

Utlåtande 2005:128 RVII (Dnr 327-3980/2004)

Benchmarking inom äldreomsorgen

Motion av Margareta Björk (m) (2004:55)

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande
Motion (2004:55) av Margareta Björk (m) anses besvarad med
vad som anförs i utlåtandet.

Föredragande borgarrådet Margareta Olofsson anför följande.

Bakgrund

Margareta Björk (m) har inkommit med en motion (2004:55) om benchmarking inom äldreomsorgen. I motionen ställer Margareta Björk (m) sig frågande till de stora skillnader som finns, inom och mellan stadsdelarna, när det gäller dygnspriserna på särskilt boende. Margareta Björk (m) hänvisar till anvisningarna för nyckeltal och undrar bl.a. om de är klara och tydliga och tolkas på samma sätt. I motionen gör Margareta Björk (m) en hemställan om att Stockholms stad ska börja med benchmarking av kostnaderna inom äldreomsorgen, både inom de egna enheterna och med de enskilda utförarna, i syfte att höja kvaliteten i omsorgen.

Remisser

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret, stadsdelsnämnderna Kista, Norrmalm och Farsta, kommunstyrelsens äldreomsorgsberedning samt kommunstyrelsens pensionärsråd.

Stadsledningskontoret delar motionärens uppfattning att benchmarking av kostnaderna inom äldreomsorgen är ett prioriterat område. Stadsledningskontoret anför att de av kommunfullmäktige i 2004 års budget fick i uppdrag att se över stadens nyckeltal, vilket ligger helt i linje med motionärens förslag. I stadsledningskontorets förslag till nya nyckeltal finns manualer med definitioner, datakällor och beskrivningar av framtagande. Förslag till basnyckeltal har skickats ut till stadens förvaltningar.

Kista stadsdelsnämnd ställer sig positiv till benchmarking inom äldreomsorgen.

Norrmalms stadsdelsnämnd anser att förslaget om benchmarking av kostnaderna inom äldreomsorgen är utmärkt. Vidare anser nämnden att det förekommer benchmarking inom Stockholms stad idag, men att den bör bli mer formaliserad, ske i större utsträckning och inom fler områden.

Farsta stadsdelsnämnd anser att det är positivt att jämföra kostnader under förutsättning att det finns ett relevant jämförelseunderlag; att alla jämförelsetal rensas från opåverkbara olikheter. Nämnden har deltagit i ett arbete inom staden med att ta fram nya nyckeltal och ser ingen anledning att införa nya omfattande system.

Kommunstyrelsens äldreomsorgsberedning tillstyrker stadsledningskontorets förslag till beslut.

Kommunstyrelsens pensionärsråd anser att stadsledningskontorets förslag är otillräckligt och föreslår att kommunstyrelsen låter genomföra reella jämförelser mellan de olika verksamhetsområdena, särskilt vad gäller hyreskostnaderna i äldreboenden.

Mina synpunkter

Jag anser att benchmarking eller att kunna jämföra kostnader för olika typer av äldreboenden är ett viktigt instrument för styrning och uppföljning. Margareta Björk (m) för i sin motion fram flera förslag som är helt i linje med de förslag som tagits fram vid översynen av stadens nyckeltal. Ärendet om nyckeltal är nu remitterat och ärendet är i det närmaste klart. Det är viktigt att arbetet inledningsvis koncentreras på att genomföra nyckeltalen så att de blir en del i dialogen mellan kommunstyrelse/kommunfullmäktige och nämnderna. Aktiv användning av nyckeltalen kommer att på sikt leda till behov av anpassning och utveckling av nya nyckeltal för att utvärdera effektivitet och ekonomi i verksamheterna.

Enligt min uppfattning finns det ingen anledning att införa nya omfattande system i Stockholms stad, utan det är mer väsentligt att utveckla de instrument vi redan har så att de kan fungera bättre.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Mikael Söderlund* (båda m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Vi föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta att

1. bifalla motionen
2. därutöver anför följande.

Det är viktigt att höja kvaliteten inom omsorgen och detta är ett alldeles utmärkt tillfälle att genomföra detta om man verkligen vill ha högre kvalitet inom Stockholms stads äldreomsorg. Även då jämförelseunderlaget inte är det perfekta så bidrar benchmarking till att diskussion kan inledas om vad som kan förbättras genom att dra lärdom av vad andra har gjort. Benchmarking leder ofta till att verksamheten ständigt söker nya vägar till att hitta en effektiv organisation vad avser både kvalitet och pris.

Det är positivt att arbetet med benchmarking intensifieras i staden. Vi anser emellertid att arbetet skall prioriteras högre. Stadsledningskontoret har i sitt svar hänvisat till arbetet med att ta fram nyckeltal, vilket inte är någon ny företeelse i staden, för att kunna jämföra mellan stadsdelarna. Den aktuella motionen pekar emellertid på vikten av att kunna jämföra verksamheterna mellan stadsdelarna samt mellan enskilda utförare. Det primära måste dock vara att ta fram jämförelsemöjligheter på lika grunder och att dessa leder till transparens mellan olika verksamheter, oavsett huvudman. Detta arbete måste intensifieras.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår kommunfullmäktige besluta följande

Motion (2004:55) av Margareta Björk (m) anses besvarad med vad som anføres i utlåtandet.

Stockholm den 1 juni 2005

På kommunstyrelsens vägnar:
ANNIKA BILLSTRÖM

Margareta Olofsson

Anette Otteborn

Reservation anfördes av *Kristina Axén Olin, Sten Nordin* och *Mikael Söderlund* (alla m), *Lotta Edholm* och *Ann-Katrin Åslund* (båda fp) och *Ewa Samuelsson* (kd) med hänvisning till reservationen av (m) och (fp) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Margareta Björk (m) har inkommit med en motion till kommunstyrelsen om benchmarking inom äldreomsorgen. I motionen ställer Margareta Björk (m) sig frågande till de stora skillnader som finns, inom och mellan stadsdelarna, när det gäller dygnspriserna på särskilt boende. Margareta Björk (m) hänvisar till anvisningarna för nyckeltal och undrar bl.a. om de är klara och tydliga och tolkas på samma sätt. I motionen gör Margareta Björk (m) en hemställan om att Stockholms stad ska börja med benchmarking av kostnaderna inom äldreomsorgen, både inom de egna enheterna och med de enskilda utförarna, i syfte att höja kvaliteten i omsorgen, *bilaga 2*.

REMISSER

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret, stadsdelsnämnderna Kista, Norrmalm och Farsta, kommunstyrelsens äldreomsorgsberedning samt kommunstyrelsens pensionärsråd.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande av den 7 december 2004 är i huvudsak av följande lydelse.

I budget för 2004 gav kommunfullmäktige kommunstyrelsen i uppdrag att se över stadens nyckeltal. En översyn har genomförts under ledning av stadsledningskontoret och förslag har gått vidare för politisk beredning.

Ett av syftena med översynen har varit att ta fram nyckeltal som bidrar till lärande och utveckling genom jämförelse över tiden samt mellan verksamheter inom och utom staden.

För att nyckeltal ska vara trovärdiga krävs att de är tydligt definierade och att tillämpning sker enligt definitionerna. I stadsledningskontorets förslag till nya nyckeltal finns manualer med definitioner, datakällor och beskrivningar av framtagande. Underlag för flertalet av basnyckeltalen hämtas ur verksamhets- och ekonomisystem till stadens lednings- och informationssystem, LIS. Oavsett arbetssätt är det av största vikt att information hanteras enligt anvisningar för respektive system.

Stadsledningskontoret delar motionärens uppfattning att benchmarking av kostnaderna inom äldreomsorgen är ett prioriterat område. De förslag som förs fram i motionen är helt i linje med de förslag som tagits fram vid översynen av stadens nyckeltal. Det är viktigt att arbetet inledningsvis koncentreras på att genomföra nyckeltalen så att de blir en del i dialogen mellan kommunstyrelse/kommunfullmäktige och nämnderna. Aktiv användning av nyckeltalen för styrning, uppföljning och lärande kommer att på sikt leda till behov av anpassning och utveckling av nya nyckeltal.

Kista stadsdelsnämnd beslöt den 17 februari 2005 att överlämna och åberopa tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Kista stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 27 januari 2005 är i huvudsak av följande lydelse.

Som kommentar till motionärens påpekande avseende Kistas relativt höga bruttokostnad för sjukhemsplats får förvaltningen framföra följande.

Kista stadsdelsförvaltning driver inte något sjukhem i egen regi. I de fall behov av sjukhemsplats föreligger får förvaltningen köpa sådan plats i annan stadsdel eller av privat utförare. I stadsdelen finns däremot ett korttidsboende, som i det för staden gällande ekonomisystemet, kostnadsmissigt bokförs under verksamhetskoden "sjukhem".

Kista korttidsboende omfattar i huvudsak avlastningsplatser. För att kunna uppfylla den politiska inriktningen avseende kvarboendepincipen inom äldreomsorgen är det enligt förvaltningens mening angeläget att det i stadsdelen finns en hög beredskap för avlastning som stöd och hjälp till såväl brukare som för de anhöriga. För att kunna hålla denna höga beredskap, är det nödvändigt med en liten överkapacitet av avlastningsplatser, vilket påverkar den totala dygnskostnaden för "sjukhem".

Den dygnskostnad för sjukhem som för Kista redovisas år 2003, omfattar enligt det ovan redovisade såväl kostnader för egenregidrivna korttidsplatser som kostnader för köp av sjukhemsplatser i andra stadsdelar och köp av platser av privata utförare.

För att få en realistisk jämförelse mellan stadens olika verksamheter, vill förvaltningen i detta sammanhang peka på vikten av att det finns möjlighet att ur stadens IT-system kunna ta ut rapporter utifrån relevanta nyckeltal för de olika verksamheterna. Det kan konstateras att utgångspunkten/innehållet i nu tillgängliga nyckeltal, bl a vad avser äldreomsorgen, skiljer sig åt mellan stadsdelarna, varför det finns risk för att man jämför olika saker.

På uppdrag av Kommunfullmäktige pågår inom Stadsledningskontoret en översyn av stadens nyckeltal. Stadsledningskontorets förslag till basnyckeltal för stadens verksamheter har skickats ut på remiss till stadens förvaltningar. Avdelningen Äldre och funktionshindrade har i sitt remissyttrande i allt väsentligt ställt sig positiv till de förslag till nyckeltal som avser såväl äldreomsorgen som omsorgen om funktionshindrade. Avdelningen har även i sitt remissvar framhållit vikten av att alla uppgifter skall kunna hämtas ur Paraplysystemet och kunna tas ut i rapportform. De nya nyckeltalen är tänkta att användas från och med 2005.

Förvaltningen vill slutligen framhålla att man ställer sig positiv till benchmarking av kostnaderna inom bl a äldreomsorgen. Det är vidare förvaltningens uppfattning att tillkomsten av de nya nyckeltalen kommer att kunna ge möjlighet till en för verksamheterna "självklar" benchmarking avseende kostnaderna inom bl a äldreomsorgen.

Norrmalms stadsdelsnämnd beslöt den 17 februari 2005 att överlämna och återropa tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Norrmalms stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 24 januari 2005 är i huvudsak av följande lydelse.

Precis som Margareta Björk skriver i sin motion så finns det stora skillnader på dygnspriserna i särskilt boende både inom och mellan stadsdelarna. Dessa skillnader beror framförallt på skillnader i hyror och övriga lokalkostnader. Inom Norrmalm gör hyreskostnaderna och övriga lokalkostnader att dygnspriset för exempelvis en demensplats varierar mellan 1 233 kr och 1 713 kr. Utformandet av anvisningarna för nyckeltalen spelar också en viss roll då de inte är specificerade på en tillräckligt detaljerad nivå, vilket ger möjlighet till fri tolkning. En annan faktor som också kan ha betydelse för dygnspriset är hur bokföringen görs på enheter som innehåller flera verksamheter. Exempelvis kan vissa inköp och personalkostnader bokföras på en verksamhet men användas av fler. Detta gör att kostnaderna inte alltid hamnar på rätt ställe och påverkar i sin tur de direkta och indirekta kostnaderna när dygnspriset beräknas.

Norrmalms stadsdelsförvaltning tycker att Margareta Björks (m) förslag om benchmarking av kostnaderna inom äldreomsorgen är utmärkt. Visst förekommer benchmarking inom Stockholms stad redan i dag men den bör bli mer formaliserad, ske i större utsträckning och inom fler områden. Det är viktigt att benchmarking sker inom Stockholms stad och med enskilda utförare men också med andra kommuner och länder.

Farsta stadsdelsnämnd beslöt den 24 februari 2005 att överlämna och återropa tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av ledamoten *Birgitta Holm m fl* (m), *bilaga 1*.

Farsta stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 25 januari 2005 är i huvudsak av följande lydelse.

Förvaltningen anser att det är positivt att jämföra kostnader under förutsättning att det finns ett relevant jämförelseunderlag. Så är inte alltid fallet när kostnader för olika verksamheter redovisas. En sådan avvikelse kan vara lokalkostnaderna i dygnet-runtomsorg, en annan de geografiska avstånden i hemtjänsten och en tredje olikheter vid fördelning av overheadkostnader. Det är därför av yttersta vikt att alla jämförelsetal rensas från opåverkbara olikheter, t.ex. nivån på lokalkostnader i olika delar av staden. Det kan vara dessa olikheter som kan förvirra läsaren vid försök att jämföra kostnader.

Under 2004 har förvaltningen deltagit i ett arbete inom staden med att ta fram nya nyckeltal, bl.a. för äldreomsorgen, för att underlätta jämförelsen av kostnader och effektivitet mellan olika stadsdelar.

Enligt förvaltningens uppfattning finns det ingen anledning att införa nya omfattande system i Stockholms stad.

Kommunstyrelsens äldreomsorgsberedning beslöt den 11 mars 2005 att tillstyrka stadsledningskontorets förslag till beslut.

Särskilt uttalande gjordes av ledamöterna *Ewa Samuelsson* (kd), *Helen Jäderlund Eckardt* (fp) och *Carolin Ludvigsson* (m), bilaga 1.

Kommunstyrelsens pensionärsråd beslöt den 3 mars 2005 att lämna följande yttrande.

Stadsledningskontorets förslag till beslut haltar betänkligt. Det behandlar endast frågor rörande nyckeltal och inte den egentliga innebörden i motionen: reella jämförelser mellan olika verksamhetsområden i olika stadsdelar.

KPR föreslår att kommunstyrelsen låter genomföra reella jämförelser mellan de olika verksamhetsområdena i stadsdelarna. Detta gäller speciellt hyreskostnaderna i äldreboendena.

RESERVATIONER M M

Farsta stadsdelsnämnd

Reservationen av ledamoten Birgitta Holm m fl (m) är av följande lydelse.

Vi anser att nämnden skulle ha beslutat
att ställa sig bakom intentionerna i den lagda motionen
samt att därutöver anföra följande:

det är viktigt att höja kvaliteten inom omsorgen och detta är ett alldeles utmärkt tillfälle att genomföra detta om man verkligen vill ha högre kvalitet inom Stockholms stads äldreomsorg. Även då jämförelseunderlaget inte är det perfekta så bidrar benchmarking till att diskussion kan inledas om vad som kan förbättras genom att dra lärdom av vad andra har gjort. Benchmarking leder ofta till att verksamheten ständigt söker nya vägar till att hitta en effektiv organisation vad avser både kvalitet och pris.

Kommunstyrelsens äldreomsorgsberedning

Det särskilda uttalandet av ledamöterna Ewa Samuelsson (kd), Helen Jäderlund Eckardt (fp) och Carolin Ludvigsson (m) är av följande lydelse.

Det är positivt att arbetet med benchmarking intensifieras i staden. Vi anser emellertid att arbetet skall prioriteras högre. Stadsledningskontoret har i sitt svar hänvisat till arbetet med att ta fram nyckeltal, vilket inte är någon ny företeelse i staden, för att kunna jämföra mellan stadsdelarna. Den aktuella motionen pekar emellertid på vikten av att kunna jämföra verksamheterna mellan stadsdelarna samt mellan enskilda utförare. Det primära måste dock vara att ta fram jämförelsemöjligheter på lika grunder och att dessa leder till transparens mellan olika verksamheter, oavsett huvudman. Detta arbete måste intensifieras.



KOMMUNFULLMÄKTIGE

Motioner

2004:55

2004:55 Motion av Margareta Björk (m) om benchmarking inom äldreomsorgen

I de anvisningar för nyckeltal, som skickas ut till stadsdelsnämnderna, dikteras att kostnadsberäkningarna ska baseras på både de direkta och indirekta kostnader som ges i särskilda boenden.

Vid en jämförelse över staden frapperas man ändå av vilka stora skillnader som finns när det gäller dygnspriserna. Bruttokostnaden per vård dygn inom särskilda boendet "ålderdomshem" är 1 014 kr i Spånga-Tensta till 1 652 kr i Rinkeby. Detta skall jämföras med enskilda utförare, där bruttokostnaden är från 995 kr i Hässelby-Vällingby till 1 949 kr i Farsta.

Inom särskilda boendet "sjukhem" är den lägsta bruttokostnaden/dygn inom staden 1 379 kr i Farsta till 1 928 kr i Kista. Liljeholmen har den lägsta ersättningen till enskilda utförare, 998 kr, medan den högsta har Hässelby-Vällingby, 2 959 kr.

Bruttokostnaden per dygn i Skärholmen är 1 130 kr inom särskilda boendet "Gruppboende" medan den i Rinkeby är 1 720 kr. I de enskilda verksamheterna är kostnaden lägst i Skärholmen, 1 057 kr, medan den högsta kostnaden finns i Älvsjö med 1 760 kr.

105 386 kr är bruttokostnaden/person i Rinkeby inom särskilda boendeformen "servicehus". Den högsta kostnaden finns i Liljeholmen, 243 256 kr/person, men de har också har den lägsta kostnaden för enskilda utförare inom samma kategoriboende, 60 243 kr/person. Ersättningen till enskilda utförare är högst i Hägersten med 215 732 kr/person.

Inom "hemtjänsten" har Farsta den lägsta bruttokostnaden/person, 53 801 kr, medan Rinkeby är 204 % större, 110 141 kr. Skarpnäck har den lägsta bruttokostnaden/person inom enskild verksamhet, 39 093 kr, medan Östermalm har den högsta, 99 640 kr/person.

Enskede-Årsta har den lägsta bruttokostnaden/person inom "dagverksamheten" med 41 796 kr, å andra sidan är den högst i Hägersten med 89 299 kr. Även inom stadsdelarna förekommer stora variationer.

Hur kan skillnaderna vara så stora? Är anvisningarna klara och tydliga? Tolkas de på samma sätt?

Kan andelen av befolkningen som har olika särskilda boenden kontra hemtjänst ha någon betydelse? Tolkas riktlinjerna olika av biståndshandläggarna? Har felaktiga siffror angivits i boksluten 2003, där ovanstående siffror är hämtade.

Oavsett svaret på dessa frågor måste staden ägna sig mera åt benchmarking, både mellan egna enheter och med de enskilda utförarna. Best Value-systemet i Storbritannien, som infördes för att höja kvaliteten inom det offentliga, har bland annat lett till att det i vissa kommuner sker en benchmarking mellan kommunen och det privata företagandet till ömsesidigt lärande. Detta bör även Stockholms stad ta lärdom av. Genom att lära av goda exempel kan vi höja kvaliteten i omsorgen.

Hemställan

att Stockholms stad börjar med benchmarking av kostnaderna inom äldreomsorgen, både inom de egna enheterna och med de enskilda utförarna, i syfte att höja kvaliteten i omsorgen.

Stockholm den 18 oktober 2004

Margareta Björk