



Granskning av äldreomsorgen

Rapport

Huddinge kommun

KPMG AB

Datum: 2023-09-04

Antal sidor: 28

Antal bilagor: 0



Huddinge kommun
Granskning av äldreomsorgen

2023-09-04

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	5
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	5
2.2	Revisionskriterier	6
2.3	Metod	7
3	Resultat av granskningen	8
3.1	Övergripande jämförelse	9
3.2	Uppföljning av ekonomi och kvalitet	16
3.3	Orsaker till budgetunderskott	23
4	Slutsats och rekommendationer	26

2023-09-04

1 Sammanfattning

KPMG har av Huddinge kommuns revisorer fått i uppdrag att granska rutinerna kring kommunens äldreomsorg. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om vård- och omsorgsnämnden har säkerställt att äldreomsorgen styrs och bedrivs på ett sätt som säkerställer såväl en kvalitet i enlighet med politiska mål som en effektiv och ändamålsenlig användning av tilldelade resurser.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att vård- och omsorgsnämnden inte fullt ut säkerställt att äldreomsorgen bedrivs på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt.

Vår övergripande nyckeltalsanalys visar att kommunens nettokostnader för äldreomsorgen är betydligt lägre än statistiskt förväntat. Samtidigt redovisade nämnden underskott vid slutet av 2022 och redovisar även underskott för första kvartalet 2023. Vår granskning visar att det finns besparings- och åtgärdskrav på verksamheten men att dessa inte baseras på en tillräckligt tydlig analys av verksamhetens kostnader i relation till kvalitet.

Granskningen visar att verksamheterna tagit fram åtgärdsplaner med fokus på en ökad utförandegrad, bemanning och schemaläggning. Vi bedömer dock att planerade åtgärder inte är realistiska för att komma till rätta med nämndens ekonomiska underskott. Utifrån den resursfördelningsmodell som nämnden använder sig av innebär en ökad utförandegrad enbart en omfördelning av resurser inom nämnden från myndighet till utförare och ger därmed ingen reell kostnadsreducering. Aktiviteterna som redovisats under såväl 2022 som 2023 har inte heller givit avsedd effekt. För att säkerställa en balanserad ekonomi behöver aktiviteterna enligt vår bedömning skärpas, och det krävs även en långsiktig strategi med tydliga åtgärder som beskriver hur fortsatt underskott ska undvikas. I en sådan strategi behöver även tydliga övervägningar göras om vilken ambitions- och kvalitetsnivå som nämnden och



Huddinge kommun
Granskning av äldreomsorgen

2023-09-04

kommunen eftersträvar inom sin äldreomsorg. Först när detta är kartlagt kan en dialog om vilka ekonomiska förutsättningar detta kräver genomföras. I dagsläget kan vi inte utesluta att nämndens budgetunderskott avseende äldreomsorg är förknippat med bristande ekonomiska förutsättningar för den verksamhet som avses att bedrivas.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi vård- och omsorgsnämnden att:

- Genomföra en tydligare analys av orsaker till verksamhetens kostnader i relation till kvalité
- Ta fram en långsiktig strategi som beskriver ambitions- och kvalitetsnivå för äldreomsorgen i kommunen, samt tydliga åtgärder som beskriver hur fortsatt underskott ska undvikas
- Fatta beslut om erforderliga åtgärder i syfte att nå en ekonomi i balans och den kvalitetsnivå som man eftersträvar i verksamheten
- Se över resursfördelningssystem så att det styr och innehåller incitament mot de mål som finns för verksamheten

2023-09-04

2 Bakgrund

Vård- och omsorgsnämnden i Huddinge kommun redovisar i delårsrapporten (202208) ett prognosticerat underskott mot budget med ca 31 miljoner kronor. Av kommunens delårsrapport framgår att verksamheten vård och omsorg om äldre (hemtjänst, särskilt boende etcetera) prognostiserar ett underskott på 12,2 miljoner kronor. Per augusti är underskottet ännu större 16,0 miljoner kronor. Inom området har den egen regi verksamheten svårt att hålla sig inom ramarna. Den kommunalt drivna verksamheten för hemtjänst, särskilt boende och korttidsboende överstiger personalkostnadsbudgeten med nästan 18 miljoner kronor. Nämnden har tagit fram en åtgärdsplan som förväntas ge en viss effekt på innevarande år.

Till ovanstående noteras att revisorerna redan 2019/2020 granskade kommunens äldreomsorgsverksamhet och de utmaningar som då fanns både avseende ekonomistyrning samt verksamhetsstyrning.

Mot bakgrund av ovanstående har revisorerna bedömt det som angeläget att granska nämndens styrning och kontroll av sin äldreomsorgsverksamhet samt även vilken analys som gjorts en verksamhetens förutsättningar.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen har syftat till att bedöma om vård- och omsorgsnämnden har säkerställt att äldreomsorgen styrs och bedrivs på ett sätt som säkerställer såväl en kvalitet i enlighet med politiska mål som en effektiv och ändamålsenlig användning av tilldelade resurser.

Följande revisionsområden har legat till grund för granskningen:

- Övergripande analys av ekonomi, produktivitet och kvalitet inom särskilt boende och hemtjänst i Huddinge kommun. Jämförelse ska genomföras med kommuner med likartade förutsättningar.

2023-09-04

- Analys och avstämning av vård- och omsorgsnämndens analys och åtgärdsplan för att komma till rätta med underskottet
- Bedömning av om planerade åtgärder och tidplan är realistiska för att komma till rätta med nämndens ekonomiska underskott i förhållande till budget och samtidigt säkerställa de kvalitetskrav som ställs på verksamheten.
- Uppföljning av vilka åtgärder som vidtagits utifrån revisionens granskning 2020 med extra fokus på områdena:
 - Biståndsbedömning och relationen mellan hemtjänst och särskilt boende
 - Samverkan och bemanning mellan olika enheter inom särskilt boende

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap §
- Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)
- Socialtjänstlagen (2001:453)
- Föreskrifter i Socialstyrelsens författningssamling SOSFS 2014:5
"Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS".
- Ändring HSLF-FS 2020:58
- Övriga råd och författningar från Socialstyrelsen
- Tillämpbara interna riktlinjer och styrdokument

2023-09-04

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, protokollsgranskning, intervjuer samt kostnads- och kvalitetsjämförelser.

Intervjuer har genomförts med:

- Vård- och omsorgsnämndens presidium
- Sektionschefer för hemtjänst, särskilt boende, bistånd- och förebyggande samt hälso- och sjukvård och äldreomsorg
- Uppföljande intervju med verksamhetschef för äldreomsorgen och ekonomichef

Kolada och Vård- och omsorgskollen (som är ett verktyg för personcentrerad uppföljning, framtaget av SKR) har använts som datakällor i det inledande avsnittet med jämförelser. Jämförelser har skett med kommuner som har likartade förutsättningar som Huddinge; Botkyrka, Haninge, Sollentuna, Södertälje, Nacka, Sundbyberg och Solna. I de fall det saknas inrapporterad statistik från 2022 redovisas senast inrapporterad statistik.

Samtliga som intervjuats i granskningen har fått möjlighet att sakgranska rapporten i syfte att verifiera dess uppgifter.

2023-09-04

3 Resultat av granskningen

Vård- och omsorgsnämnden i Huddinge kommun har 2020 och 2021 redovisat positiva budgetavvikelser på övergripande nivå. För 2022 redovisade dock nämnden ett underskott om 31 mnkr, vilket uppges bero på en avvikelse av köpt verksamhet samt en avvikelse på personalkostnader i egen regi. Samtidigt har verksamheter inom äldreomsorgen redovisat underskott även under 2020 och 2021 när hela nämndområdet redovisas överskott. Det är framför allt egen regi och utförarverksamheten som redovisar underskott inom äldreomsorgen medan biståndskansliet (myndighet) redovisar överskott.

Resultat	2020	2021	2022
Vård- och omsorgsnämnden	+ 40,4 mnkr	+ 26, 6 mnkr	- 31, 4 mnkr
Äldreomsorgen	+ 19, 8 mnkr	+ 20,1 mnkr	- 12,9 mnkr
Biståndskansliet	+ 75,1 mnkr	+ 34, 7 (samt ett överskott om 7,3 mnkr för generella statsbidrag)	+ 3,8 mnkr
Egen regi / utförarverksamheten	- 40,4 mnkr	- 21,9 mnkr	- 15,9 mnkr
Hemtjänst	- 21,4 mnkr	- 12,3 mnkr	- 7,1 mnkr

I kommande avsnitt följer en övergripande jämförelse avseende kostnad och kvalitet. Jämförelsen görs mellan Huddinge kommun och kommuner med liknande strukturella förutsättningar.

2023-09-04

3.1 Övergripande jämförelse

I nedanstående tabell framgår att Huddinge kommun hade en relativt lik andel invånare med insatser inom särskilt boende och hemtjänst i ålderskategorin över 65 år under år 2021. I Huddinge kommun hade 6,5 procent av invånarna över 65 år en insats i form av hemtjänst, medan 3,4 procent hade en insats i form av särskilt boende. Av tabellen framgår också att Huddinge kommun hade en relativt lik andel invånare med insatser inom särskilt boende och hemtjänst i ålderskategorin över 80 år under år 2021. I Huddinge kommun hade 17 procent av invånarna över 80 år en insats i form av hemtjänst, medan 10,2 procent hade en insats i form av särskilt boende.

Andel redovisas i procent	<i>Invånare 65 + i särskilda boendeformer</i>	<i>Invånare 80 + i särskilt boende</i>	<i>Invånare 65 + med hemtjänst i ordinärt boende</i>	<i>Invånare 80 + med hemtjänst i ordinärt boende</i>
Huddinge	3,4	10,2	6,5	17
Botkyrka	3,6	10,1	5,9	15
Haninge	3,6	10,1	6,8	16
Nacka	4,1	12,2	6,9	18
Sollentuna	3,5	10,0	7,2	18
Solna	4,0	11,9	6,6	17
Sundbyberg	4,6	Saknas inrapporterad statistik	6,8	19
Södertälje	3,6	9,9	6,7	16

Tabell 1: Andel invånare med insatser inom särskilt boende och hemtjänst 65+ (%), Kolada N23890 och N21701 samt Andel invånare med insatser inom särskilt boende och hemtjänst 80+ (%), Kolada N23801 och N21704

2023-09-04

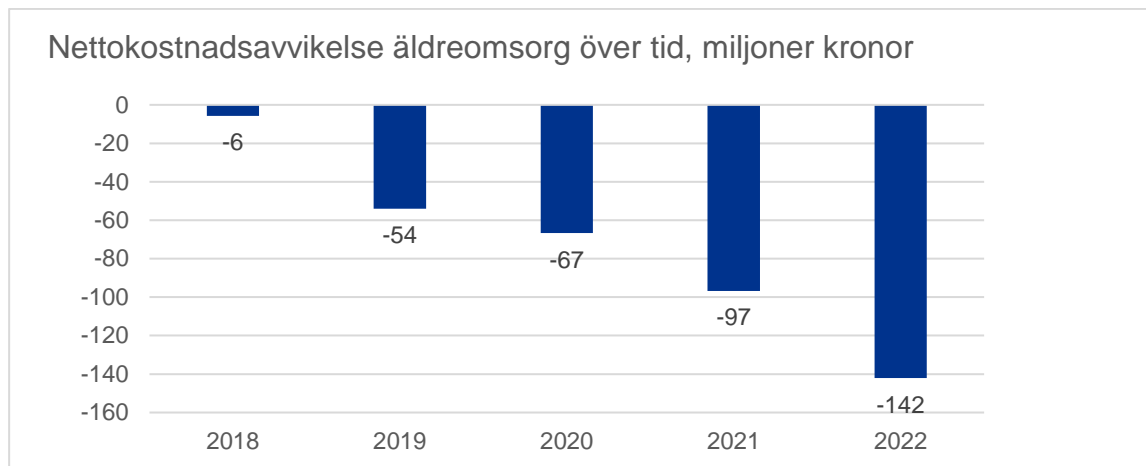
Nedanstående diagram visar att Huddinge kommun hade en negativ nettokostnadsavvikelse för 2022 (- 142 mnkr) vilket innebär att verksamheten kostade mindre än förväntat. Detsamma gäller för flera av kommunerna med likartade förutsättningar. I vård- och omsorgsnämndens verksamhetsplan för 2022 framgår ett etappmål avseende nettokostnadsavvikelsen för äldreomsorgen (%) om - 10,4 %. I verksamhetsberättelsen för år 2022 framgår inget resultat för 2022.



Figur 1: Nettokostnadsavvikelse äldreomsorg, miljoner kronor. Kolada, N20029

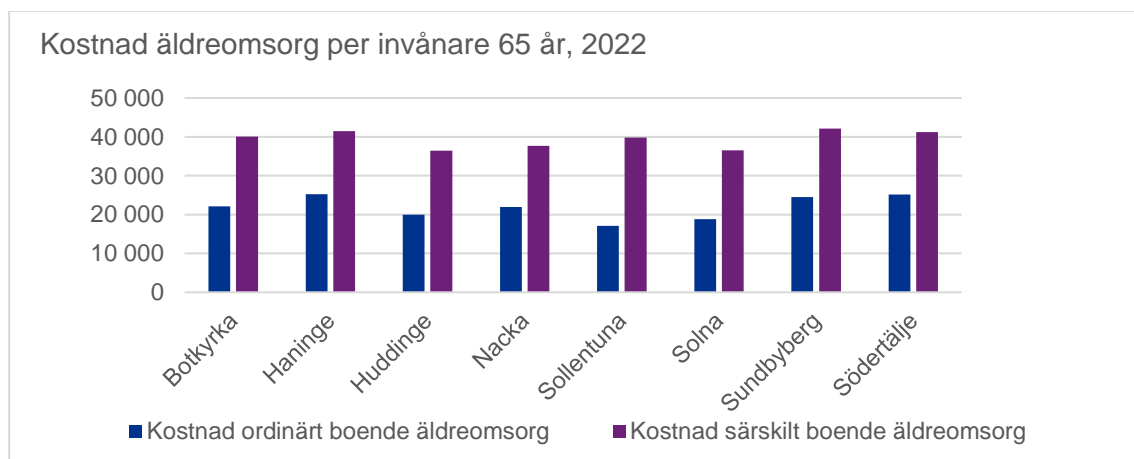
Diagrammet nedan visar hur hög Huddinge kommuns kostnad är i förhållande till vad som förväntas utifrån kommunens struktur (referenskostnad) för de senaste åren. Nettokostnadsavvikelsen visas i procent mellan nettokostnad och referenskostnad, kr/inv. Diagrammet visar att Huddinge kommuns kostnader minskat över tid, vilket föranlett ett lägre kostnadsläge än statistiskt förväntat utifrån kommunens strukturella förutsättningar.

2023-09-04



Figur 2: Nettokostnadsavvikelse äldreomsorgen (mnkr) 2018–2022. Kolada, N20900

Nedanstående diagram visar Huddinges kostnader avseende hemtjänst i ordinärt boende och särskilt boende inom ålderskategorin över 65 år. Huddinges kostnader är enligt diagrammet genomsnittliga i förhållande till kommuner med liknande strukturella förutsättningar.

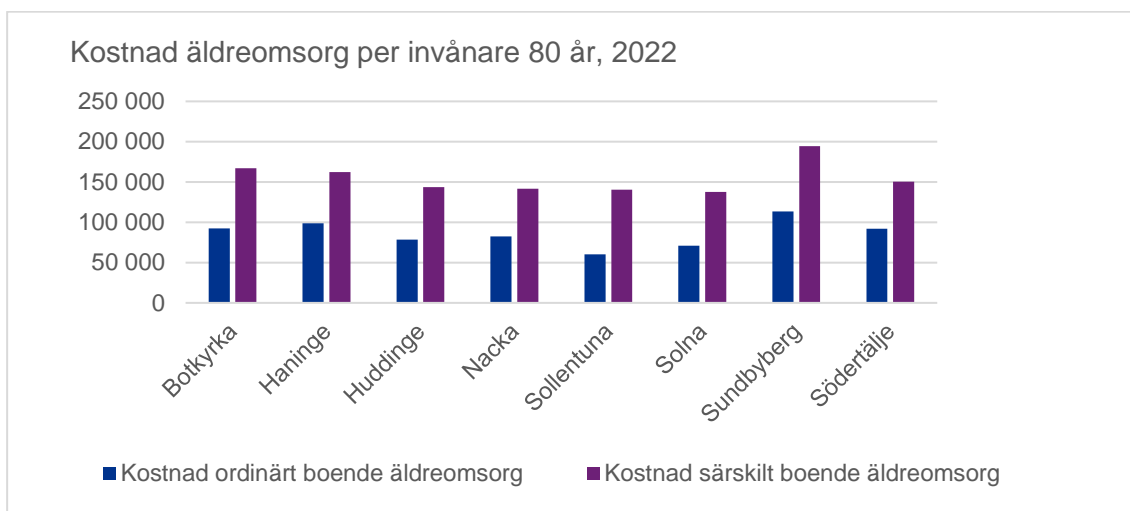


Figur 3: Kostnad äldreomsorg per invånare, 65 + 2022. Kolada, N21020 och N23005

Nedanstående diagram visar Huddinges kostnader avseende hemtjänst i ordinärt boende och särskilt boende inom ålderskategorin över 80 år. Huddinge har högre

2023-09-04

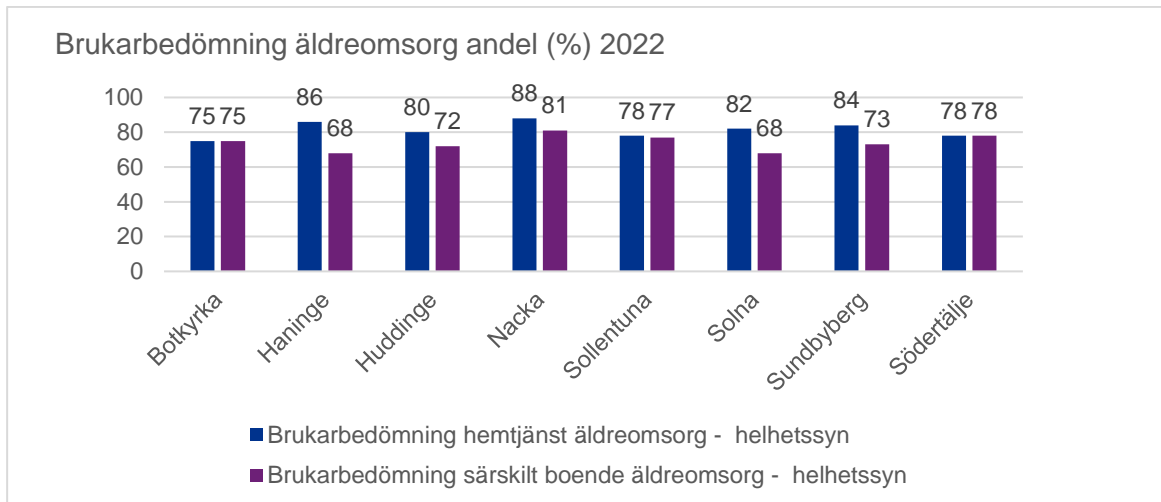
kostnader inom hemtjänsten än Botkyrka, Sollentuna och Solna men lägre än resterande kommuner i jämförelsen. Huddinge har högre kostnader inom särskilt boende än Sollentuna, Solna och Södertälje men lägre än resterande kommuner i jämförelsen.



Figur 4: Kostnad äldreomsorg per invånare, 80 + 2022. Kolada, N21022 och N23006

I nedanstående diagram framgår resultaten från brukarbedömningen avseende hemtjänst och särskilt boende. Diagrammet visar att Huddinge kommun har lägre resultat avseende hemtjänsten än Haninge, Nacka, Solna och Sundbyberg. Huddinge har högre resultat än Södertälje, Sollentuna och Botkyrka.

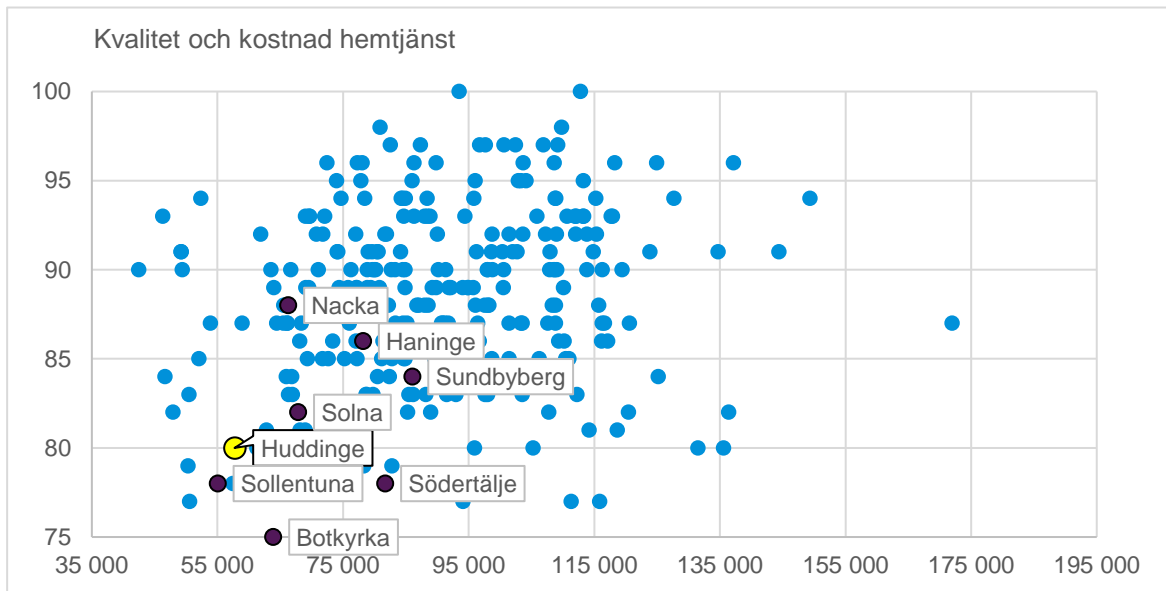
2023-09-04



Figur 5: Brukarbedömning äldreomsorg, hemtjänst och särskilt boende, andel (%) 2022. Kolada: U21468 och U23471

Nedanstående diagram visar förhållandet mellan kostnader och kvalitet i hemtjänsten. Y-axeln visar resultatet från brukarbedömningen inom hemtjänst medan X-axeln visar kostnaden för hemtjänst per invånare som är 80 år eller äldre. Notera att brukarbedömningen avser år 2022, medan kostnaderna avser år 2021. Huddinge redovisar än högre kvalitet till en lägre kostnad jämfört med Södertälje och Botkyrka, men en låg kostnad och kvalitet sett till alla kommuner.

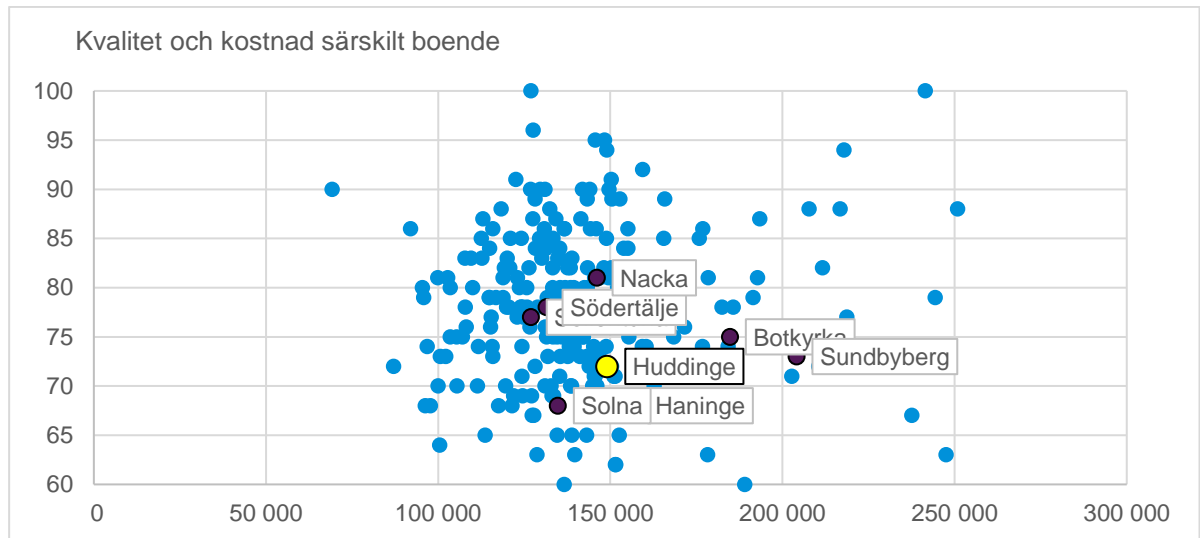
2023-09-04



Figur 6: Kvalitet och kostnad för hemtjänst, Vård- och omsorgskollen 2021

Nedanstående diagram visar förhållandet mellan kostnader och kvalitet inom särskilt boende. Y-axeln visar resultatet från brukarbedömningen inom särskilt boende medan X-axeln visar kostnaden för särskilt boende per invånare som är 80 år eller äldre. Notera att brukarbedömningen avser år 2022, medan kostnaderna avser år 2021. Huddinge redovisar en högre kvalitet än Solna och Haninge inom särskilt boende, men en låg kvalitet och högre kostnad sett till alla kommuner.

2023-09-04



Figur 7: Kvalitet och kostnad för särskilt boende, Vård- och omsorgskollen

3.1.1 Kommentarer

Utifrån ovanstående övergripande nyckeltalsanalys konstaterar vi att Huddinge kommun har en liknande andel äldre inom såväl hemtjänst som särskilt boende som jämförelsekommunerna. Huddinge uppvisar även en stor nettokostnadsavvikelse avseende äldreomsorgen. Detta innebär att verksamheten kostar mindre än vad som förväntas av en kommun med strukturella förutsättningar som Huddinge. Nettokostnadsavvikelsen har även ökat mellan åren 2017–2021, och kommunen har därmed över tid haft ett lägre kostnadsläge än statistiskt förväntat.

Nyckeltalsanalysen visar även att Huddinge kommun har en jämförelsevis låg kvalitet jämfört med alla kommuner sett till den upplevda kvaliteten genom brukarbedömning.

2023-09-04

3.2 Uppföljning av ekonomi och kvalitet

I granskningen har vi tagit del av nämndens arbete med ekonomisk uppföljning, bland annat genom protokoll och styrande dokument. En översiktlig granskning av protokollen under tidsperioden 2022-02-07 – 2023-05-10 har genomförts.

I kommande avsnitt följer en presentation av våra iakttagelser från protokollgranskningen likväl som övrig dokumentation vi mottagit. Iakttagelserna är uppdelade på uppföljning av ekonomi respektive kvalitet.

3.2.1 Uppföljning av ekonomi

3.2.1.1 Verksamhetsår 2022

I en ekonomisk rapport per 28 februari framgår att nämnden redovisar ett underskott om 6,9 mnkr (2022-03-31 § 3). Underskottet uppges bero på att personalkostnaderna varit höga på grund av ökade sjuklönekostnader. Inga åtgärder vidtas från nämnden med anledning av redovisat underskott.

I delårsrapporten per sista mars 2022 framgår att vård- och omsorgsnämndens resultat för perioden är ett underskott om 1,5 mnkr. Ett underskott om 5,7 mnkr prognosticeras. Vid verksamhetsuppföljning per oktober 2022 (2022-10-10 § 3) redovisas en sammanfattning av nämndens resultat i förhållande till mål och budget. Nämnden prognosticerade vid tidpunkten en negativ helårsprognos om 31 mnkr, men nämndens resultat per sista augusti framgår ej.

I den ekonomiska rapporten per sista oktober 2022 (2022-11-24 § 3) redovisas en fortsatt ökning av underskottet i nämnden. Avvikelsen försämrades med 5,2 mnkr och avvikelsen uppgår i oktober till 25,5 mnkr. Nämnden prognosticerade fortsatt en negativ avvikelse om 31,1 mnkr för helåret, varav vård- och omsorg om äldre redovisar ett underskott om 15,9 mnkr. Inga beslutade åtgärder framgår.

2023-09-04

Nämndens resultat för 2022 innebar sammantaget ett underskott på cirka 31 mnkr. Inom vård och omsorg om äldre redovisas ett underskott om 12,9 mnkr. Av verksamhetsberättelsen för 2022 framgår att förvaltningen vidtagit ett antal åtgärder för att nå en budget i balans, men att åtgärderna ej varit tillräckliga för att täcka underskottet. Tillhörande verksamhetsberättelsen finns en åtgärdsplan per 31 december för vård- och omsorgsnämnden som innehåller en redogörelse av genomförda åtgärder inom de olika verksamhetsområdena. Särskilda aktiviteter som genomförts inom hemtjänsten är att öka utförandegraden, effektivare schemaläggning av personal, minskade antal avböjda besök samt öka antalet fast anställda i stället för vikarier. Inom särskilt boende har liknande åtgärder vidtagits, exempelvis genom den så kallade Stortorpsmodellen. Modellen syftar till att säkerställa en hållbar bemanning och deltidsanställda medarbetare får möjlighet att öka sysselsättningsgraden. Redovisade åtgärder fortsätter under 2023.

3.2.1.2 Verksamhetsår 2023

I vård- och omsorgsnämndens verksamhetsplan för 2023, som antogs av nämnden i mars 2023, framgår att nämnden kommer ha särskilt fokus på att hitta arbetssätt för att säkerställa att nämndens resurser räcker till fler under året, i syfte att klara välfärdsuppdraget på längre sikt. I nämndens protokoll från 2023-03-29 § 6 framgår att verksamheterna ska fortsätta med det långsiktiga effektiviseringsarbetet i syfte att säkra en budget i balans samtidigt som en god kvalitet ska säkerställas i verksamheten.

Av verksamhetsplanen framgår vidare att nämnden har tilldelats en budget om 1 350,2 mnkr för år 2023. Detta motsvarar en ökning av driftbudgeten om 88,1 mnkr jämfört med föregående års initiala budget. I jämförelse med den slutgiltiga budgeten 2022, då nämnden erhöll budgetjusteringar om 5 mnkr under 2022, är detta en ökning om 83,1 mnkr. Av nämndens ramtilldelning avsätts 730,9 mnkr till vård och omsorg om äldre vilket motsvarar en ökning med 38 mnkr. I den utökade ram som nämnden tilldelats 2023 ingår framför allt medel för ökade volymer baserat på befolkningsprognosen om 28,8 mnkr samt 59,3 mnkr till övriga budgetjusteringar. I intervju framförs att

2023-09-04

verksamheten inte fått kompensation för lönekostnader de senaste åren, utan framför allt kompensation för ökade volymer. I nedanstående tabell framgår de budgetjusteringar som framgår av 2023 års budget. I tabellen ser vi att nämnden erhållit cirka 28,8 mnkr för volymökningar. Av de 10 mnkr som nämnden erhållit för stärkt kvalitet inom vård- och omsorg har 3 mnkr avsatts till natt- och larmverksamheten inom hemtjänsten i egen regi för ökade driftkostnader för larm. Utöver detta är 5 mnkr öronmärkta till en buffert (ska användas till omställningskostnader, volymökningar och oförutsedda kostnader) fördelat mellan äldreomsorg och funktionshinderomsorg, vilket innebär att verksamheten i praktiken har blivit tilldelade 2 mnkr för stärkt kvalitet inom vård- och omsorg.

Poster	Belopp, mnkr
Stärkt kvalitet i vård- och omsorg	10,0
Fast omsorgskontakt i hemtjänsten	3,7
Utökad bemanning sjuksköterskor (3,8 mnkr 2022 + 0,3 mnkr 2023)	4,1
Insatser för att motverka ensamhet bland äldre, trygghetspaket (0,8 mnkr 2022)	0,8
Omorganisation digitalisering (0,5 mnkr 2022 + 0,4 mnkr 2023)	0,9
Stärkt rätt till personlig assistans	-2,1
Höjt personalomkostnadspålägg	32,4
Effekt till följd av samordnad städupphandling	0,9
Turbundna resor, indexuppräknning till följd av nytt interimsavtal	10,0
Utreda en hållbar bemanningsstrategi och kvalitetssäkrad kompetens inom hemtjänst	0,5

2023-09-04

<i>Poster</i>	<i>Belopp, mnkr</i>
Volymökningar	28,8

I vård- och omsorgsnämndens verksamhetsplan för 2023 finns **målet Huddinges funktionshindersomsorg och äldreomsorg har en sund och uthållig ekonomi.**

Etappmålet är att nå ett nollresultat, det vill säga ingen avvikelse mot budget. Av verksamhetsplanen framgår särskilda uppdrag inom området till förvaltningen i syfte att uppnå etappmålet. Dels har kommunfullmäktige gett i uppdrag att utreda hur hemtjänsten kan utvecklas för att öka kvaliteten för brukarna, dels uppdras förvaltningen att redovisa förslag på åtgärder för en budget i balans med bibehållen kvalitet inom särskilt boende för äldre. Förslag på åtgärder ska redovisas till nämnden i juni 2023. Utöver detta uppdras även förvaltningen att utreda och föreslå förbättringar för att minska kostnaderna för turbundna resor.

Av vård- och omsorgsnämndens månadsrapport per sista mars framgår att nämnden redovisar en negativ budgetavvikelse med 4,9 mnkr. Underskottet uppges framför allt bero på en ökad nettokostnad samt ökade personalkostnader. Inom vård- och omsorg om äldre redovisas ett underskott om 3,4 mnkr där hemtjänst, dagverksamhet och turbundna resor står för den största delen av underskottet. Inom utförarverksamheten redovisas ett underskott om 6,6 mnkr, framför allt på grund av ökade personalkostnader. Tillhörande månadsrapporten finns en åtgärdsplan per 31 mars för nämndens verksamheter. Åtgärdsplanen inkluderar åtgärdskrav för respektive verksamhet inom vård- och omsorg för äldre. Hemtjänsten har ett åtgärdskrav på 4,2 mnkr, särskilt boende 8, 3 mnkr, korttidsboende 3,2 mnkr, och dagverksamhet 3,2 mnkr. Ett antal åtgärdsförslag presenteras i planen, såsom att öka utförandegraden och optimera schemaläggning. Nämnden har tagit del av månadsrapporten med tillhörande bilagor 2023-05-10 § 5. Inga beslutade åtgärder framgår av nämndens protokoll.

2023-09-04

Under första kvartalet 2023 har förvaltningen, med stöd av en privat aktör, genomfört en utredning avseende kostnad per brukare. Utredningen har ej genomförts med anledning av ett politiskt beslut. Syftet med utredningen har varit att undersöka om vård- och omsorgsverksamheten i Huddinge kommun kostar mer än i jämförbara kommuner. Utredningen, som presenterades för nämnden 2023-04-25, visar att Huddinges äldreomsorg har en låg kostnadsnivå jämfört med riket. Den låga kostnadsnivån förklaras främst av låg konsumtion och låg timkostnad inom hemtjänsten. Kostnaderna för särskilt boende är enligt utredningen genomsnittligt höga med riket.

Då ovan nämnd utredning presenterats i närtid har vi inom ramen för granskningen inte mottagit några åtgärdsförslag som tar avstamp i utredningens resultat.

3.2.2 Uppföljning av kvalitet

I vård- och omsorgsnämndens kvalitetsberättelse för 2022 framgår att fokus för kvalitetsarbetet under året varit att förbättra äldres hälsa och motverka ensamhet genom förebyggande insatser. Fokus har även varit att förbättra samverkan samt arbeta med en effektiv resursanvändning. Inom respektive fokusområde finns ett antal aktiviteter som verksamheten genomfört under året. En genomförd aktivitet som syftar till att motverka ensamhet är Seniordagarna, där personer över 65 år får möjlighet att delta i olika aktiviteter och föreläsningar. Av kvalitetsberättelsen framgår även att verksamheten har mottagit ett statsbidrag från Socialstyrelsen, som ska användas för att motverka den upplevda ensamheten hos äldre. Med anledning av detta har ett antal medarbetare utsetts till aktivitetsansvariga, vars uppgift är att planera och ordna aktiviteter som de äldre är i behov av eller efterfrågar.

Den förebyggande enheten har erbjudit äldre att delta i digitala utbildningar och i ett pilotprojekt kallat KOMP. Aktiviteterna syftar till att motverka digitalt utanförskap, och öka den sociala kontakten med anhöriga och närstående genom kommunikationsteknik. Enheten deltar även i projektet Äldrelyftet, vars mål är att öka möjligheten till god hälsa samt delaktighet för den äldre. Under våren 2022

2023-09-04

genomfördes ett arbete med att ta fram metoder i syfte att följa upp de förebyggande insatserna. Två enkäter har utformats med detta ändamål, men av kvalitetsberättelsen framgår att ingen av dessa har använts i tillräcklig utsträckning för att redovisa tillförlitliga resultat. Arbetet med detta fortsätter under 2023.

Under året har även verksamheten arbetat med individanpassat stöd. Dels sker detta i linje med Individens behov i centrum (IBIC), dels genom ett arbete med fast omsorgskontakt. Det sistnämnda innebär att de individer som har en hemtjänstinsats har en utsedd kontaktperson för att bidra till en tätare dialog om den enskildes behov.

Verksamhetens särskilda boenden likväl som hälso- och sjukvårdsorganisationen har under året arbetat med ett personcentrerat arbetssätt, vilket innebär att vården och omsorgen ska anpassas utifrån individens särskilda behov.

Ett antal kunskapshöjande aktiviteter riktade till verksamhetens medarbetare har även genomförts under året. I kvalitetsberättelsen framgår att utbildningar inom demenskunskap och psykisk hälsa har genomförts, samt att flera medarbetare utbildats till undersköterskor. Verksamheten har även mottagit ett prestationsbaserat statsbidrag i syfte att utöka bemanningen av sjuksköterskor på särskilda boenden. Detta har lett till en förstärkt medicinsk kompetens inom vissa enheter, framför allt inom hälso- och sjukvårdsorganisationen.

Inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet har verksamhetsprocesser följts upp under året i kommunens ledningssystem. Detta har resulterat i både reviderade och nya rutiner. Ett exempel på en process som verksamheten kommer att arbeta med framgent är att tillgängliggöra viktiga processer och rutiner via telefon, då flera medarbetare saknar tillgång till dator.

Av kvalitetsberättelsen framgår även en redogörelse av brukarundersökningens resultat (se avsnitt 3.1). Verksamhetens egen bedömning är att resultatet påverkats av pandemin, då undersökningen genomfördes med bakgrund mot de aktiviteter som genomförts under 2021. I intervju nämns även att det är många anhöriga som besvarar enkäten utifrån sitt perspektiv, och inte brukaren själv. Intervjuade menar på att

2023-09-04

verksamheterna behöver bli bättre på att kommunicera ut att det är brukaren som ska besvara enkäten utifrån sitt eget perspektiv.

Av dokumentet kvalitetsplan 2023, äldre inom vård- och omsorgsnämndens verksamheter (mars 2023), framgår ett antal identifierade utvecklingsområden som verksamheten ska prioritera under året. Exempel på områden är att förstärka arbete med att förbygga ohälsa hos äldre, motverka ofrivillig ensamhet, fortsätta implementeringen av fast omsorgskontakt samt fortsätta arbeta utifrån ett personcentrerat arbetssätt. Av kvalitetsplanen framgår riskområden som kommer att följas upp inom ramen för verksamhetens egenkontroll, exempelvis personal kontinuiteten hos kund och dokumentation om den boende erbjudits aktiviteter.

3.2.3 Bedömning

Vår genomgång visar att ekonomisk uppföljning till nämnden sker löpande. Dock framgår det ej tydligt i protokollsgranskningen vilka åtgärder nämnden beslutat om för att nå en budget i balans under 2022. Till mestadels sker ett konstaterande att verksamheterna redovisar underskott, men det följs ej av en beslutad åtgärd för budget i balans. Vi ser med bakgrund av granskningen behov av att nämnden tar en mer aktiv roll avseende beslut till åtgärder för en budget i balans framåt.

Granskningen visar också att verksamheterna tagit fram åtgärdsplaner med fokus på en ökad utförandegrad, bemanning och schemaläggning. Vi konstaterar att ett antal effektiviseringsåtgärder inom hemtjänst och särskilda boenden vidtagits sedan den tidigare granskningen som genomfördes 2020. Vår granskning visar dock att behoven kvarstår, och att dessa områden fortfarande är i fokus i samband med att klara en budget i balans.

Vi bedömer att planerade åtgärder inte är realistiska för att komma till rätta med nämndens ekonomiska underskott. Utifrån den resursfördelningsmodell som nämnden använder sig av innebär en ökad utförandegrad enbart en omfördelning av resurser inom nämnden från myndighet till utförare och ger därmed ingen reell kostnadsreducering. Aktiviteterna som redovisats under såväl 2022 som 2023 har inte

2023-09-04

heller givit avsedd effekt. För att säkerställa en balanserad ekonomi behöver aktiviteterna enligt vår bedömning skärpas, och det krävs även en långsiktig strategi med tydliga åtgärder som beskriver hur fortsatt underskott ska undvikas. I en sådan strategi behöver även tydliga övervägningar göras om vilken ambitions- och kvalitetsnivå som nämnden och kommunen eftersträvar inom sin äldreomsorg.

Vår bedömning är att verksamheterna genomför ett antal aktiviteter för att förebygga ohälsa hos äldre, i syfte att säkerställa en god kvalitet på vården. Samtidigt visar den övergripande nyckeltalsanalysen att Huddinge har en lägre upplevd kvalitet än jämförelsekommunerna. I dagsläget ser vi en risk att det finns ett samband mellan den låga nettokostnaden i kommunen och det förhållandevis låga resultat på upplevd kvalitet av brukare. Enligt vår bedömning krävs en fördjupad analys av äldreomsorgens kvalitet.

3.3 Orsaker till budgetunderskott

Av den övergripande jämförelsen vi genomfört av framgår att Huddinge har en relativt lik andel äldre med insatser inom hemtjänst och särskilt boende. Av analysen framgår därmed inga tydliga yttre faktorer som kan utgöra en förklaring till avvikelserna mot budget 2022. Med yttre faktorer avses exempelvis skillnader i andel i befolkningen som har insatser inom äldreomsorgen. Utmaningarna tycks därmed finnas i de förutsättningar som verksamheten får för att genomföra sitt uppdrag samt i hur effektivt verksamheten bedrivs.

Flera av de intervjuade beskriver att verksamheten får effektivitet- och åtgärdskrav löpande, trots att kostnaderna inte är högre än jämförbara kommuner. Intervjuade avlämnar en gemensam bild att det finns en bristande kunskap om orsakerna till underskottet på högre nivå samt att det saknas en tydlig långsiktig strategi för hur verksamheten ska komma i en budget i balans, utan att riskera en lägre kvalitet. Enligt uppgift har det heller inte genomförts tillräckliga analyser avseende orsaker till underskottet.

2023-09-04

I intervju framgår att bemanningssituationen inom äldreomsorgen har föranlett höga personalkostnader. Vidare framgår att det schemaläggningssystemet som kommunen använder sig av idag inte är ändamålsenligt utifrån de behov som verksamheten har. Det finns enligt intervjuade en önskan om kompetens och stöd avseende moduler att använda i schemaläggningssystemet, för att skapa mer effektiva scheman. Sammantaget efterfrågas bättre förutsättningar att arbeta med effektivisering av personalkostnader.

En annan problematik som lyfts fram i intervjuer är ersättningsmodellen som kommunen använder sig av. Modellen bygger på en ersättning för utförd tid inom hemtjänsten och per belagd plats inom boende, där allt är inräknat såsom avbokningar, sjukhusinläggningar, möten etcetera. Eftersom allt täcks in i den så kallade pengens ges ingen ytterligare ersättning för oförutsägbara händelser, och det finns inte heller några undantagsregler såsom tätortspeng och glesortspeng. Vid ett av brukaren avbokade besök eller plötslig sjukhusvistelse utestår ersättningen. Ersättningen täcker inte heller kostnader för tomma platser på särskilda boenden. Kommunen har även ett antal korttidsplatser och oavsett om dessa är belagda eller inte erhåller verksamheten ingen ersättning. Även de privata utförarna inom hemtjänst erhåller sin ersättning utifrån samma modell och ersättningen bygger på kommunens självkostnad för hemtjänst. I intervjuer framgår att de privata utförarna inom hemtjänst inte ännu ifrågasatt ersättningen trots att kommunens hemtjänst haft betydande underskott. I intervju nämns att kunskapen om verksamhetens förutsättningar baserat på modellen behöver förbättras.

Intervjuade avlämnar även en gemensam bild att lagen om valfrihetssystem (LOV) inneburit att invånarna väljer särskilda boenden som ligger utanför kommunens egen regi. Under 2022 öppnades ett nytt privat boende, vilket ledde till att kommunens beläggning i särskilda boenden som utförs i egen regi minskade vilket fick konsekvenser för ersättningen. Av verksamhetsberättelsen för 2022 framgår även att beläggningen inom kommunens särskilda boenden i egen regi har haft en nedåtgående trend sedan början av 2021.

2023-09-04

3.3.1 Bedömning

Våra intervjuer visar att det finns en bemanningsproblematik inom äldreomsorgen som föranlett höga personalkostnader. Det finns också indikationer på att ersättningsmodellen och LOV på särskilda boenden föranlett lägre intäkter än budgeterat med anledning av flera tomma platser på särskilda boenden, avbokade hemtjänstbesök och en inte tillräckligt hög utförd tid. I och med att ersättningsmodellen inte täcker ersättning för oförutsägbara händelser påverkar detta i sin tur även verksamhetens planering för bemanning. Utifrån vår granskning är vår bedömning också att det finns en risk för ökade krav på ersättning från de privata utförarna utifrån de underskott som kommunens hemtjänst upparbetat, vilket i princip betyder att självkostnaden som är grunden för ersättningen egentligen är högre.

Vår övergripande nyckeltalsanalys visar att kommunens nettokostnader för äldreomsorgen är betydligt lägre än statistiskt förväntat. Samtidigt finns det besparings- och effektiviseringskrav på verksamheten. Till detta noterar vi även att nämnden har haft ett etappmål avseende en ökad negativ nettokostnadsavvikelse, det vill säga att ambitionen är att verksamheten ska kosta mindre än statistiskt förväntat.

Granskningen visar också att det finns risker beträffande kvaliteten inom verksamheterna, vilket gör att vi inte kan utesluta att det finns samband mellan kostnadsavvikelser mot budget och den kvalitetsnivå som redovisas. Vidare noterar vi att det finns en avsaknad av tillräckliga analyser av orsaker till underskottet. Vår bedömning är att det krävs en tydlighet i kommunen om vilken ambitionsnivå och därmed kvalitet som eftersträvas avseende äldreomsorg. Först när detta är kartlagt kan en dialog om vilka ekonomiska förutsättningar detta kräver genomföras. I dagsläget kan vi inte utesluta att nämndens budgetunderskott avseende äldreomsorg är förknippat med bristande ekonomiska förutsättningar för den verksamhet som avses att bedrivas.

2023-09-04

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningsens syfte är att vård- och omsorgsnämnden inte fullt ut säkerställt att äldreomsorgen bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt.

Vår övergripande nyckeltalsanalys visar att kommunens nettokostnader för äldreomsorgen är betydligt lägre än statistiskt förväntat. Samtidigt redovisade nämnden underskott vid slutet av 2022 och redovisar även underskott för första kvartalet 2023. Vår granskning visar att det finns besparings- och åtgärdskrav på verksamheten men att dessa inte baseras på en tillräckligt tydlig analys av verksamhetens kostnader i relation till kvalitet.

Granskningen visar att verksamheterna tagit fram åtgärdsplaner med fokus på en ökad utförandegrad, bemanning och schemaläggning. Vi bedömer dock att planerade åtgärder inte är realistiska för att komma till rätta med nämndens ekonomiska underskott. Utifrån den resursfördelningsmodell som nämnden använder sig av innebär en ökad utförandegrad enbart en omfördelning av resurser inom nämnden från myndighet till utförare och ger därmed ingen reell kostnadsreducering. Aktiviteterna som redovisats under såväl 2022 som 2023 har inte heller givit avsedd effekt. För att säkerställa en balanserad ekonomi behöver aktiviteterna enligt vår bedömning skärpas, och det krävs även en långsiktig strategi med tydliga åtgärder som beskriver hur fortsatt underskott ska undvikas. I en sådan strategi behöver även tydliga övervägningar göras om vilken ambitions- och kvalitetsnivå som nämnden och kommunen eftersträvar inom sin äldreomsorg. Först när detta är kartlagt kan en dialog om vilka ekonomiska förutsättningar detta kräver genomföras. I dagsläget kan vi inte utesluta att nämndens budgetunderskott avseende äldreomsorg är förknippat med bristande ekonomiska förutsättningar för den verksamhet som avses att bedrivas.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi vård- och omsorgsnämnden att:



Huddinge kommun
Granskning av äldreomsorgen

2023-09-04

- Genomföra en tydligare analys av orsaker till verksamhetens kostnader i relation till kvalité
- Ta fram en långsiktig strategi som beskriver ambitions- och kvalitetsnivå för äldreomsorgen i kommunen, samt tydliga åtgärder som beskriver hur fortsatt underskott ska undvikas
- Fatta beslut om erforderliga åtgärder i syfte att nå en ekonomi i balans och den kvalitetsnivå som man eftersträvar i verksamheten
- Se över resursfördelningssystem så att det styr och innehåller incitament mot de mål som finns för verksamheten



Huddinge kommun
Granskning av äldreomsorgen

2023-09-04

Datum som ovan

KPMG AB

Mikael Lind
Certifierad kommunal revisor

Hannah Klarkner
Kommunal revisor

Micaela Hedin
Certifierad kommunal revisor / kundansvarig

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.