



# Timrå kommun

## - Analys av kostnader inom socialnämnden

Rapport

2019-08-02

Helene Ersson



# Innehåll

Sammanfattning	Sid 3
Bakgrund och uppdrag	4
Genomförande och metod	5
Antal anställda inom förvaltningen	6
Jämförelse med andra och nettokostnadsavvikelser	7
Fördjupad analys	12
Budgetavvikelser 2018	23
Budgetprognos 2019 inkl åtgärdsplan	24
Slutsatser och rekommendationer	25

# Sammanfattning

Socialtjänstlagen (SoL) och Lagen om stöd och service till personer med funktionshinder (LSS) har samma syfte; att ge stöd för att öka individens självständighet och oberoende och rätt till ett bra liv. Denna rapport har fokus på kommunens kostnader för det sociala välfärdssystemet, men vår ansats i slutsatser och rekommendationer har varit att bibehålla eller öka kvaliteten för individen och samtidigt sänka kostnaden.

Efter jämförelsen med andra kommuner bedömer vi att följande verksamheter har en högre kostnad än andra:

- Äldreomsorgen – särskilda boenden
- Individ- och familjeomsorgen – ekonomiskt bistånd
- Individ- och familjeomsorgen – barn- och ungdomsvård

65 procent av förvaltningens kostnader är personalkostnader. Inom äldreomsorgen är den närmare 70 procent och inom individ- och familjeomsorgen är det ca 35 procent då både utbetalt ekonomiskt bistånd och köp av platser ingår. Vi har sett att personalkostnaden ökat över åren, vilket till viss del beror på utökade krav i föreskrifter och stimulans till utökning via tillfälliga statsbidrag. Vi kan inte se att verksamheten ökat i samma omfattning då den är tämligen stabil framför allt inom äldreomsorgen och omsorgen.

Kostnaden för ekonomiskt bistånd är oförklarligt hög i Timrå kommun och vi föreslår två åtgärder:

- Kartlägga och analysera om det finns någon skillnad i Försäkringskassans bedömning och beslut gällande sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning i Timrå kommun jämfört med andra orter.
- Genomlysning av information om utbetalningar i Procapita som kan ge stöd för analys av handläggares beslut om utbetalningar och om klienters rätt till ersättning.

Vi ser också behovet av att ändra arbetssätt för att successivt minska personalkostnaden inom äldreomsorgen och omsorgen. Detta genom att underlätta för första linjens chef att analysera, planera, styra och följa upp verksamheten genom att:

- Öka tydligheten om vilka kostnader som är påverkbara för respektive beslutsnivå.
- Ge den information som behövs för första linjens chef att styra t ex antal tillgängliga timmar utifrån budget.
- Frigör tid för första linjens chef att utveckla ett närvarande, coachande ledarskap. Ge stöd och handledning och låt medarbetare och chefer utvecklas i sin profession på den egna arbetsplatsen.

Vi gör också bedömningen att styrningen över interna tjänster och kostnader behöver tydliggöras så att det är klart för alla hur dessa verksamheter styrs mot ändamålsenlighet och effektivitet.



# Bakgrund och uppdrag

Socialnämnden svarar för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det.

Socialnämnden omsätter drygt 500 mnkr och i förvaltningen finns ca 600 anställda. Enligt databasen Kolada redovisar kommunen en förhållandevis hög kostnad för äldreomsorgen, beräknat per invånare över 80 år.

Timrå kommun har konstaterat att det behövs en genomlysning av kostnaderna inom samtliga socialnämndens ansvarsområden.

Uppdraget är att

- Kvalitetssäkra antalet anställda i HR-systemet och förklara vad volymförändringen beror på under perioden 2011-2018
- Jämföra nyckeltal mot andra kommuner och på så sätt ringa in verksamheter som är dyra.
- Se över bemanningstalen, är de bra eller dåliga, och varför skiljer de sig mot budget.
- Analysera första kvartalets prognos i förhållande till den handlingsplan som upprättats.
- Omvärldsanalys. Hur ser t ex budgetfördelningen i Härnösand och Kramfors ut mot den budgetfördelning vi har i Timrå.
- Analysera den stora avvikelsen som Timrå hade 2018 mot budget. Vad förklarar avvikelsen?
- Föreslå motiverade åtgärder för att nå en budget i balans

# Genomförande och metod

Utredningen har gjorts under maj/juni 2019.

## Framtagande av underlag

Mot ovanstående bakgrund och utifrån vår tidigare erfarenhet har underlag tagits fram på följande vis:

- Intervjuer har genomförts med
  - förvaltningschef, biträdande förvaltningschef och verksamhetschefer
  - HR-samordnare och ekonomer
  - Enhetschef
- Intervjuer har genomförts med
  - Chef för välfärdsförvaltningen, Kramfors kommun
  - Utvärderare vid FOU Västernorrland
- Dokumentstudier har gjort av bland annat
  - Kommunens personal- och hälsobokslut 2011-2018
  - FOU Västernorrlands utvärdering Förändringsarbete för att bli en attraktivare arbetsgivare
  - FOU Västernorrlands genomlysning av Timrå kommuns missbruksvård
  - Analys av LSS-utjämning, PWC
  - Ekonomisk långtidsprognos för 2025-2035, PWC
  - Underlag och delårsrapport till socialnämnden 2019
- Sammanställning av information från HR-och ekonomisystem
- Information och jämförande statistik från databasen Kolada

## Analys och bedömning

Resultatet av intervjuer, dokumentstudier och information ur HR- och ekonomisystem har legat till grund för den analys och bedömning som gjorts.

## Delavstämning

Delrapportering i form av avstämningsrapport och möte med beställaren har gjorts den 23 maj, 12 juni och 25 juni.

## Rapport

I den föreliggande rapporten sammanfattas utredningen och våra slutsatser med därtill hörande rekommendationer.

Rapporten har faktakontrollerats av representanter för beställaren.

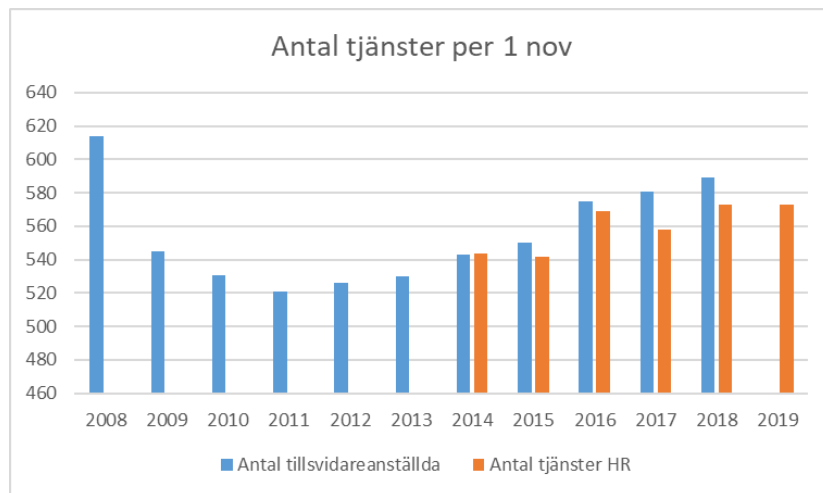
## Projektorganisation

Genomlysningen har genomförts av Helene Ersson, utredare med mer än tjugo års erfarenhet av kommunal verksamhet, utveckling av kommunal verksamhet och kommunal revision.

# Antal anställda inom förvaltningen

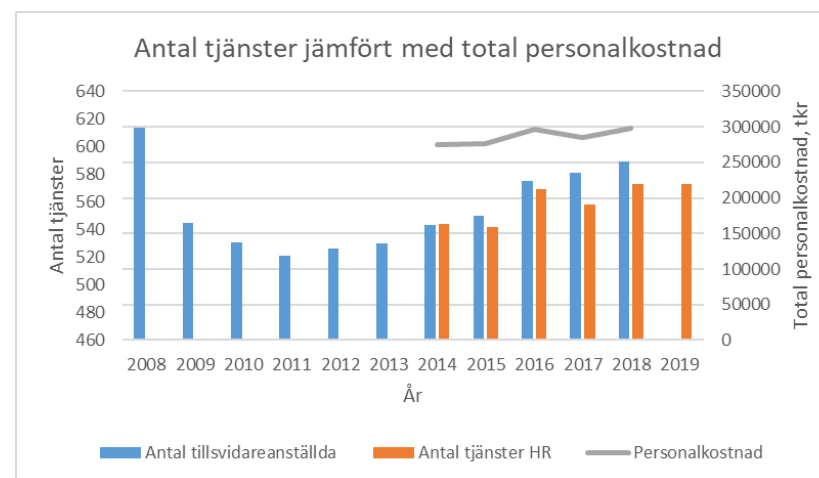
Antalet tillsvidarejänster per 1 november redovisas varje år i kommunens personal- och hälsobokslut. Under ett flertal år har uppgiften inte hämtats från personalsystemet utan via ett dataanalysverktyg. Under senare tid har förändringarna som redovisats varit svåra att förklara vilket har lett till misstankar att uppgifterna inte stämmer.

Genom att sammanställa de uppgifter som redovisats i personal- och hälsoboksluten under åren 2011 – 2018, med de uppgifter som finns i nuvarande personalsystem ser vi att det finns en skillnad som inte kan förklaras med annat än att dataanalysverktyget hämtat felaktiga uppgifter, se diagram nedan.



Vi kan samtidigt konstatera att ett antal av tjänsterna inte är tillsatta då det saknas ekonomiskt utrymme i fastställd budget. För att personal- och hälsobokslutet ska bilda underlag för analys av tillgängliga resurser i form av arbetstimmar bör uppgifter om antal tillgängliga arbetstimmar under året redovisas. Detta oavsett om det är tillsvidareanställningar, begränsade vikariat eller timanställningar.

Vi har samtidigt hämtat den totala personalkostnaden som redovisats i ekonomisystemet för åren 2014-2018 och kan se att personalkostnaden för år 2017 och 2018 förändrats i likhet med hur antalet tjänster förändrats, se diagram nedan.



I intervjuerna framkom att år 2017 ändrades redovisningen så att den kommungemensamma kostnaden för ledning och stöd fördelades ut på förvaltningarna utifrån ett givet belopp per anställd. Vi har i sammanställningen exkluderat dessa kostnader för att få jämförbarhet mellan åren.

I kostnaden ingår lönekostnader inkl personalomkostnader för både tillsvidareanställda, visstidsanställda och vikarier. Se vidare under rubriken Fördjupad analys – Personalkostnad.



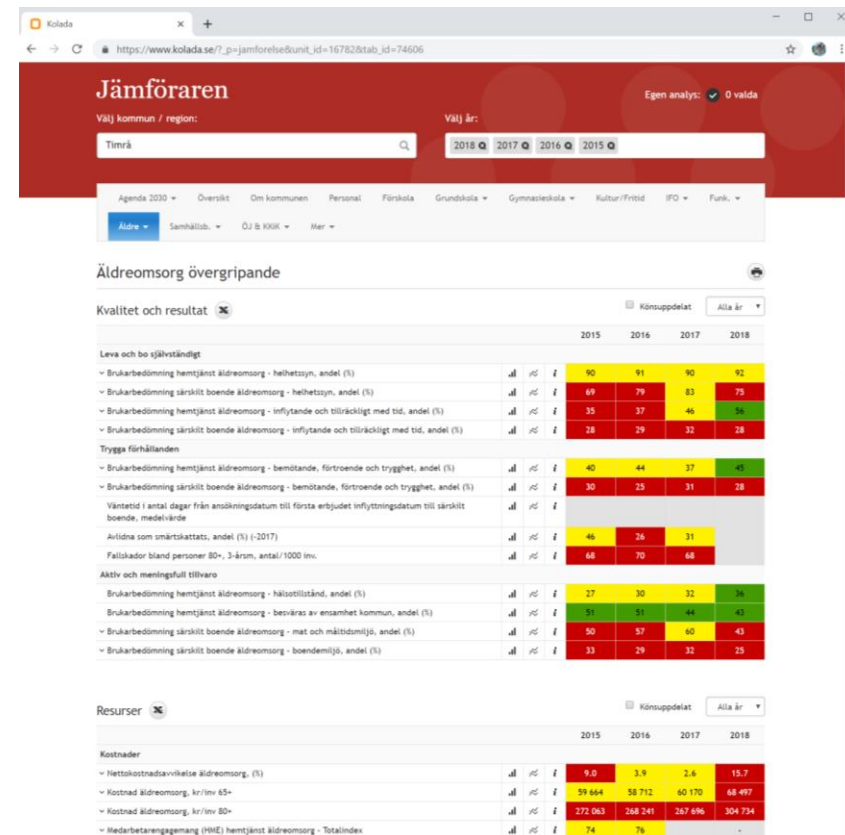
# Jämförelse med andra

För att göra en jämförelse av Timrå kommuns kostnader med andra kommuner har vi hämtat uppgifter ut statistikdatabasen Kolada, den databas som RKA (Rådet för främjande av kommunal analys) ansvarar för och som bland annat innehåller de uppgifter som kommunen lämnar varje år i ett så kallat räkenskapssammandrag till SCB (Statistiska centralbyrån) och tidigare presenterades i boken Vad kostar verksamheten i din kommun?

Jämförelser kan göras både med samtliga kommuner i landet, övriga kommuner i länet och liknande kommuner i landet. I diagram och tabeller redovisas uppgifterna i grönt, gult eller rött. Grönt innebär att kommunens resultat tillhör de 25 procent av kommunerna lägst kostnad, rött innebär att kommunens resultat tillhör de 25 procent av kommunerna som har högst kostnad inom respektive område. Eftersom det är ekonomiska jämförelser kan den egna kommunens resultat naturligtvis vara en medveten politisk satsning som resulterar i ”röda siffror”.

Efter en genomgång av jämförelsetal för samtliga verksamheter bedömer vi att en fördjupad analys bör göras av följande verksamheter:

- Äldreomsorgen – särskilda boenden
- Individ- och familjeomsorgen – ekonomiskt bistånd
- Individ- och familjeomsorgen – barn- och ungdomsvård



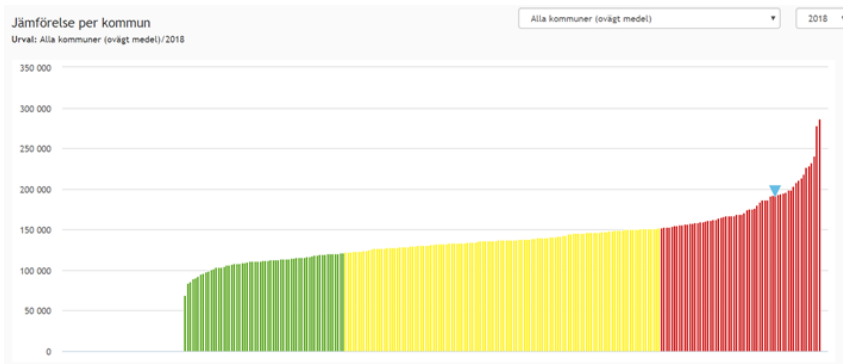
Utvecklingen inom äldreomsorgen – Timrå kommun. Exempel från [www.kolada.se](http://www.kolada.se)

# Jämförelse med andra

Följande uppgifter har vi bedömt intressanta. Diagram har hämtats ur [www.kolada.se](http://www.kolada.se)

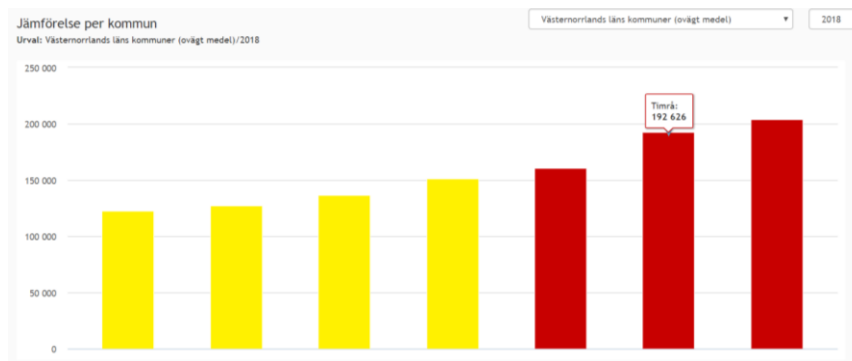
## Äldreomsorg – Särskilda boenden

Kostnaden år 2018 för särskilt boende delat med antalet invånare 80+ är hög i Timrå kommun, se diagram nedan. Den blå pilen visar kostnaden för Timrå jämfört med övriga kommuner i landet.

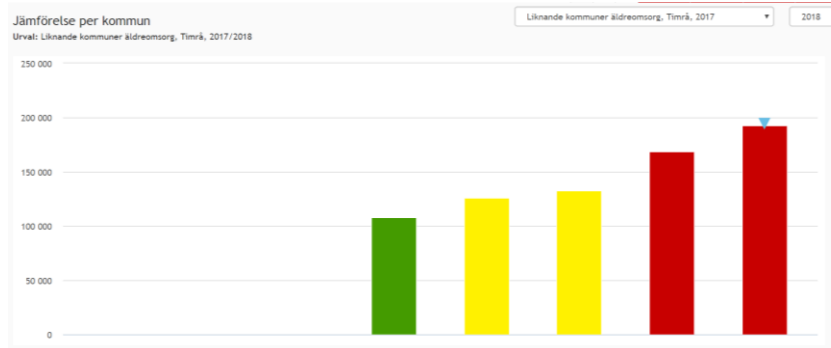


Kostnaden per invånare är hög trots att Timrå kommun inte infört rätten till heltid för anställda inom socialförvaltningen.

I jämförelse med kommunerna i Västernorrland har Timrå näst högst kostnad per invånare 80+. Härnösand, Sollefteå och Kramfors har betydligt lägre kostnad.



I jämförelse med "jämförbara kommuner" Skara, Tjörn, Sjöbo och Strömstad har Timrå högst kostnad per invånare 80+.

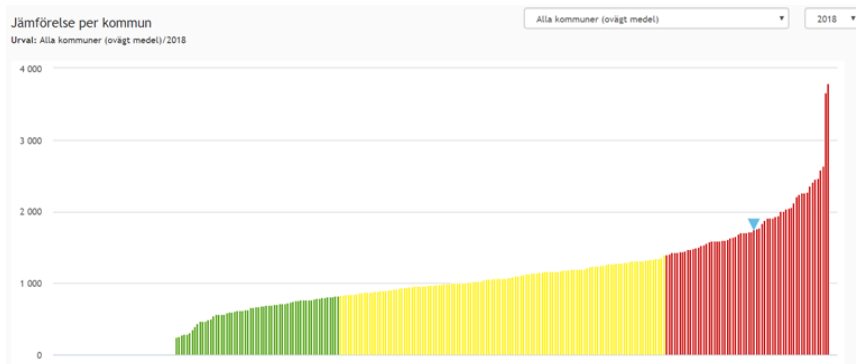




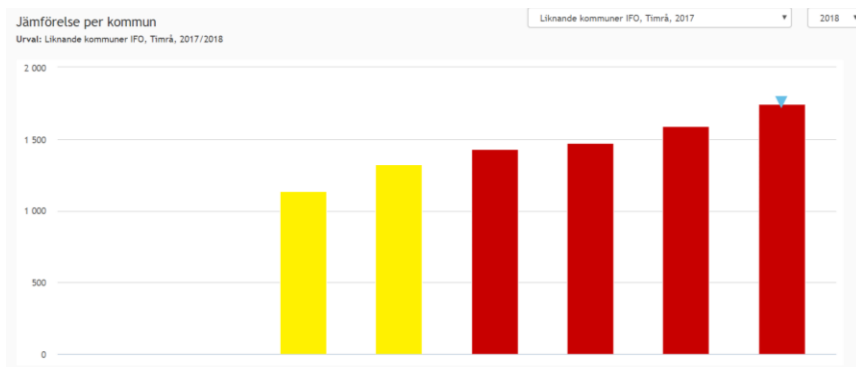
# Jämförelse med andra

## Individ- och familjeomsorgen – Ekonomiskt bistånd

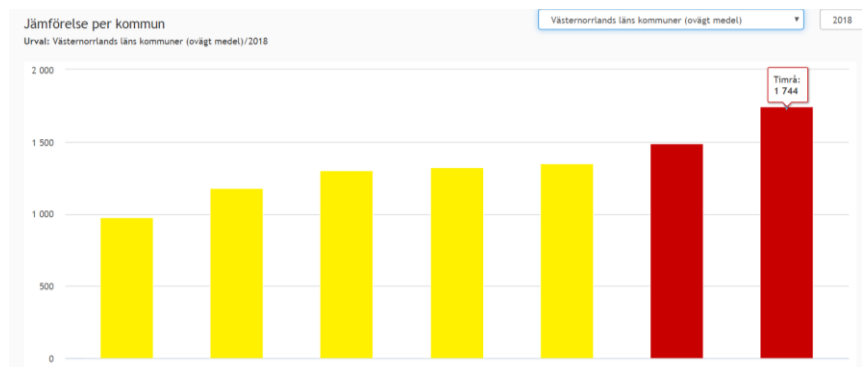
Kostnaden år 2018 per invånare för ekonomiskt bistånd var högt i Timrå, jämfört med andra kommuner.



Biståndet per invånare är högt i jämförelse med "jämförbara kommuner" så som Hedemora, Skara, Åmål, Kramfors och Åstorp.



Kostnaden är hög även i jämförelse med övriga kommuner i Västernorrland, där Örnsköldsvik har lägst kostnader. Även Härnösand har relativt låg kostnad.



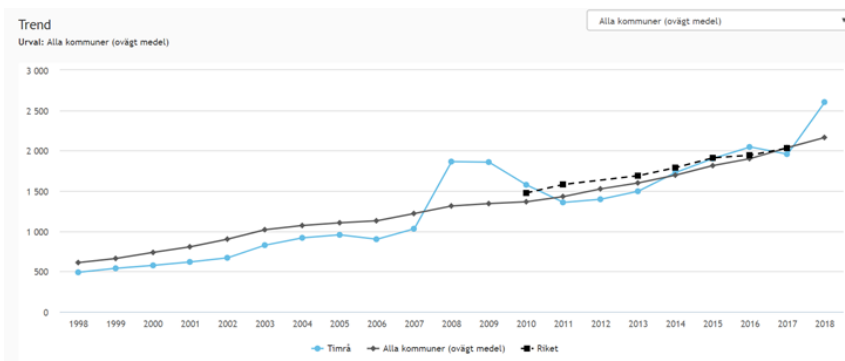
Av de uppgifter som finns i Kolada framgår att kostnaden för ekonomisk bistånd har varit högt i Timrå sedan år 2015. Kostnaden för 2018 har ökat mer i Timrå än i övriga kommuner.

	2015	2016	2017	2018
<b>Ekonomiskt bistånd</b>				
▼ Kostnad ekonomiskt bistånd, kr/inv	1 344	1 407	1 443	1 744
Utbetalt ekonomiskt bistånd (enl. SoS inkl flyktinghushåll), kr/inv	976	1 014	901	

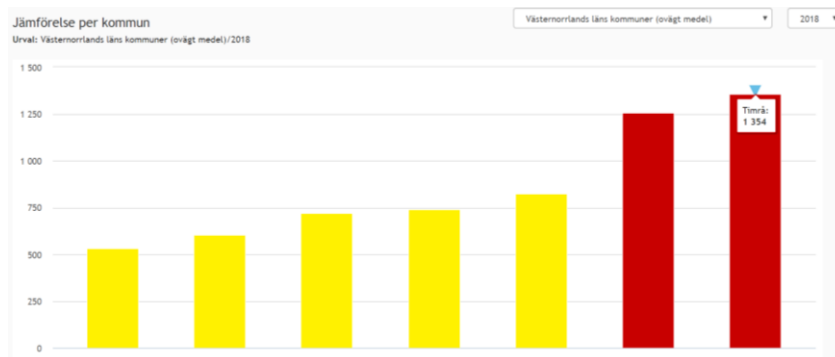
# Jämförelse med andra

## Individ- och familjeomsorgen – Barn- och ungdomsvård

Kostnaden år 2018 per invånare för barn- och ungdomsvården var högt i Timrå, jämfört med andra kommuner. Däremot har kostnaden tidigare legat i nivå med rikssnittet.

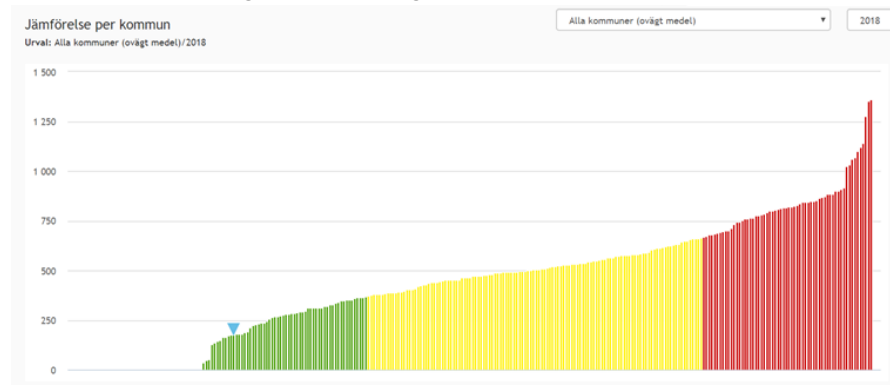


Det är framför allt kostnaderna per invånare för HVB-placeringar av barn och unga som ökat. I jämförelse med övriga kommuner i Västernorrland har Timrå (tillsammans med Kramfors) högst kostnader. Sollefteå och Örnsköldsvik har betydligt lägre kostnader per invånare.



Samtliga kommuner i Västernorrland avropar platser enligt samma ramavtal.

Utifrån redovisningen ser det ut som om kostnaden per invånare för öppna insatser barn och unga är bland de lägsta i landet.



I intervjuerna ställde sig flera tveksamma till uppgifterna, då uppfattningen efter jämförelse med övriga kommuner i länet är att de öppna insatserna i Timrå kommun är lika omfattande som hos de andra. Vid en närmare undersökning kan vi konstatera att ytterligare kostnader kan hänföras till öppna insatser barn och unga, vilket innebär att den verkliga kostnaden per invånare ska justeras till 388 kr för år 2018. Uppgifterna kommer att redovisas korrekt i 2019 års räkenskapsammandrag.

Trots justeringen har Timrå kommun låga kostnader per invånare i ett nationellt perspektiv. Vid jämförelse med kommunerna i länet har Timrå tredje högsta kostnaden per invånare, nästan i nivå med Sollefteå och Kramfors.

Både forskning och erfarenhet visar att insatser i tidigt skede i den invanda miljön har större förutsättningar till långsiktiga förändringar än placeringar i familjehem eller HVB. Det finns anledning att fortsätta det påbörjade arbetet att utveckla metoder och arbetssätt för att möta barn och ungas behov i tidigt skede, gärna i samarbete med näraliggande kommuner.

# Nettokostnadsavvikelse

SKL har tillsammans med RKA tagit fram en så kallad nettokostnadsavvikelse för att göra uppgifterna om en kommun jämförbar med en annan.

Nettokostnadsavvikelse är nettokostnad minus referenskostnad för äldreomsorg. 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.

Timrå kommun redovisade en nettokostnadsavvikelse på 33 mnkr för äldreomsorgen år 2018. Det är en ökning med 28 mnkr från år 2017.

För individ- och familjeomsorgen redovisades en nettokostnadsavvikelse på 15 mnkr för år 2018, vilket också är en ökning från år 2017.

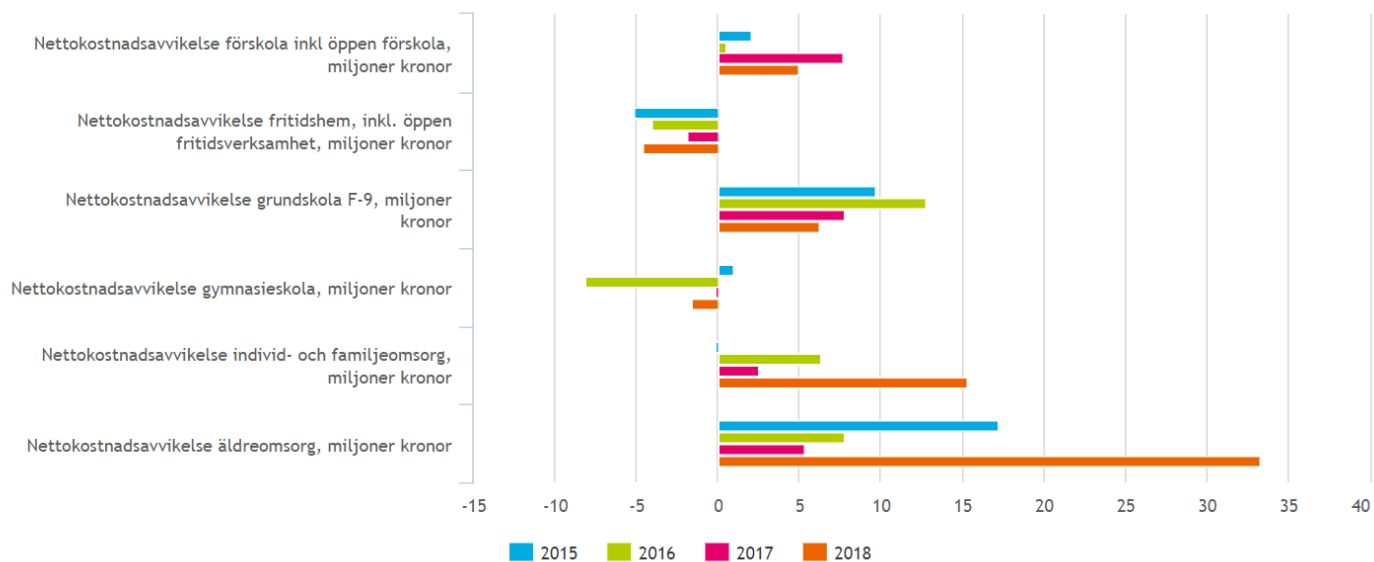
Samtliga verksamhetsområden utom fritidshem och gymnasieskola redovisar ett högre kostnadsläge än den teoretiska beräkningen.

Vid jämförelse med kommuner i länet redovisar Härnösand en positiv nettokostnadsavvikelse för både äldreomsorgen och IFO.

Nettokostnadsavvikelse miljoner kronor



Alla år ▾



# Fördjupad analys

Utifrån de jämförelser som varit möjliga att göra med andra kommuner har vi bedömt följande områden intressanta att göra en fördjupad analys inom:

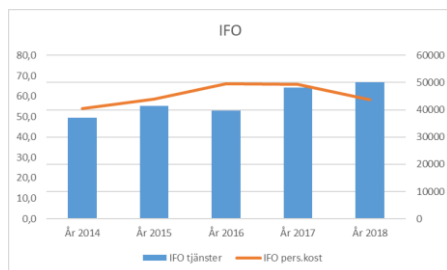
- Socialförvaltningens personalkostnad – 65 procent av förvaltningens kostnader är personalkostnader. Inom äldreomsorgen är den närmare 70 procent och inom individ- och familjeomsorgen är det ca 35 procent då både ekonomiskt bistånd och köp av platser ingår.
- Övriga personalkostnader – för att klargöra om kostnader för timanställningar, övertidsersättningar, jour och beredskap förändrats över åren.
- Bemanning inom äldreomsorgen – beskrivning av principer och rutiner då det är en stor kostnadspost och avgörande för kostnadsutvecklingen.
- Externa bidrag – under de senaste åren har det funnits ett flertal riktade statsbidrag som haft olika syften och ändrats i omfattning. För år 2019 har i stort sett samtliga utvecklats. Vi kan inte se att kostnaden minskat i samma omfattning.
- Äldreomsorgens boende och hemtjänst – inom äldreomsorgens verksamhet har personalkostnaden ökat över åren, trots att verksamhetens omfattning bedöms vara relativt konstant.
- Försörjningsstöd – antalet hushåll och utbetalt försörjningsstöd ökade under år 2018 och är fortfarande på en hög nivå, jämfört med riket. Då arbetslösheten är låg krävs ytterligare analyser för att förstå orsaken till den höga kostnaden.
- Barn- och ungdomsvård – Antalet placeringar har varit högt under ett antal år, samtidigt som nya metoder håller på att utvecklas för att möta individen i tidigt skede på hemmaplan.
- Omsorgen (LSS, pers.ass) – av de personer som har beslut om insatser enligt LSS är många i åldern 21-39 år. Deras förutsättningar under uppväxten skiljer sig stort jämfört med tidigare generationer och verksamheten behöver möta deras förutsättningar och behov med nya lösningar.
- Interna och indirekta kostnader – under våren har ekonomirapporten anpassats för att underlätta för enhetscheferna i deras analys och ekonomiska styrning över verksamheten. Tyvärr har det brustit i implementeringen av det nya systemet. Verktygen finns men kompetensen samt ledning/styrning måste utvecklas för att få utväxling av det tagits fram för att . Styrningen över interna kostnader behöver utvecklas och tydliggöras så att det för alla står klart hur dessa verksamheter styrs mot ändamålsenlighet och effektivitet.
- Förändringsarbete och effekter – beslut har tagits om ett flertal förändringsarbeten med syfte att höja kvaliteten eller sänka kostnaden. Vi efterlyser tydligare styrning så att den förväntade effekten uppstår.

Mer om dessa punkter kan du läsa på följande sidor.

# Socialförvaltningens personalkostnad

I personalsystemet framgår att antalet tjänster har ökat från 544 tjänster den 1 november år 2014 till 572 tjänster den 1 november år 2018. Vid en genomgång av antalet tjänster visar det sig att flera av dessa är vakantsatta eller ej tillsatta med vikarier under längre tjänstledigheter. Detta som ett resultat av begränsade budgetar.

Som exempel kan nämnas att det i personalsystemet den 1 april 2019 finns 67,4 tjänster inom IFO men beräkningen för år 2019 att endast 55,6 tjänster kommer att bemannas. Flera av tjänsterna är vakantsatta under ordinarie personals sjukskrivning eller föräldraledighet, vilket syns när vi jämför antal tjänster med kostnadsutvecklingen, se diagram nedan.

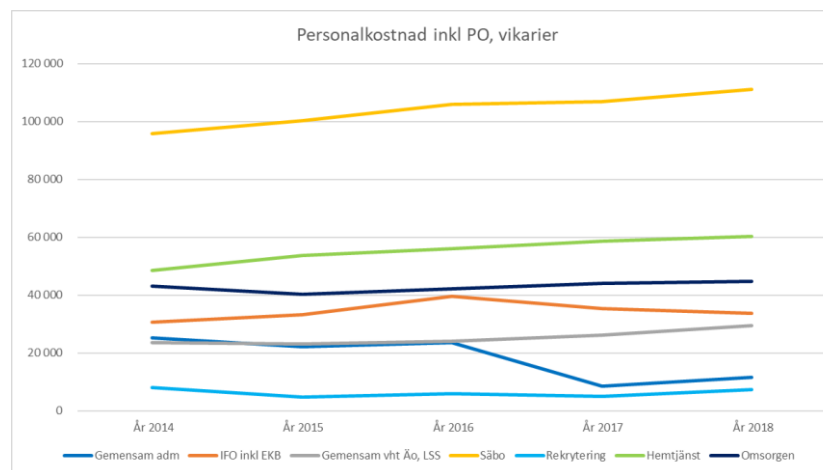


Den totala personalkostnaden ökat från 275 mnkr år 2014 till 298 mnkr år 2018, se tabell nedan. År 2017 ändrades redovisningen och kommungemensamma kostnader fördelades per förvaltning med fast belopp per anställd. För att öka jämförbarheten har kostnaden exkluderats i redovisningen för år 2017 och 2018 i nedanstående tabell och i diagram till höger.

	År 2014	År 2015	År 2016	År 2017	År 2018
Gemensam adm	25 114	22 050	23 616	8 602	11 572
IFO inkl EKB	30 644	33 275	39 505	35 429	33 637
Gemensam vht Åo, LSS	23 620	22 995	24 101	26 265	29 412
Säbo	95 853	100 322	105 829	106 898	111 187
Rekrytering	8 053	4 654	5 865	5 048	7 451
Hemtjänst	48 528	53 637	56 141	58 666	60 269
Omsorgen	43 167	40 193	42 074	44 017	44 715
<b>Summa</b>	<b>274 979</b>	<b>277 126</b>	<b>297 130</b>	<b>284 923</b>	<b>298 242</b>

Den årliga lönerrevisionen motsvarar ca xx kr.

I diagrammet nedan redovisas förändringen av personalkostnaden över tid. Den totala personalkostnaden för äldreomsorgens särskilda boende har ökat konstant. För jämförbarheten ingår kostnaderna för boendet vid Bergsgatan under hela tidsperioden i äldreomsorgen/särskilda boende.



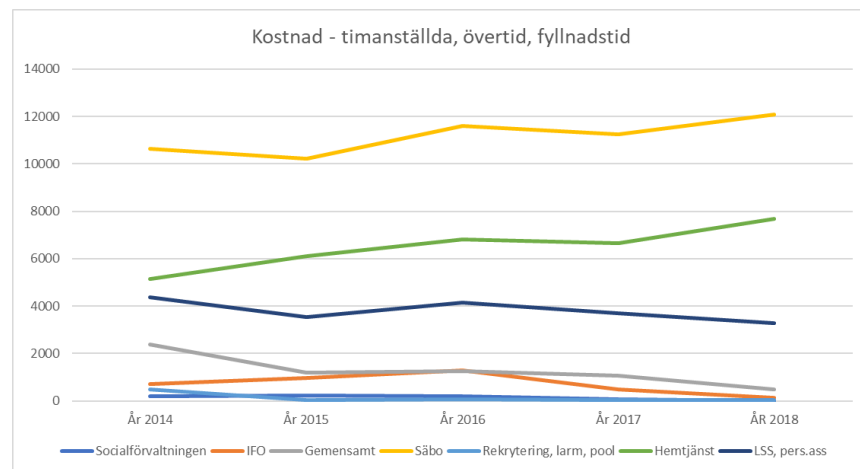
Under åren har krav ställts på ökad nattbemanning vilket innebar en utökning med 2,5 tjänster. Beslutet att låta delar av Hagalid och Strandbo år 2017 övergå från serviceboende med hemtjänst till särskilt boende innebar en ökad bemanning med ca 5 tjänster.

# Övriga personalkostnader

Kostnaden för timanställda, övertidsersättning och lön för fyllnadstid har under perioden varit relativt konstant, ca 23 mnkr per år. År 2016 ökade kostnaden tillfälligt, främst beroende av ökningen inom Integration och Ensamkommande barn, se tabell nedan.

	År 2014	År 2015	År 2016	År 2017	År 2018
<b>Socialförvaltningen</b>	202	228	212	77	24
<b>IFO</b>	710	969	1 289	496	149
<b>Gemensamt</b>	2 378	1 185	1 256	1 063	474
<b>Säbo</b>	10 649	10 222	11 600	11 248	12 066
<b>Rekrytering, larm, pool</b>	496	51	86	33	56
<b>Hemtjänst</b>	5 135	6 103	6 818	6 659	7 674
<b>LSS, pers.ass</b>	4 387	3 555	4 140	3 701	3 280
<b>Summa</b>	<b>23 957</b>	<b>22 313</b>	<b>25 401</b>	<b>23 277</b>	<b>23 723</b>

Kostnaden inom hemtjänsten har successivt ökat, vilket kan förklaras med ett ökat antal ärenden. Även inom särskilda boenden har kostnaden ökat över tid, trots att antalet boendeplatser är konstant.

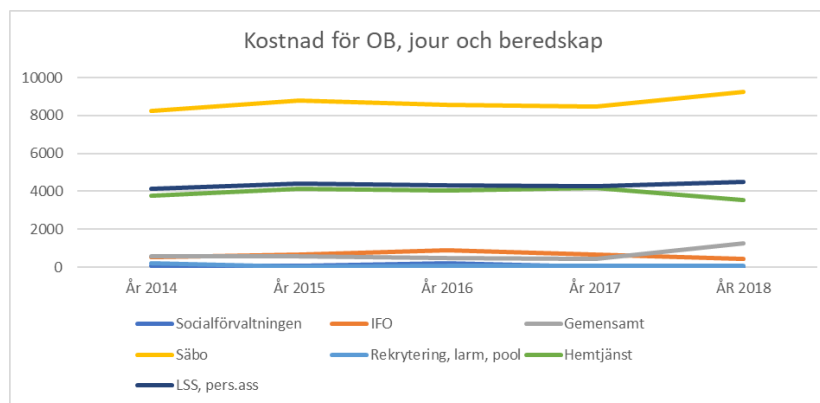


## Kostnader för OB, jour och beredskap

Ersättningen för obekvämt arbetstid (OB) och ersättning för jour- och beredskapstjänst är relativt konstant över åren. För år 2018 ökade kostnaderna för OB inom Gemensamt (Rehab) och Särskilda boenden. Däremot minskade kostnaden för OB inom Hemtjänsten.

Kostnaden för jour och beredskap återfinns i huvudsak inom IFO och Omsorgen (LSS, pers.ass). Inom IFO har kostnaden minskat i takt med att verksamheten inom EKB har avvecklats.

	År 2014	År 2015	År 2016	År 2017	År 2018
<b>Socialförvaltningen</b>	54	73	225	1	0
<b>IFO</b>	541	646	885	659	450
<b>Gemensamt</b>	582	576	469	456	1265
<b>Säbo</b>	8222	8812	8572	8466	9228
<b>Rekrytering, larm, pool</b>	204	33	77	75	78
<b>Hemtjänst</b>	3786	4143	4043	4196	3519
<b>LSS, pers.ass</b>	4136	4399	4296	4268	4492
<b>Summa</b>	<b>17525</b>	<b>18682</b>	<b>18567</b>	<b>18121</b>	<b>19032</b>



# Bemanning – principer och rutiner

Sättet att bemanna hemtjänst och särskilda boenden inom äldreomsorgen skiljer sig åt historiskt. Bemanningen i hemtjänst sker utifrån den enskildes behov och förmåga, medan bemanning i särskilda boende sker på ett mer traditionellt sätt där bemanningstal och fasta turer har varit legio.

Både lagstiftning och Socialstyrelse pekar på individens behov i centrum och varken föreskriften (SOSFS 2012:12) eller allmänna råd om bemanning i särskilda boenden innehåller några bemanningstal.

Sättet att bemanna ändras på många platser i landet så att bemanningen på särskilt boende blir mer lik bemanningsprinciperna inom hemtjänsten. Timrå kommun tar sedan många år tillbaka beslut om insatser utifrån individuella behov även vid beslut om plats på särskilt boende. Dessa beslut bör följas upp löpande så att varje individs behov tillgodoses.

I nuläget är bemanningen på särskilda boenden i princip lika stor oavsett de boendes individuella behov och beslut om insats. Mindre justeringar görs då extrabemanning begärs vid extraordinära behov. Den fastställda bemanningen kan ses därför som en lägsta nivå, för att sedan höjas vid särskilda behov.

Handläggarna i Timrå kommun gör individuella utredningar om behov och egen förmåga inför beslut om bistånd. Dessa utredningar upplevs väl genomförda men utifrån dessa görs inga vårdtyngdsmätningar för att anpassa bemanningen utifrån individernas behov och egna förmågor. Det finns metoder att inför varje månads schemaläggning göra en enkel bedömning av bemanningsbehovet utifrån de aktuella förutsättningarna.



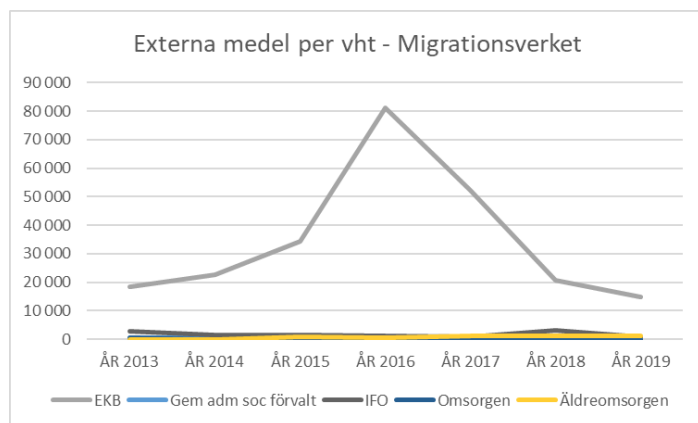


# Externa bidrag

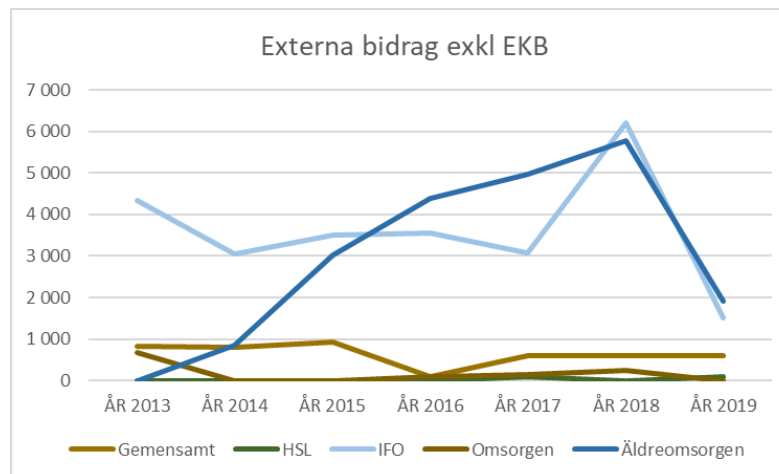
Sedan år 2012 har kommunen sökt stimulansbidrag och projektmedel, erhållit prestationsersättning eller återsökt ersättning för kostnader och momsbidrag. År 2012 erhöll kommunen 35,6 mkr och år 2016 erhöll kommunen som högst bidrag/ersättning på närmare 110 mkr. Fram till år 2016 var inte dessa intäkter budgeterade. Budget för år 2019 är 19 mkr där den enskilt största posten är statsbidrag från Migrationsverket, se tabell nedan.

Bidragsgivare	ÅR 2012	ÅR 2013	ÅR 2014	ÅR 2015	ÅR 2016	ÅR 2017	ÅR 2018	ÅR 2019
Driftbidrag från staten	675	890	953	1135	1071	1518	1366	1376
Statsbidrag från Skolverket						95		
Statsbidrag från Socialstyrelsen	1910	843	387	2540	4960	5020	5902	734
Statsbidrag från Migrationsverket	9355	22244	24855	36780	82421	54103	25113	16777
Övriga statsbidrag	153	82	0	0	0			
Driftbidrag från AMS	976	1046	1140	825	1009	879	1095	
Ers FÖK, Pers.ass	18034	17659	17150	14065	16130	13027	12504	
Momsbidrag	3507	3381	3530	3456	3578	3650	4826	
Övriga bidrag	1005	693	2260	2146	809	546	1258	120
Summa	35615	46838	50275	60947	109978	78838	52064	19007

Även om delar av övrig verksamhet var berörd och finansierad av medel från Migrationsverket så var den enkom största verksamheten Ensamkommande barn (EKB), se diagram nedan.



Vid en exkludering av ersättning kopplat till ensamkommande flyktingbarn visar det sig att övriga verksamheter erhållit relativt stora belopp, vilket i stort sett utblir år 2019, se diagram nedan.

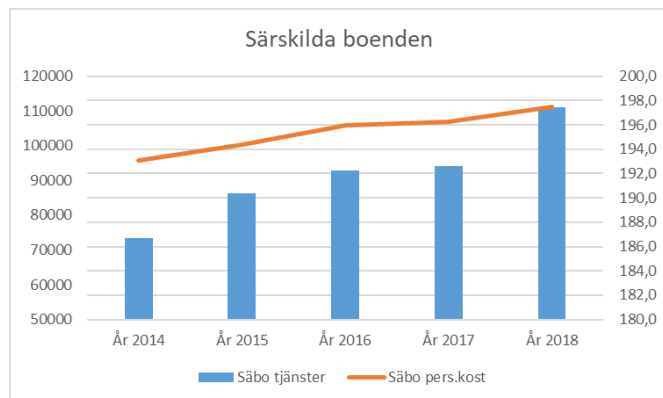


För äldreomsorgen innebär det en minskad intäkt motsvarande 3,8 mkr mellan år 2018 och 2019. För IFO innebär det en minskad intäkt på 4,7 mkr.

I något fall har bemanningen varit kopplad till projektperioden och personalkostnaden har kunnat reduceras, men vi kan inte se att kostnadsreduceringarna har skett i samma omfattning som de minskade intäkterna.

# Äldreomsorgens boende och hemtjänst

Inom Särskilda boenden har antalet tjänster samt den totala personalkostnaden ökat över åren. Även kostnader för timanställda, övertid och OB har ökat.



För år 2019 har dessutom externa bidrag minskat med 4 mnkr.

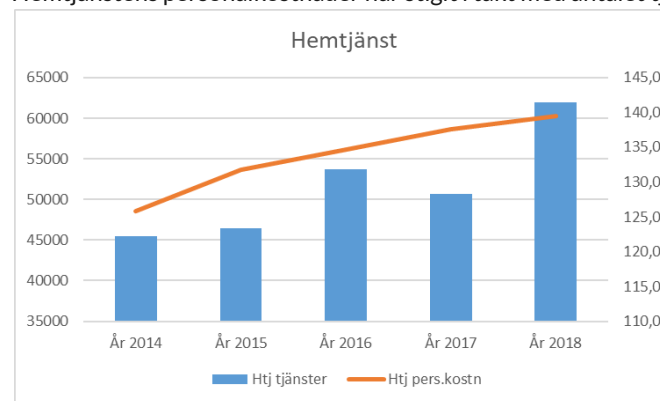
År 2016 övergick boendet vid Bergsgatan från socialpsykiatri till äldreomsorgen, men för jämförelsens skull ingår boendet under rubriken Särskilt boende för hela tidsperioden. År 2017 övergick en del av Hagalid och en av Strandbo från att vara servicehus med hemtjänst till att bli särskilt boende. Det kan förklara ökningen av antalet tjänster i särskilt boende, samtidigt som det var en minskning inom hemtjänsten. Under hösten 2018 avvecklades 9 platser vid Strandvillan i Söråker. År 2019 är det totalt 203 platser på särskilt boende i Timrå kommun, se tabell nedan.

Särskilt boende, äldre år 2019	Antal platser
Hagalid	56
Bergsgatans gruppboende	13
Merlogården	33
Strandbo exkl strandvillan	66
Tallnäs	35
<b>Summa SÄBO</b>	<b>203</b>

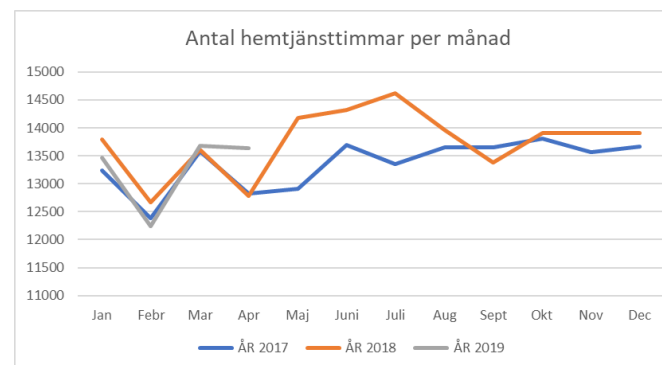
I intervjuerna framkom att flera av äldreboendena upplevs små och innebära en högre personalkostnad per boende.

Bergsgatans gruppboende är beläget i direkt anslutning till Hagalids äldreboende och har vissa möjligheter till gemensam bemanning t ex närheten till sjuksköterska.

Hemtjänstens personalkostnader har stigit i takt med antalet tjänster.

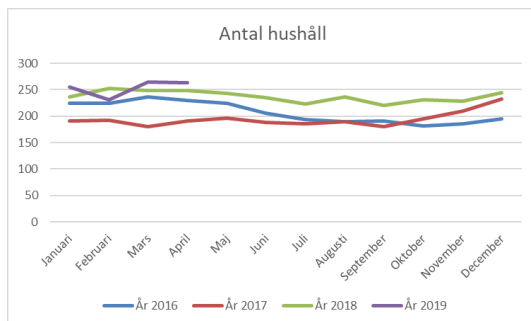


Antalet beviljade hemtjänsttimmar är år 2019 i nivå med år 2018, där antalet timmar ökade under sommarmånaderna jämfört med år 2017.

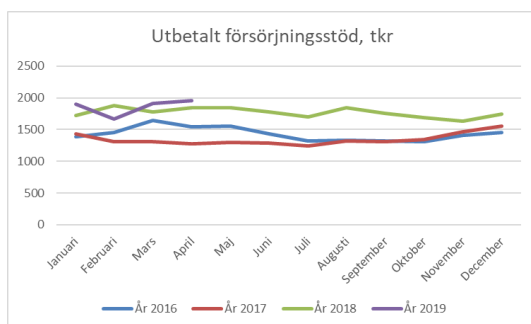


# Försörjningsstöd

Antal hushåll som ansökt och beviljats försörjningsstöd har successivt ökat från 225 hushåll januari 2017 till 263 hushåll april 2019 även om det minskade från våren 2016 till hösten 2017, se diagram nedan. Minskningen under våren 2016 kan förklaras med införandet av 83 extratjänster enligt förordningen (2015:503) om särskilt anställningsstöd. Stödet lämnades under högst 24 månader och i dagsläget finns 16 extratjänster. Ökningen år 2019 kan förklaras med att flera personer som haft extratjänster är i behov av försörjningsstöd. Den största ökningen skedde hösten 2017, vilket kan förklaras med Försäkringskassans ändrade regler.



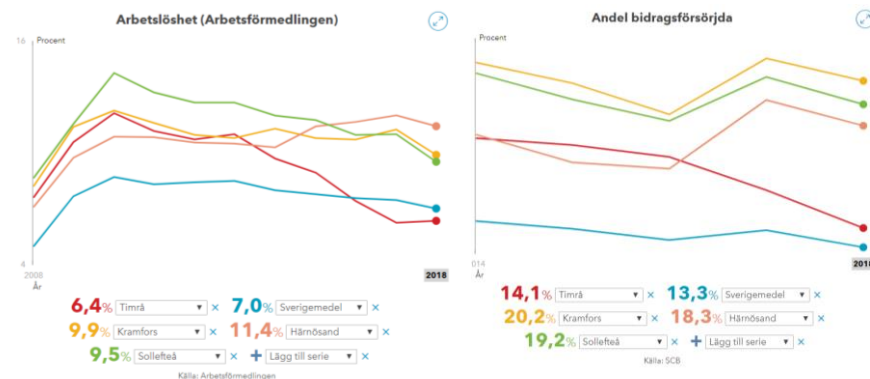
Samtidigt har kostnaden ökat från 1,387 mnkr per månad januari 2016 till 1,953 mnkr per månad april 2019.



Förvaltningen har kartlagt och analyserat klienterna samt redovisat följande till socialnämnden:

- Mycket långvarigt biståndsberoende: 2004 t.o.m. januari 2016: 59/286 = 20,6%
- Långvarigt biståndsberoende: februari 2016 t.o.m. januari 2018: 96/286 = 33,5 %
- Övriga: februari 2018 t.o.m. 190107: 132/286 = 46,1% varav i riskzon för långvarigt beroende: februari 2018 t.o.m. maj 2018: 28/132 = 21,2%

Arbetslösheten i Timrå kommun har minskat under en lång rad av år, och är lägre än de flesta kommunerna i länet och rikssnittet, se diagram nedan.

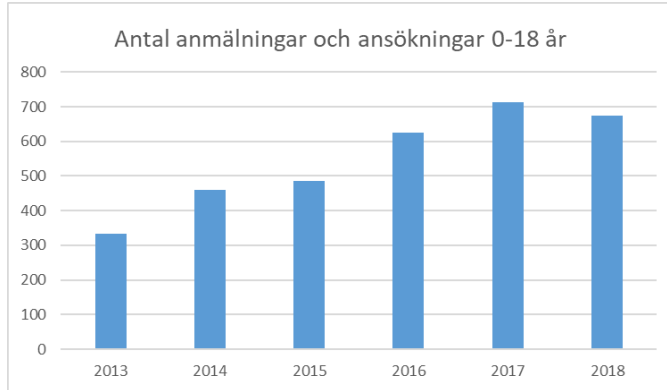


Dessutom är andelen bidragsförsörjda betydligt lägre i Timrå än några av kommunerna i länet. I begreppet bidragsförsörjda ingår personer med sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning, ersättning vid arbetslöshet och ekonomiskt bistånd.

Utifrån ovanstående statistik har vi svårt att förklara den höga nivån på utbetalning av försörjningsstöd och föreslår att en fördjupad genomlysning görs av genomförda utbetalningar och att i nästa steg tillsammans med framför allt Försäkringskassan analysera om det finns lokala avvikelser.

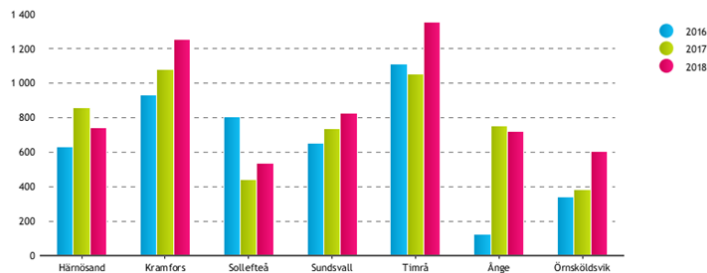
# Barn och ungdomsvård

Antalet anmälningar och ansökningar som rör barn i åldern 0-18 år ökade under ett antal år, för att minska något år 2018.



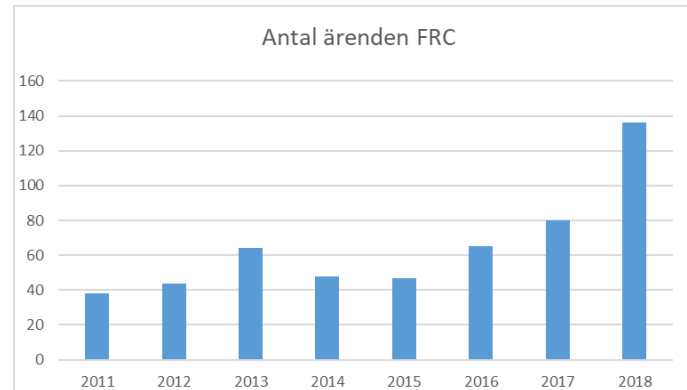
Det har också lett till ett ökat antal placeringar i familjehem eller HVB, framför allt under år 2018. Då antalet ärenden är relativt få (ca 100 placeringar per år) och varje ärende förknippat med en stor kostnad får enstaka avvikelser betydande ekonomiska konsekvenser. Kostnaden per invånare har samtidigt varit relativt hög de senaste tre åren, jämfört med länets övriga kommuner.

Kostnad HVB-hem barn och unga, kr/inv (Värde)



Inför 2019 års räkenskapsammandrag ska uppgifterna kvalitetssäkras så att Timrå lämnar en rättvisande statistik för att möjliggöra jämförelser med andra.

Antalet ärenden vid kommunens Familjeressentrum (FRC) har ökat de senaste åren.



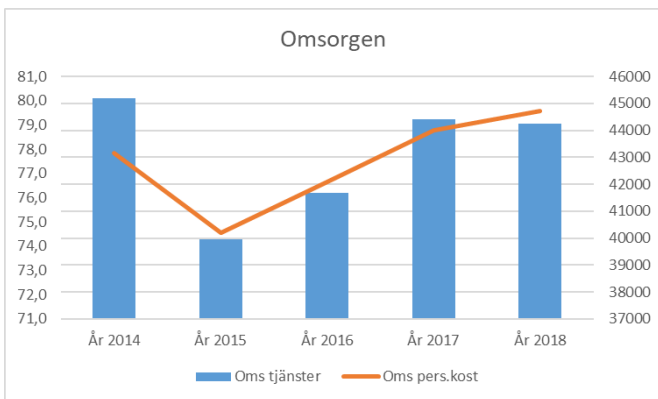
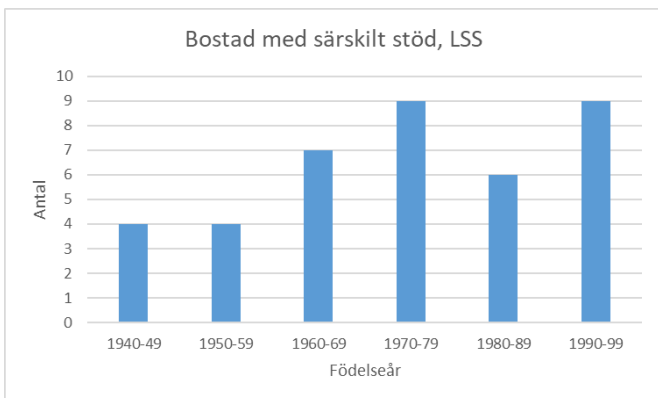
Familjeressentrum erbjuder ett antal familjesamtal utan föregående biståndsprövning och är den enda öppenvårdsverksamhet som socialnämnden erbjuder förutom rådgivande samtal med socialsekreterare.

Som exempel kan nämnas att ett arbete med att utveckla metoder för fördjupad utredning i hemmet via FRC har utvecklats och hittills gett ett gott resultat. Det minskade behovet av placeringar år 2019 bedöms till viss del kunna härledas till detta nya arbetssätt.

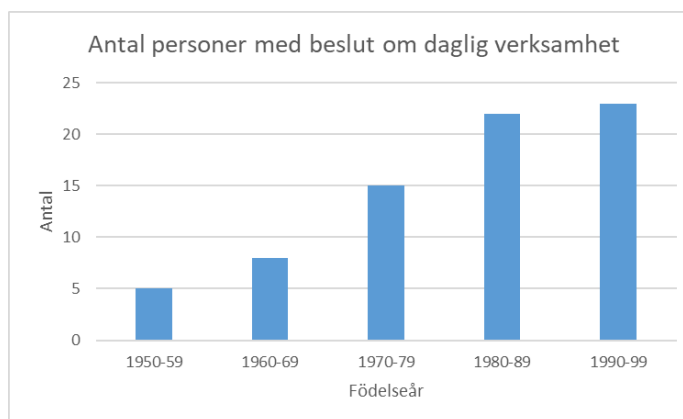
# Omsorgen (LSS, pers.ass)

Timrå kommun har flera alternativa boendeformer att erbjuda de som söker insatsen Bostad med särskilt stöd för vuxna. Det finns både traditionella gruppboendestäder men även så kallat trapphusboende dvs servicebostad med tillgång till gemensamhetsutrymme i ordinarie bostadsbestånd. Personen kan också beviljas individstöd, då behovet av bostad inte kan anses föreligga.

Antalet personer som har beslut om boende är 39 stycken varav 15 personer är i åldern 21-39 år.



Antal personer som har beslut om daglig verksamhet enligt LSS är 79 stycken. Den största arenan för daglig verksamhet finns tillsammans med socialpsykiatrien på Centrumhusets plan 5 i Timrå centrum. Utöver denna verksamhet finns bland annat Punkten och Krea.



De flesta som har beslut om daglig verksamhet är i åldern 21-39 år och vi bedömer att det finns anledning att se över möjligheten för framför allt de yngre att erbjuda dem företagsplats eller plats i företagsgrupp.

Det finns också stora möjligheter att utveckla samverkan med socialpsykiatrien och den verksamhet de erbjuder personer med beslut om daglig sysselsättning enligt Socialtjänstlagen.

Utvecklingen av ny teknik går snabbt och för målgruppen finns många tekniska lösningar som minskar funktionshinder i omgivningen och öka individens förutsättningar till ett självständigt och oberoende liv.



# Interna och indirekta kostnader

Vi har identifierat följande interna och indirekta kostnader som fördelas på verksamheterna utifrån olika modeller:

- Mat – prislista från centralköket, där det nuvarande avtalet är uppsagt för omförhandling då mathanteringens överstiger budgeten. Vid jämförelse i länet är kostnaderna i Timrå kommun dyrast med 115 kr per dygn för boende vid särskilda boende. Utöver detta tillkommer kostnader för mellanmål och nattmål vilket inte budgeterats av förvaltningen.
- IT – tjänstekatalog från it-enheten. Ofta priser per användare men diskussion pågår om vad som är en användare då många i socialförvaltningen betraktas som användare men saknar tillgång till dator.
- Hyror – avtal för lokaler hanteras av Kultur och teknik. Hyreshöjning sker enligt indexklausul och förvaltningen kompenseras inte för höjningen. Socialförvaltningen ansvarar för uthyrning av lägenheter till de boende och hyreshöjningen följer Timråbos förhandlingsresultat med Hyresgästföreningen. Inre underhåll av lägenheter i särskilda boenden ingår i hyran med Timråbo. Vad det gäller avtal med andra fastighetsägare ingår inte inre underhåll utan åtgärderna ska avropas, finansieras och budgeteras av socialförvaltningen.
- Bilar – faktisk kostnad. Idag lämnas bilarna för rekonditionering mm till arbetsmarknadsenhetens verksamhet. Diskussion pågår att införa bilpool 2020, av vilket socialförvaltningens användning är begränsad. Beräknad besparing för socialförvaltningen är ca 500 tkr, vilket bedöms svårt att genomföra då de flesta bilarna är schemalagda inom hemtjänsten.

- HR – stödverksamhet. Kostnaden fördelas per ansvar utifrån antal anställda.
- Ekonomi – stödverksamhet. Kostnaden fördelas per ansvar.

Under våran 2019 har ekonomirapporten anpassats till att omfatta de kostnader och intäkter som varje chef har möjlighet att påverka.

Tyvärr har det brustit i implementeringen av det nya systemet. Verktygen finns men kompetensen och ledning/styrning måste utvecklas för att få utväxling av det som tagits fram för att.

Vi anser att styrningen och ansvarsfördelningen måste förtydligas ytterligare, samt att varje chef får det stöd som krävs för att hen ska kunna utveckla sin förmåga att analysera och styra sin verksamhet utifrån ekonomiska ramar.



# Förändringsarbete och effekter

Det pågår ett löpande utvecklings- och förändringsarbete inom socialförvaltningen, både för att öka kvaliteten i tjänsten och effektivisera verksamheten.

Några förändringar som vi noterat i intervjuer och vid genomläsning av kommunens personal- och hälsobokslut är:

- Bemanning och rekrytering till längre och kortare vikariat sker via den gemensamma bemanningsenheten.
- Utökning av antalet chefstjänster (för att i budget 2019 återgå till det lägre antalet chefstjänster igen).
- Planering av hemtjänstpersonalens arbete sker via centralt placerade planerare med hjälp av it-stöd.
- Införande av nyckelfria lås.
- Utökning med två tjänster som specialistundersköterskor och demenssjuvsköterska (numera demenssamordnare) som stöd i personalens ökade professionalism i att hantera brukares behov.
- Utökning av antalet tjänster som fysioterapeut och arbetsterapeut inom rehabilitering av både äldre och personer med funktionsvariationer.
- Sju timmars arbetsplatsförlagt arbete med en timme för återhämtning och reflektion för medarbetare inom IFO:s myndighetsverksamhet.

Vi ser att flera av dessa åtgärder har ett eller flera syften:

- Avlasta cheferna en del av det operativa arbete så att mer tid kan ägnas åt ett närvarande, coachande ledarskap.
- Ge förutsättningar för ett närvarande och coachande ledarskap genom att minska arbetsgruppernas storlek.
- Genom att utveckla nya arbetsmetoder och högre professionalism öka kvaliteten för brukaren, men samtidigt minska behovet av extra bemanning.
- Med hjälp av ny teknik effektivisera verksamheten.
- Med ett rehabiliterande förhållningssätt återskapa funktioner hos den enskilde som därmed har ett minskat behov av stöd och omsorg.
- Ge medarbetarna bättre förutsättningar att hantera och besluta om rätt lösningar för den enskilde så att denne ökar sin självständighet och sitt oberoende, vilket är i linje med lagstiftningens bakomliggande syfte.

Vi saknar däremot en löpande uppföljning samt styrning så att de satsningar som beslutats och det arbete som görs leder mot det ursprungliga syftet.

Det kan bero på en otydlighet om vem som ska följa upp och styra. Vi anser att första linjens chef har ansvar för att både utveckla och effektivisera verksamheten inom ramen för fastställd delegationsordning.



# Budgetavvikelse 2018 - sammanfattning

- Kostnaden inom äldreomsorgen har fortsatt att öka och nettokostnadsavvikelsen för år 2018 motsvarar 30 mnkr. Det är främst personalkostnader som ökar, framför allt inom särskilda boenden.
- Antalet timmar inom hemtjänsten (mer än under tre sommarmånader) eller antalet boendeplatser inom särskilt boende har inte ökat.
- Kostnaden för individ- och familjeomsorgen har fortsatt att öka och nettokostnadsavvikelsen för år 2018 motsvarar 15 mnkr. Det är främst försörjningsstöd och insatser för barn och unga som avviker. Personalkostnaden exkl EKB har ökat från 22,4 mnkr år 2015 till 29,8 mnkr år 2018. Ökningen har varit relativt konstant med undantag för år 2017 då kostnaden var lägre än föregående år.

## Övriga reflektioner:

- Från och med år 2017 budgeteras erhållna statsbidrag som intäkt. Tidigare kunde intäkten ses som en reserv för oförutsedda kostnader.
- Beslutet att låta delar av Hagalid och Strandbo år 2017 övergå från serviceboende med hemtjänst till särskilt boende innebar en ökad bemanning med ca 5 tjänster. Förändringen finansierades med statsbidrag som upphörde år 2018.
- Kostnaden för försörjningsstöd ökade hösten 2017, vilket kan förklaras med Försäkringskassans ändrade regler. År 2018 var kostnaden på samma höga nivå, och det syns ingen avmattning under år 2019.

# Budgetprognos 2019 inkl åtgärdsplan

Vid redovisningen av delårsrapporten per 31 mars 2019 redovisades en ekonomisk prognos med ett befarat underskott på -33,5 mnkr, vilket är en avvikelse på närmare 8,5 procent.

I intervjuerna har framkommit att de budgeterade kostnaderna för flera av verksamheterna sattes till lägre kostnader än föregående år, vilket löper stor risk att inte införlivas om det inte är härlett ur ett ändrat arbetssätt eller att andra villkor ändrats på ett avgörande vis.

Följande avvikelser kan anses som betydande:

## **Äldreomsorgen ökad personalkostnad 7,1 mnkr**

Förhandlingar med fackliga organisationer om mindre förändringar av de tidigare fasta scheman som finns på särskilda boenden. Vi bedömer att genom att ändra sättet att planera arbetet och schemalägga personal och utgå från biståndsbeslutet om behov och egna förmågor samt göra månatlig bedömning av så kallad vårdtyngd kan individens behov tillgodoses och kostnaderna sänkas.

Rutinerna för sjukanmälan ändrades under år 2018 och antalet korta sjukskrivningarna har sänkts. Ytterligare analys kan behövas för att ta nästa steg för att sänka sjuktalet ytterligare.

I åtgärdsplanen nämns både projekt så som Hållbart arbetsliv och bemanningseffektiviseringar bl a genom Nyckelfri hemtjänst men bedömningen är att någon kostnadssänkning inte är möjlig år 2019.

## **LSS ökad personalkostnad 4,6 mnkr**

Redan nu bedöms det bli en lägre kostnad p g a ändade placeringsbeslut.

En genomlysning pågår av samtliga ärenden enligt Socialförsäkringsbalken, vilket i dagligt tal kallas personlig assistans. Försäkringskassan beslutar om individens rätt till insats och ersätter kommunen som utförare. Genomlysningen ska visa i vilken mån kommunen utför uppdraget i enlighet med beslutet eller om det bemannas i större omfattning än vad som Försäkringskassan beslutat.

## **Ekonomiskt bistånd ökat med 8 mnkr**

Budget för år 2019 fastställdes på en lägre nivå än resultatet för år 2018. Vi anser att Timrå kommun borde ha lägre kostnader för försörjningsstödet och föreslår att fördjupade analyser görs både internt och externt för att bättre förstå hur kostnaderna ska kunna påverkas.

## **Placeringar vid familjehem och HVB ökat med 10 mnkr**

Budget för år 2019 fastställdes på en lägre nivå än resultatet för år 2018, vilket det fanns motiv för. Vi anser att ett utvecklat arbete på hemmaplan kan sänka placeringskostnaden på sikt, men att det under en övergångstid även behövs satsas på nya metoder.

## **Externa bidrag**

Statsbidrag från Socialstyrelsen och Migrationsverket har minskat från 2018. För äldreomsorgen innebär det en minskad intäkt motsvarande 3,8 mkr mellan år 2018 och 2019. För IFO innebär det en minskad intäkt på 4,7 mkr. I något fall har bemanningen varit kopplad till projektperioden och personalkostnaden har kunnat reduceras. Men vi kan inte se att kostnadsreduceringarna har skett i samma omfattning som de minskade intäkterna.

# Slutsatser och rekommendationer

Det pågår en hel del förändringar inom socialförvaltningen, både för att förbättra kvaliteten och effektivisera verksamheten. Som exempel kan nämnas att det under hösten 2019 införs en tjänst som avtalscontroller för att följa upp externa avtal t ex gällande HVB. Dessutom förbereds tillsammans med Sundsvalls kommun en LOV-upphandling för HVB, att gälla from 2020-06.

Det finns också all anledning att fortsätta att utveckla formerna för så kallade hemmaplanslösningar gällande både barn, unga och vuxna, samt utveckla formerna för handledning av nya medarbetare i arbetssättet och modet att låta alternativa lösningar prövas och utvärderas. Under en övergångstid finns det risk att kostnaden ökar, då minskningen av placeringskostnader sker först på sikt.

Vi bedömer också att det redan etablerade samarbetet som finns mellan myndigheter och övriga aktörer t ex slutenvården, primärvården, polisen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen kan fördjupas på ledningsnivå för att strategiskt förbättra förutsättningarna för medborgare att öka sitt oberoende av bidrag och offentligt stöd.

Utöver detta föreslår vi att alla verksamheter inom kommunen samordnas för att öka varje medborgares rätt till egen försörjning. Utveckla strategi, organisation och styrning för att styra mot egen försörjning eller i vissa fall rätt försörjningsform utifrån individens förutsättningar. Utöver ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadstorg kan även vuxenutbildningen och SFI ingå. Till detta bör även daglig verksamhet inom LSS och socialpsykiatri ingå.

Kostnaden för ekonomiskt bistånd är oförklarligt hög i Timrå kommun och vi föreslår två åtgärder:

- Kartlägga och analysera om det finns någon skillnad i Försäkringskassans bedömning och beslut gällande sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning i Timrå kommun jämfört med andra orter.
- Genomlysning av information om utbetalningar i Procapita kan ge stöd för analys av handläggares beslut om utbetalningar och om klienters rätt till ersättning.

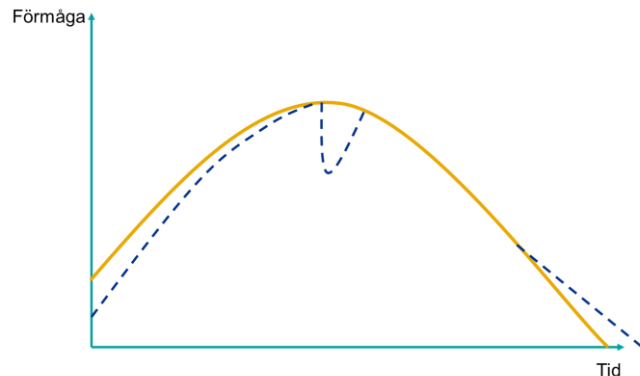
Vi ser också behovet av att ändra arbetssätt för att successivt minska personalkostnaden inom äldreomsorgen och omsorgen. Detta genom att underlätta för första linjens chef att analysera, planera, styra och följa upp verksamheten genom att:

- Förtydliga styrningen och ansvarsfördelningen samt ge varje chef det stöd som krävs för att hen ska kunna utveckla sin förmåga att analysera och styra sin verksamhet utifrån ekonomiska ramarna.
- Ge den information som första linjens chef behöver för att styra t ex antal tillgängliga timmar utifrån budget.
- Frigör tid för första linjens chef att utveckla ett närvarande, coachande ledarskap. Ge stöd och handledning och låt medarbetare och chefer utvecklas i sin profession på den egna arbetsplatsen.

# Förslag till utvecklad styrning

Socialtjänstlagen och Lagen om stöd och service till personer med funktionshinder (LSS) har samma syfte; att ge stöd för att öka individens självständighet och oberoende och rätt till ett bra liv.

Vi försöker beskriva individens rätt till ett självständigt liv och syftet med socialförvaltningens insatser enligt nedanstående modell. Den gula linjen antas vara en individs utveckling över sin livstid. De blå streckade linjerna antas vara socialförvaltningens uppdrag.



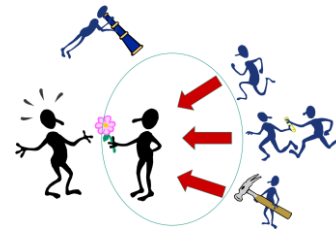
Individen med någon form av funktionsnedsättning får genom ett habiliterande förhållningssätt och arbetssätt förutsättningar att utveckla sin självständighet successivt utifrån sina förutsättningar. Personalens professionalism handlar om att utveckla varje individ till sin maximala förmåga, se den streckade linjen längst till vänster.

I varje individs liv kan livskriser inträffa. Det kan röra sig om bristande försörjning, missbruk eller omvårdnadssvikt. För varje individ är det viktigt att snabbt återgå till ett utvecklande liv. Personalens professionalism handlar om att tillsammans med klienten och övriga resurspersoner i individens omgivning pröva lösningar och analysera effekten så att insatsen blir så kort som möjligt, se det streckade "hacket" i mitten.

För varje individ som med åldern sakta tappar funktioner är det viktigt att så långt som möjligt fördröja processen. Detta för att kunna behålla ett självständigt liv med hög livskvalitet. Personalens professionalism handlar om att genom ett rehabiliterande förhållningssätt behålla eller återskapa så många funktioner som möjligt, så länge som möjligt, se den streckade linjen till höger.

## Styrning utifrån systemteoretiskt synsätt

För att utveckla stödet utifrån varje individs behov bör varje medarbetare ges kunskaper, mod och mandat att bedöma vad som är bäst lösning utifrån individens egna förmågor. Till sin hjälp finns specialister, samarbetspartners och annat stöd. Ledningens uppdrag är betrakta hur flödet fungerar och om individen får den hjälp denne har rätt till, se illustration. Ledningen skapar förutsättningar för personalen att successivt lösa uppdraget bättre och bättre.



Några tips:

- Träna i liten skala i den egna organisationen
- Säkerställ att en verksamhet fungerar och låt inte problem bli "alibi"
- Fastställ syfte med verksamheten och mätetal - börja mät
- Ledningen (på alla nivåer) behöver också träna. Ge stöd och handledning åt framför allt första linjens chef att utveckla ett coachande ledarskap.
- Involvera stödfunktioner i uppdraget att förbättra förutsättningarna för kärnverksamheten
- Hantera medarbetarnas förväntningar

