju beskrivs även att det är stor skillnad mellan beviljad tid och faktiskt utförd tid. Planering och schemaläggning görs av ansvarig planerare, vilken beskrivs justera schemalagd tid per insats utifrån erfarenhet av den tid en insats de facto tar att genomföra i det enskilda fallet.

I intervju beskrivs att bland annat enhetschef och planerare inom hemtjänsten har ett möte med biståndsenheten varje tisdag. Vid det mötet planeras att frågor om att justera beviljad tid i olika insatser utifrån faktiskt behov ska tas upp framåt. En etablerad kanal och metod för att kommunicera och få till stånd ändringar av biståndsbeslut saknas dock vid tid för granskning.

Bedömning

Revisionsfråga 1: Finns tillräcklig uppföljning till omfattning och innehåll samt kunskaper om orsakerna till verksamhetens ekonomiska utfall och resultat?

Vi bedömer revisionsfrågan **ej uppfylld**.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Lekebergs kommun har 2 av de 3 år som följts upp en högre nettokostnadsavvikelse än strukturellt liknande kommuner avseende äldreomsorg. Kommunens trend för nettokostnadsutveckling åren 2017–2019 är på övergripande nivå i linje med den för strukturellt liknande kommuner avseende äldreomsorg.
- Socialnämnden följer inga nyckeltal avseende effektivitet inom sin äldreomsorgsverksamhet.
- Nämndens hemtjänstverksamhet är dyrare än den i strukturellt liknande kommuner. Det saknas en tydlig analys och förklaring till vad detta beror på. Uppföljning av beviljad och planerad tid i förhållande till utförd tid hos brukare med hemtjänst är vid tid för granskning inte till fullo möjlig.

2.2 Agerar socialnämnden på ett aktivt sätt kring ekonomi som också innefattar tydliga och aktiva beslut i nämnden?

Iakttagelser

Budgetering

Av socialnämndens MER-plan 2020 med plan 2021–2022 framgår att nämndens budgetram bygger på ram år 2019. Ramen justeras för tillfälliga ramförstärkningar samt uppräknade av personalkostnader och andra kostnader utifrån ovan beskriven metod. Av genomförd protokollgenomgång samt vid genomgång av budget i nämndens MER-plan 2020 och MER-plan 2021, framgår ej att nämnden regelmässigt justerat budget för de verksamheter vilka haft en negativ avvikelse mot budget tidigare år.

Budget för socialnämndens äldreomsorgsverksamhet utgår i grunden från en ersättning per brukare, vilken sedan 2019 beräknas genom en resursfördelningsmodell. Resursfördelningsmodellen har setts över under år 2020 och reviderad modell behandlas av socialnämnden vid sammanträde 2020-09-02 § 53.

Budgetfördelningen inom särskilt boende utgår från antal boende- och korttidsplatser samt fastställd bemanningsnorm för somatiska- respektive demensplatser. För hemtjänst tilldelas resurser utifrån en kombination av behovsbedömning av brukarna och utförd tid enligt planering. Med behovsbedömning av brukare avses biståndsbedömda hemtjänsttimmar. Behovsbedömningen baseras på linjär mätning av första halvåret, vilket sedan extrapoleras linjärt för andra halvåret, året inför budgetår. Denna uppskattning stäms sedan av med berörd verksamhet för om de ser något förändrat behov kommande år jämfört innevarande år. Utförd tid enligt planering avser planerad tid. Planerad tid mäts i avsaknad av faktiskt utförd tid. Detta då kommunen ännu ej infört tidsregistrering för utförd tid. Antaganden om hur stor del av en heltidsanställds arbetstid som spenderas hos brukare på årsbasis används sedan för att konvertera dessa uppgifter till behov av helårsarbetare. Konvertering görs baserat på om det avser hemtjänst i tätort eller på landsbygden. För hemtjänst i tätort antas att effektiv brukartid uppgår till cirka 65 procent av arbetstiden. För hemtjänst på landsbygden antas att effektiv brukartid uppgår till cirka 44 procent av arbetstiden. Detta läggs sedan in i personalbudget, där respektive yrkeskategori genererar ett pris per årsarbetare som sedan sätts ihop till en personalbudget.

I intervju beskrivs att det inom kommunen finns en ökande trend avseende brukares behov av hemtjänst. Då resurstilldelningen inför till exempel år 2021 i huvudsak baseras på brukares bedömda behov och planerad tid första halvåret 2020, beskrivs denna situation medföra att budget för hemtjänst inte till fullo tar hänsyn till volymeffekten det år budgeten avser.

Resursfördelningsmodellen är sedan tidigare framtagen av ekonomer i samråd med enhetschefer inom äldreomsorgen. Det har inte framkommit under granskningen om planer finns för utvärdering av modellen.

Ekonomiskt resultat

Socialnämnden som helhet har klarat sin budget under ett antal år. Statistik avseende budget och utfall för socialnämnden samt uppdelat för olika verksamhetsområden redovisas i tabell 2 nedan:

Tabell 2 - Budget respektive utfall, socialnämnden, åren 2018-2020, i tkr

		2018	2019	2020
Socialnämnden	Budget	155 919	164 648	169 592
	Utfall	156 038	161 532	166 295
	Avvikelse	-119 (ca -0,1 %)	3 116 (ca 1,9 %)	3 297 (ca 1,9 %)

Tabell 3 - Budget respektive utfall, äldreomsorg övergripande och nedbrutet hemtjänst och särskilt boende, åren 2018-2020, i tkr

		2018	2019	2020
Äldreomsorg	Budget	78 428	81 786	84 407
	Utfall	79 260	82 268	85 056
	Avvikelse	-832 (ca -1,1 %)	-482 (ca -0,6 %)	-649 (ca -0,75 %)
Hemtjänst				
Hemtjänst	Budget	19 565	20 615	21 774
	Utfall	19 884	21 126	22 208
	Avvikelse	-319 (ca -1,6 %)	-511 (ca -2,5 %)	-434 (ca -2 %)
SÅBO				
SÅBO	Budget	37 143	38 603	42 451
	Utfall	37 785	38 723	42 428
	Avvikelse	-642 (ca -1,7 %)	-120 (ca -0,3 %)	23 (ca 0,05 %)

Av tabellerna 2 och 3 ovan framgår att socialnämndens resultat åren 2018-2020 i huvudsak är i linje med eller en positiv avvikelse mot budget. Av tabell 3 framgår dock att såväl äldreomsorgen som helhet och de två verksamhetsområdena hemtjänst och särskilt boende har haft en viss negativ avvikelse mot budget åren 2018–2020, undantaget särskilt boende år 2020.

I intervju beskrivs att socialnämnden som helhet har haft relativt goda ekonomiska resultat under ett flertal år och att nämnden inte har behövt arbeta med åtgärdsprogram för att klara budget i balans. Fram till och med år 2014 gick nämndens individ- och familjeomsorgsverksamhet regelbundet med relativt stora underskott. Ett ramtillskott gjordes dock och efter det beskrivs att verksamheten och socialnämnden som helhet i regel uppnått budget i balans. Noterade underskott mot budget i tabell 3 ovan har inte bedömts medföra behov av särskilda åtgärder.

Som beskrivits under revisionsfråga 1 ovan är en utmaning för socialnämnden att det saknas data/underlag för att förstå varför till exempel hemtjänstverksamheten har en högre kostnad per brukare än liknande kommuner avseende äldreomsorg. Denna kunskapsbrist beskrivs i intervju medföra att det är svårt för nämnden att agera för att sänka nämndens kostnader.

Handlingsplan för Framtidens socialnämnd

Handlingsplan för Framtidens socialnämnd är fastställd av socialnämnden 2020-04-01 § 19. Handlingsplanen syftar till att vara en plan för den strategiska riktningen för socialnämnden och socialförvaltningen i arbetet med att möta framtidens välfärdsutmaningar.

Av handlingsplanen framgår att Lekebergs kommun under ett antal år har haft en gynnsam demografisk och ekonomisk utveckling. Framåt bedöms dock i handlingsplanen att detta kommer att vända och att det utifrån rådande förutsättningar kommer att bli svårt för kommunen att möta välfärdsutmaningar inom SÄBO och hemtjänst och samtidigt klara budget i balans. I relation till detta beskrivs att det idag inte görs någon uppföljning av hur planerade hemtjänststimmar faktiskt nyttjas.

I handlingsplanen för framtidens socialnämnd anges 17 åtgärder för att uppfylla fastställt syfte fördelade på tre områden: Rehabiliterande arbetssätt, Mot egen försörjning, samt Översyn av organisation. Bland dessa åtgärder återfinns bland annat införande av processmodell IBIC samt Översyn av riktlinjer bistånd.

Socialnämnden saknar dock vid tid för granskningen en dedikerad äldreomsorgsplan.

Bedömning

Revisionsfråga 2: Agerar socialnämnden på ett aktivt sätt kring ekonomi som också innefattar tydliga och aktiva beslut i nämnden?

Vi bedömer revisionsfrågan **uppfylld**.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Socialnämnden har över åren 2018–2020 haft en budget i balans. Såväl äldreomsorgsverksamheten som hemtjänst- och särskilt boende-verksamheterna har dock gått med underskott mot budget majoriteten av åren 2018–2020. Noterade underskott uppgår i regel till mellan 1–2 procent av budget och har därför inte bedömts medföra behov av särskilda åtgärder.
- Budget för socialnämndens äldreomsorgsverksamhet utgår i grunden från en ersättning per brukare, vilken sedan 2019 beräknas genom en dokumenterad resursfördelningsmodell. Resursfördelningsmodellens konstruktion medför en viss eftersläpning avseende justering av verksamheternas budget för volymeffekten.
- Socialnämnden har tagit fram och följer *Handlingsplan för framtidens socialnämnd*. Handlingsplanen omfattar åtgärder som syftar till att utveckla kommunens socialtjänstverksamhet.

Vi noterar dock att kommunens hemtjänstverksamhet har en högre nettokostnad än liknande kommuner och att orsak till detta inte är känd. Detta behöver utredas ytterligare.

Nämnden saknar en dedikerad äldreomsorgsplan.

2.3 Görs uppföljning på ett ändamålsenligt sätt och leder dessa till förbättringsåtgärder då avvikelser noteras i ekonomi och/eller verksamheten?

lakttagelser

Plan för Socialnämndens verksamhet och ekonomi för år 2020 har fastställts genom att nämnden antog *MER-plan 2020* (Mål-, ekonomi- och resultatplan 2020) 2019-12-18 § 111.

MER-planen 2020 omfattar tre nämndmål till vilka ett antal indikatorer kopplats. Nämndmålen utgår från kommunens övergripande mål. För respektive indikator har ett utgångsvärde och målvärde fastställts för kommande verksamhetsår. Målvärden uttrycks generellt som att uppmätt resultat ska vara högre eller lägre än utgångsvärdet. Av tabell 4 nedan framgår det nämndmål och bedömd måluppfyllelse för nämndmål som har bäring på nämndens äldreomsorgsverksamhet.

Tabell 4 - Nämndmål avseende ekonomi och verksamhet som avser äldreomsorg

Nämndmål (förklaring indikatorer)	Måluppfyllelse per delåret	Måluppfyllelse per helåret
Hemtjänsttagare och hyresgäster ska uppleva en god och trygg omsorg. <i>Målet mäts genom ett flertal indikatorer vilka utgår från svar i enkätundersökningar till brukare eller hyresgäster om hur de upplever olika aspekter av kommunens verksamhet på området.</i>	Delvis uppfyllt	Delvis uppfyllt

Nämnden följer även indikatorer för sjukfrånvaro, medarbetarengagemang och budget i balans på övergripande nivå som del av uppföljning av det kommunövergripande målet: *Lekebergs kommun växer och utvecklas på ett hållbart sätt.*

Vid samma sammanträde (§ 116) antog nämnden *Intern kontrollplan för socialnämnden 2020*. Internkontrollplan 2020 omfattar risker och kontrollmoment med bäring på nämndens äldreomsorgsverksamhet, se tabell 5 nedan. Uppföljning av nämndens internkontrollplan görs vid fyra tillfällen under verksamhetsåret, per mars, juni, september och sista december.

Tabell 5 - risker och kontrollmoment med bäring på ekonomi och verksamhet i nämndens internkontrollplan 2020

Riskområden (förklaring indikatorer)	Utfall per mars	Utfall per helåret
Att vi inte följer upp biståndsbeslut	Större avvikelse	Större avvikelse
Verksamheterna håller inte sin budgetram	Mindre avvikelse	Ingen avvikelse
Arbetet med att följa upp och vidta åtgärder avseende hög sjukfrånvaro i förvaltningen uteblir	Större avvikelse	Större avvikelse

Uppföljning och åtgärder

Uppföljning av respektive enhet inom socialförvaltningen görs månadsvis till förvaltningens ledningsgrupp. För denna uppföljning finns en framtagen mall vilken respektive enhetschef ska fylla i och som ekonom med ansvar för socialförvaltningen svarar för att sammanställa till en samlad rapport. Av erhållen mall för prognosrapport 1 år 2021 framgår att rapporten omfattar ett verksamhetsrapport avsnitt, en ekonomisk rapport samt ett avsnitt för åtgärdsplan för budget i balans. Ett dedikerat avsnitt för åtgärdsplan för budget i balans, anges ha lagts till av ekonomiavdelningen inför verksamhetsår 2021. Mall finns även för den sammanställda rapporten över hela socialförvaltningen/socialnämndens verksamhet. I denna ingår, från och med 2021, också ett dedikerat avsnitt avseende åtgärdsplan för budget i balans.

I samband med den månatliga uppföljningen av ekonomi beskrivs i intervju att möjlighet finns för enhetschefer att boka möten med ekonom för att gå igenom enhetens ekonomi mer i detalj samt hantera ekonomirelaterade frågor. Det finns ingen fast rutin för med vilken frekvens enhetschefer ska ha sådana möten, utan det är i huvudsak upp till respektive enhetschef att efterfråga denna typ av möten. Av intervjuer framgår att frekvens med vilken enhetschefer inom äldreomsorgen har möte med ekonom varierar mellan en gång i månaden och en gång per tertiäl.

En protokollgenomgång avseende socialnämndens samtliga sammanträden perioden 2019-12-18 - 2021-02-03 har genomförts. Observerade uppföljningar av nämndens verksamhet och ekonomi som har bedömts ha bäring på nämndens äldreomsorgsverksamhet är dokumenterade i bilaga 1 nedan.

Av genomförd protokollgenomgång framgår att information från verksamhetschef är en stående punkt vid socialnämndens sammanträden år 2020. I samband med informationen ges även tillfälle för nämnden att ställa frågor.

Av protokollgenomgång framgår vidare att socialnämnden tar del av formell och dokumenterad uppföljning av ekonomi och verksamhet vid 3 tillfällen under verksamhetsåret 2020, per, april, augusti och oktober. Dessa rapporter benämns prognosrapporter och omfattar återrapportering av arbete med och periodutfall för nämndmål, uppdrag och ekonomi. Rapporteringen är i enlighet med kommunens styrmodell, *MER-styrning - Lekeberg kommuns styrmodell* beslutad av kommunfullmäktige 2016-06-20.

Uppföljning av nämndens ekonomi görs utöver prognosrapporterna också i månadsrapporter per februari, september och november. Månadsrapporten omfattar redovisning av utfall mot periodbudget både för nämnden totalt, per verksamhetsområde och nedbrutet per ansvar. Övergripande kommentarer lämnas till utfall per verksamhetsområde. I samband med de tre prognosrapporterna lämnas utöver ovan även en helårsprognos.

I nämndens prognosrapport 1, per april och delårsrapport per juli ingår uppföljning av nämndmål, ekonomiskt utfall och prognos för helåret. Det ingår även en verksamhetsberättelse omfattande redovisning av väsentliga händelser och verksamhetsutfall per verksamhetsområde och uppdelat per särskilt boendeenhet och för hemtjänst. Den ekonomiska rapporteringen är i resultattabell sammanställd per verksamhetsområde och då för hemtjänst respektive särskilt boende. I skriftlig kommentar till periodutfall och prognos redogörs dock för utfall för respektive särskilt boende.

Uppföljning av nämndens ekonomi och verksamhet per helåret omfattar i huvudsak samma sak som den i prognosrapport 1 och delårsrapport per juli. Per helåret noteras att kommunövergripande mål avseende sjukfrånvaro följs upp i separat avsnitt i vilka resultat per särskilt boende-enhet och hemtjänstenheten redovisas var för sig. Denna redovisning omfattar resultat i brukarundersökningar per enhet samt uppföljning av sjukfrånvaro. I ekonomisk uppföljning av helårsutfall för hemtjänsten och det särskilda boendet Linden, anges huvudorsaken till dessa enheters negativa avvikelser mot budget är relaterad till hög sjukfrånvaro och omdimensionering, vilka driver personalkostnader. Att minska sjukfrånvaron beskrivs i intervju som prioriterade mål för respektive enhet samt socialnämnden.

Som beskrivs under revisionsfråga 1 ovan tar socialnämnden vid samtliga sammanträden del av uppföljning av sjukfrånvaro på socialförvaltningen totalt och nedbrutet per enhet. Denna uppföljning görs utifrån ett uppdrag som socialnämnden gav socialförvaltningen vid sammanträde 2019-08-28 § 64 och är kopplat till ett pågående arbete som syftar till att minska sjukfrånvaron inom socialförvaltningen. Sjukfrånvaron inom verksamheten beskrivs i intervju ha varit hög under ett flertal år. Vid socialnämndens sammanträde 2020-04-01 § 17 beslutade nämnden om ett uppdrag till förvaltningschef att ta fram en åtgärdsplan för att minska sjukfrånvaron inom hemtjänst, nattenheten och Linden (ett särskilt boende). Återrapportering av arbete utifrån uppdraget har delgetts nämnden vid sammanträde 2020-10-21 § 71. Ett antal genomförda och planerade åtgärder³ anges i samband med återrapporteringen.

Varken Lekebergs kommun eller socialnämnden har fastställt några särskilda regler för hur konstaterade eller prognostiserade underskott inom en nämnd eller ett verksamhetsområde ska hanteras. I intervju beskrivs att då underskott uppstår inom en verksamhet hanteras det i regel genom en dialog mellan enhetschef och förvaltningschef. Generellt beskrivs att det inte är ett krav att en skriftlig plan tas fram. I förekommande fall beskrivs dock att socialnämnden har efterfrågat att en sådan plan tas fram och presenteras för nämnden.

Jämförelser med andra

Lekebergs kommun ingår i KKiK, kommunens kvalitet i korthet. Äldreomsorgen i Lekebergs kommun jämför sig enligt uppgift inte med strukturellt liknande kommuner.

Sett till brukarbedömning inom både hemtjänst och särskilt boende har Lekebergs kommun förbättrat sitt resultat 2020 jämfört tidigare år. Inom både särskilt boende och hemtjänst ligger Lekebergs kommun i linje med eller något högre än strukturellt liknande kommuner.

³ Genomförda och planerade åtgärder för minskad sjukfrånvaro: Kollegiala samtalsgrupper; Reflekerande team för chefer; Friskvårdsbidrag med 2 000 kr/år fr.o.m. 2020; Tidigt påbörjad rehabilitering; Treparsamtal vid upprepad korttidssjukfrånvaro; Obligatorisk arbetsmiljöutbildning för chefer och skyddsombud; Medarbetarenkät; samt Utökad resurs på personalavdelning fr.o.m. mars 2020.

Brukarbedömning, hemtjänst resp särskilt boende äldreomsorg, andel (%)		2017	2018	2019	2020
Särskilt boende - helhetssyn	Lekeberg	87	85	83	95
	Liknande	84	81	82	78
Hemtjänst - helhetssyn	Lekeberg	95	95	91	97
	Liknande	95	93	92	93

Avseende medarbetarengagemang inom äldreomsorg saknas inrapporterade uppgifter för Lekebergs kommun samtliga år 2017–2020.

Bedömning

Revisionsfråga: Görs uppföljning på ett ändamålsenligt sätt och leder dessa till förbättringsåtgärder då avvikelser noteras i ekonomi och/eller verksamheten?

Revisionsfrågan bedöms **uppfylld**.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Rutin och stödande mallar är framtagna för månatlig uppföljning av ekonomi inom socialförvaltningen. Enhetschefer har vidare möjlighet att i samband med denna uppföljning boka avstämningsmöten med ekonomiresurs. Fastställd frekvens för hur ofta enhetschefer ska ha denna typ av avstämningar saknas dock och olika rutiner noteras förekomma.
- Rapport omfattande utfall och prognos för utfall per helåret lämnas till nämnden vid tre tillfällen under verksamhetsåret, per april, augusti och oktober. Uppföljning av periodutfall görs utöver detta i samband med månadsrapport per februari och september.
- Uppföljning av nämndmål och av nämnden givna uppdrag till förvaltningen görs per tertial. Uppföljning av nämndens internkontrollplan görs vid 4 tillfällen per verksamhetsår.
- Frekvens för rapportering av verksamhet och ekonomi är i enlighet med kommunens styrmodell, *MER-styrning - Lekeberg kommuns styrmodell*.

Hög sjukfrånvaro har konstaterats inom socialnämndens verksamhet, däribland inom äldreomsorgen. Nämnden har gett förvaltningen i uppdrag att följa utvecklingen genom att vid varje sammanträde återrapportera fördjupad analys av sjukfrånvaro på socialförvaltningen samt ta fram en åtgärdsplan för att minska sjukfrånvaron inom hemtjänst, nattenheten och Linden.

Vi noterar att det är otydligt i verksamheten om hur konstaterade eller prognostiserade underskott mot budget inom en verksamhet ska hanteras.

Revisionell bedömning

Syftet med granskningen är att bedöma om socialnämnden säkerställer en ändamålsenlig verksamhet inom givna ekonomiska ramar genom en tillräcklig styrning och kostnadsuppföljning av äldreomsorgen.

Efter genomförd granskning bedömer vi att socialnämnden **delvis** säkerställer en ändamålsenlig verksamhet inom givna ekonomiska ramar genom en tillräcklig styrning och kostnadsuppföljning av äldreomsorgen.

Lekeberg kommuns hemtjänstverksamhet är dyrare än den i strukturellt liknande kommuner. Vi konstaterar att det saknas en tydlig förklaring till vad detta beror på. Vidare noteras att uppföljning av beviljad och planerad tid i förhållande till utförd tid hos brukare med hemtjänst inte är till fullo möjlig vid tid för granskning.

Socialnämnden som helhet har haft en ekonomi i balans över perioden 2018–2020. Avseende nämndens äldreomsorgsverksamhet noteras dock återkommande budgetavvikelse inom både hemtjänstverksamheten och särskilt boende-verksamheterna åren 2018–2020. Noterade underskott uppgår i regel till mellan 1–2 procent av budget och har därför inte bedömts medföra behov av särskilda åtgärder.

Budget för socialnämndens äldreomsorgsverksamhet beräknas genom en dokumenterad resursfördelningsmodell. Vi noterar dock att resursfördelningsmodellens konstruktion medför en viss eftersläpning avseende justering av verksamheternas budget för volymeffekten.

Ett flertal projekt har initierats under de senaste åren för att analysera och utveckla äldreomsorgsverksamheten utan att önskat resultat uppnåtts. Hög personalomsättning, särskilt inom chefsledet, anges som bidragande orsak till att påbörjade projekt inte slutförts.

Socialnämnden har under ett par år noga följt och agerat för att minska sjukfrånvaron inom socialförvaltningen. Inom ramen för detta har beslut fattats att ta fram en åtgärdsplan avseende särskilt hårt drabbade verksamheter inom äldreomsorgen.

Slutligen konstaterar vi att socialnämnden har tagit fram en handlingsplan för framtidens socialtjänst, men att nämnden saknar en dedikerad äldreomsorgsplan.

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi Socialnämnden att:

- Utredda orsaken till att kommunens hemtjänstverksamhet har en högre nettokostnad än liknande kommuner.
- Säkerställa att det är möjligt att följa upp utförd tid hos brukare inom nämndens hemtjänstverksamhet. I relation till detta tar fram nyckeltal för tid hos brukare och kringtid.
- Säkerställa att en tydlig modell för att driva projekt tas fram och implementeras inom socialförvaltningen.

- Se över behov att ta fram en äldreomsorgsplan.

2021-09-16

Peter Aschberg

Uppdragsledare

Lars Näsström

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Lekebergs förtroendevalda revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2021-03-01. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Bilagor

Bilaga 1 - Rapportering och uppföljning till Socialnämnden

Ärende och beslut 2020		
Tid	Ärende	Beslut
2019-12-18 § 111	MER-plan 2020 med plan 2021-2022 (SON 19-232). (MER = mål, ekonomi och resultat)	Socialnämnden antar MER-plan 2020 för socialnämnden.
2019-12-18 § 116	Intern kontrollplan för socialnämnden 2020 (SON 19-237)	Socialnämnden antar intern kontrollplan 2020.
2020-04-01 § 17	Månadsrapport per februari	1. Läger informationen till handlingarna 2. Ger förvaltningschefen i uppdrag att ta fram en åtgärdsplan för att minska sjukfrånvaron inom Hemtjänsten, nattenheten och Linden. 3. Ger förvaltningschefen i uppdrag att på första sammanträdet i höst redovisa skillnaden mellan beviljade-, planerade- och personaltimmar samt, om möjligt, brukartid inom hemtjänsten. Redovisningsperioden ska vara sista kvartalet 2019.
2020-04-01 § 19	Handlingsplan för Framtidens socialnämnd.	Socialnämnden antar handlingsplan för Framtidens socialnämnd.
2020-04-01 § 25	Uppföljning av sjukfrånvaro på socialförvaltningen 2020.	Socialnämnden lägger informationen till handlingarna.
2020-05-27 § 32	Revidering av riktlinjer för biståndshandläggning inom äldreomsorg.	Socialnämnden antar riktlinjer för biståndshandläggning inom äldreomsorg.
2020-05-27 § 36	Internkontrollrapport per sista mars.	Socialnämnden godkänner intern kontrollrapport per sista mars 2020.
2020-05-27 § 38	Prognosrapport 1 2020. Omfattar period jan-apr 2020. Omfattar MER-styrning, som inkluderar uppföljning av mål, verksamhet och ekonomi.	Socialnämnden godkänner Prognosrapport 1 2020.

2020-05-27 § 42	Uppföljning av sjukfrånvaro på socialförvaltningen 2020.	Socialnämnden lägger informationen till handlingarna.
2020-09-02 § 52	Delårsbokslut (prognos 2) 2020.	Socialnämnden godkänner delårsbokslut (prognos 2) 2020.
2020-09-02 § 53	Resursfördelningsmodell äldreomsorgen Lekeberg. Ekonomiavdelningen har tagit fram ett förslag på en resursfördelningsmodell till nämnden för att fördela resurser inom äldreomsorgen som avser särskilt boende och hemtjänst. Det här är den första delen i att ta fram en resursfördelningsmodell som ska kunna användas i kommunen för att fördela resurser mellan kommunens olika nämnder. Idag finns motsvarande modell inom förskola och skola.	Socialnämnden godkänner informationen och lägger den till handlingarna.
2020-09-02 § 56	Revidering av socialnämndens delegationsordning 2020.	Socialnämnden antar förslag till delegationsordning.
2020-09-02 § 57	Internkontrollrapport per sista juni 2020.	Socialnämnden godkänner intern kontrollrapport per sista juni 2020.
2020-09-02 § 58	Redovisning av skillnaden mellan beviljade, planerade och personal-timmar samt, om möjligt, brukartid inom hemtjänsten, kvartal 4 2019.	Socialnämnden ger förvaltningen i uppdrag att utreda systemstöd för att kartlägga verklig brukartid, HSL-tid, restid, övningstid mm. Detta ska utföras skyndsamt.
2020-09-02 § 60	Uppföljning av sjukfrånvaro på socialförvaltningen 2020.	Socialnämnden lägger informationen till handlingarna.
2020-10-21 § 70	Uppföljning av sjukfrånvaro på socialförvaltningen 2020.	Socialnämnden lägger informationen till handlingarna.
2020-10-21 § 71	Åtgärder för att minska sjukfrånvaron, Det har under flera års tid varit en hög sjukfrånvaro och det som syns i statistiken dvs. sjukfrånvaro i procent av arbetad tid, är att det främst är den upprepade korttidsfrånvaron som har ökat. Genomförda och pågående åtgärder anges i protokoll (se bilaga 1).	Socialnämnden lägger informationen till handlingarna.
2020-10-21 § 72	Intern kontrollrapport per sista september 2020.	Socialnämnden godkänner intern kontrollrapport per sista september 2020.
2020-10-21 § 73	Ekonomisk månadsrapport september 2020 socialnämnden.	Socialnämnden godkänner ekonomisk månadsrapport för

		september 2020.
2020-10-21 § 74	Uppföljning - Förenklat beslutsfattande om hemtjänst för äldre. På nämndens sammanträde 2 oktober 2019 så beslutades det att personer över 70 år skulle beviljas rätt till trygghetslarm utan föregående behovsprövning samt att uppföljning av detta beslut skulle ske efter ett år. Det är idag strax över ett år sedan beslutet fattades och därför får socialnämnden nu en uppföljning av resultatet av denna åtgärd.	Socialnämnden lägger informationen till handlingarna.
2020-10-21 § 75	Vad tycker de äldre om äldreomsorgen 2020. En undersökning har genomförts av Socialstyrelsen om vad de äldre tycker om kommunens äldreomsorg.	Socialnämnden lägger informationen till handlingarna.
2020-11-11 § 85	Uppföljning av sjukfrånvaro på socialförvaltningen 2020	Socialnämnden lägger informationen till handlingarna.
2020-11-11 § 88	Prognosrapport 3 socialnämnden.	Socialnämnden godkänner prognosrapport 3 för 2020.
2020-11-11 § 90	Befolkningsprognos 2021-2031.	Socialnämnden lägger informationen till handlingarna.
2020-12-16 § 100	Uppföljning av sjukfrånvaro på socialförvaltningen 2020.	Socialnämnden lägger informationen till handlingarna.
2020-12-16 § 101	Intern kontrollplan för socialnämnden 2021	Socialnämnden antar Intern kontrollplan 2021.
2020-12-16 § 102	MER-plan 2021 för socialnämnden.	Socialnämnden antar MER-plan 2021 med plan för 2022-2023.
2021-02-03 § 3	Uppföljning av uppdrag för att minska sjukfrånvaron Flera verksamheter inom socialförvaltningen har de senaste åren haft en stigande sjukfrånvaro. Uppdrag från socialnämnd till tjänstemän är att aktivt arbeta för att minska sjukfrånvaron. De verksamheter som har uppmärksammats är Linden, hemtjänsten och nattpersonalen.	Socialnämnden lägger informationen till handlingarna.
2021-02-03 § 4	Uppföljning av sjukfrånvaro på socialförvaltningen 2021.	Socialnämnden lägger informationen till handlingarna.
2021-02-03 § 7	Socialnämndens årsredovisning 2020.	Socialnämnden godkänner årsredovisning för 2020.

2021-02-03 § 8	Internkontrollrapport för socialnämnden per sista december 2020 <i>“Följande risker har fått resultatet större avvikelser: hög sjukfrånvaro, att vi inte följer upp biståndsbeslut samt att genomförandeplaner inte upprättas eller följs upp enligt författningskrav och framtagna riktlinjer.”</i>	Socialnämnden godkänner Internkontrollrapport per sista december 2020.
----------------	---	--