



Handläggare: Kristina Goldring  
Telefon: 08-508 14 501

Till  
Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd

## Översyn av äldreomsorgen i Enskede-Årsta- Vantörs stadsdelsförvaltning

### Förslag till beslut

Rapporten godkännes.

Gillis Hammar  
Stadsdelsdirektör

Kristina Goldring  
Äldreomsorgschef

### Sammanfattning

På stadsdelsdirektörens uppdrag har konsultföretaget Bohlin & Strömberg anlåtats för en översyn av äldreomsorgens organisation och uppdrag med anledning av det stora budgetunderskott som finns inom verksamhetens beställarsida.

Solving Bohlin & Strömbergs bedömning är att äldreomsorgens ledning arbetar ”ytterst seriöst och målmedvetet med att skapa balans i avdelningens ekonomi”.

Stadsdelsförvaltningens inriktning har också under senare tid varit att minska antalet dygnet-runt-boende till förmån för hemtjänst i ordinärt boende. Den strategi som redovisats från stadsdelsförvaltningens ledning förefaller vara rätt utifrån den problembild som råder idag, de jämförelser som redovisas och med tanke på de begränsningar i styrmöjligheter som tillkommer under 2008.

Det arbete i tre steg som inletts förefaller vara rätt väg att gå.



## Ärendets beredning

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom avdelningen för äldreomsorg.

Ärendet behandlas i stadsdelsnämndens pensionärsråd 2008-01-18.

## Bakgrund

På stadsdelsdirektörens uppdrag har konsultföretaget Bohlin & Strömberg anlåtats för en översyn av äldreomsorgens organisation och uppdrag med anledning av det stora budgetunderskott som finns inom verksamhetens beställarsida.

Besparingsprogram och flera åtgärder har beslutats för utförarverksamheterna och idag prognostiseras i princip ett nollresultat för utförarverksamheterna.

Stadsdelsdirektören önskade externt stöd för att säkerställa att de ledningsansvariga inom äldreomsorgen genomfört de åtgärder som anses möjliga för att bedriva verksamheten kostnadseffektivt och nå budgetbalans.

### Konsultrapporten i sammanfattning

Solving Bohlin & Strömbergs bedömning är att äldreomsorgens ledning arbetar ytterst seriöst och målmedvetet med att skapa balans i avdelningens ekonomi. Det bedöms rimligt att åtgärderna kommer att få de ekonomiska effekter som beräknats inom utförarsidan.

Det är svårare att bedöma om de åtgärder som planeras för biståndsbedömningen verkligen kommer att leda till den planerade spareffekten.

Det finns ett behov av att arbeta strukturerat med dialog från stadsdelsförvaltningens ledning till medarbetarna inom beställarenheten med syfte att skapa förståelse för de krav som ledningen ställer på ekonomiska åtgärder.

Stadsdelsförvaltningens inriktning har också under senare tid varit att minska antalet dygnet-runt-boende till förmån för hemtjänst i ordinärt boende. Den strategi som redovisats från stadsdelsförvaltningens ledning förefaller vara rätt utifrån den problembild som råder idag, de jämförelser som redovisas och med tanke på de begränsningar i styrmöjligheter som tillkommer under 2008.

Stadsdelsförvaltningen har en mycket tydlig hållning i förhållande till landstinget och upplever själva att de är tydliga med vad som är respektive huvudmans ansvar. De kräver till exempel att landstinget ska ha genomfört den rehabilitering de har ansvar för, vilket är svårt med de allt kortare vårdtiderna speciellt inom geriatriken.

Idag har stadsdelsförvaltningen i princip inte några kostnader alls för utskrivningsklara, vilket bland annat förklaras med en tydlig hållning gentemot landstinget samt att förvaltningen medvetet valt att endast ha ett fåtal



korttidsplatser. De har inte någon speciell korttidsenhet, utan de få platser som finns är insprängda på olika särskilda boenden.

Äldreomsorgens ledning uppger att de arbetar efter en strategi i tre steg:

- Det första steget handlar om att snabbt anpassa kostnaderna till budgetramen. De går igenom varje verksamhet, lokal och konto och genomför de förändringar som är möjliga.
- Det andra steget handlar om att skapa en likvärdighet i vård och bemanning i de båda före detta stadsdelsförvaltningarna efter sammanslagningen.
- Det tredje steget ska därefter vara att säkerställa en god kvalitet och ett bra verksamhetsinnehåll.

Det handlar sammantaget om att skapa en tydlig och gemensam målbild för alla inom verksamheten.

Solving Bohlin & Strömberg bedömer att äldreomsorgens ledning arbetar målmedvetet med att skapa en verksamhet av god kvalitet och att anpassa verksamheten till den angivna budgetramen. Det arbete i tre steg som inlett förefaller vara rätt väg att gå.

#### *Beställarenheten*

Enligt de intervjuade fanns det relativt stora skillnader i arbetsformer och beslut mellan myndighetsutövningen i Enskede-Årsta och Vantör. Ett omfattande arbete pågår nu med att skapa nya gemensamma arbetsformer och rutiner med mallar för att smälta ihop den nya enhetens ledning och medarbetare. Boråden kunde vara ett bra forum för policydialog och för att förbättra rättssäkerheten i de individuella bedömningarna. Som det är nu resulterar inte liknande ärenden i likartade beslut. Klara riktlinjer behövs och dialog om policy.

Biståndshandläggarna upplever att de flesta utförare fungerar bra. Utförarna upplevs överlag som kostnadsmedvetna och normalt känns det som att det är en ömsesidighet i kontakterna.

Enskede-Årsta har sedan länge använt ett egenutvecklat excelark för uppföljning av alla biståndsbeslut på individnivå. Det innehåller uppgifter om ärenden, kostnader och fakturakontroll. Excelarket ska införas även i Vantördelen.



Det innebär ett visst merarbete parallellt med paraplyet men anses säkerställa en korrekt uppföljning. Uppgifterna i paraplyet är inte alltid korrekta, bland annat beroende på brister i utförarrapporteringen.

Biståndshandläggarna upplever ett starkt tryck från stadsdelsledningen och stadsdelsdirektören att hålla budget. Stadsdelsledningen måste tydligt uttala vad man skall spara på. Man behöver sedan ha en dialog om hur detta ska ske där man beaktar socialtjänstlagens krav. Man efterlyser förklaring, dialog och förankring.

Landstinget förkortar sina vårdtider och det påverkar biståndshandläggarnas arbete i hög grad. Sjukhusen upplevs vara problematiska – läkare och annan personal där är inte alltid medvetna om sitt ansvar. Man kräver till exempel ofta rehabilitering trots att det ligger inom landstingets ansvarsområde. Ofta verkar det som att utskrivande personal på sjukhuset inte är trygga med att skriva ut sin patient. Tyvärr framförs ofta denna synpunkt också till brukare och/eller anhöriga vilket ”skäl energi” och sätter biståndshandläggarna i en svår situation.

De intervjuade tror rent allmänt att bedömning och beslut påverkas av att stadsdelsförvaltningen förfogar över ett stort antal lägenheter/platser i särskilda boenden. Solving Bohlin & Strömberg har försökt att verifiera detta genom att studera nivån på besluten inom hemtjänst och särskilt boende. Sammanfattningsvis kan sägas att vi inte funnit stöd för antagandet.

#### *Utförarenheterna*

Det finns ett behov av att stärka kommunikationen mellan enheterna och biståndshandläggarna. Detta trots att det förekommer nära daglig kontakt med biståndshandläggarna. Beställarchefen brukar också närvara vid möten med enhetscheferna. Utförarcheferna uppger att det finns ett behov av att reda ut en del otydligheter i språk, definitioner och schabloner eftersom dessa skiljer sig åt mellan Enskede-Årsta och Vantör.

#### *Ekonomisk uppföljning*

Enligt de intervjuade har det funnits skillnader i ekonomiskt tänkande mellan Enskede-Årsta och Vantördelarna. I Enskede-Årsta har det funnit ett starkt ekonomifokus ända sedan 1999 då stadsdelsförvaltningen bildades. I Vantör har de levt med ett budgetunderskott så länge att vissa upplever att det blivit ett etablerat tillstånd.

Det uppges fortfarande finnas svårigheter att komma åt all information från IT-systemen efter sammanslagningen. För att bland annat säkerställa



beställarenhetens ekonomi jämför kontrollern beställarenhetens excelmall, med de individuella besluten, med uppgifter ur ekonomisystemet.

Under hösten har det också varit svårt att få fram entydiga och kvalitetssäkrade uppgifter på utvecklingen av antal platser som beställarsidan köper internt och externt.

Det finns i dagsläget inte någon som tydligt kan förklara vad orsaken är till att uppgifterna misstämmer. Det kan bero på att man inte uppdaterar uppgifterna i paraplyet. Kontroll på att både avslutade och nya ärende är registrerade i paraplyet borde ske för att få underlag som överensstämmer.

#### *Prestationer – jämförelser i staden*

Skillnaderna mellan stadsdelsförvaltningarna är relativt små. Enskede-Årsta-Vantör har något högre andel äldre med plats i vård- och omsorgsboende än genomsnittet i staden.

Solving Bohlin & Strömberg har också gjort en särskild jämförelse med Södermalm. Som jämförelseobjekt är Södermalm intressant för att det är en grannstadsdel, nyss bildad genom sammanslagning och har en budget i balans inom äldreomsorgen.

Södermalm och Enskede-Årsta-Vantör har nästan exakt lika många invånare som är 80 år eller äldre. Södermalm har dock betydligt fler yngre pensionärer d.v.s. i åldrarna 65-79 år.

Jämförelsen inom hemtjänst och vård och omsorgsboende (med heldygnsomsorg) visar att om Enskede-Årsta-Vantör skulle ha samma andelar hemtjänsttagare som Södermalm i förhållande till antalet ålderspensionärer skulle Enskede-Årsta-Vantör ha 197 personer fler som fick hemtjänst.

Om Enskede-Årsta-Vantör skulle ha samma andelar boende i vård och omsorgsboende som Södermalm i förhållande till antalet ålderspensionärer skulle Enskede-Årsta-Vantör ha 124 personer färre i vård och omsorgsboende.

Enskede-Årsta-Vantör har således relativt sett färre äldre 65-w år som får stöd från hemtjänsten och fler som erbjuds plats i vård och omsorgsboende.

Ska beställarenheten kunna minska sina kostnader är alternativet främst att totalt sett köpa färre platser, vilket då hänger samman med hur verksamheten som helhet lyckas skapa vård, omsorg och trygghet för den enskilde i ordinärt boende.

Vi har försökt att verifiera antagandet att ett högt antal särskilda boenden inom stadsdelsförvaltningens gränser påverkar bedömning och beslut om särskilt boende. Sammanfattningsvis kan sägas att vi inte funnit tydligt stöd för antagandet.



Däremot visar jämförelsen med Södermalms stadsdelsförvaltning att det är borde vara möjligt att minska antalet boende i vård och omsorgsboende med heldygnsoomsorg och i stället ge möjligheter för fler att erhålla kvalificerat stöd inom det ordinära boendet.

#### *Åtgärder*

Arbetet med sammanslagningen mellan Enskede-Årsta och Vantör har hanterats mycket snabbt och bra. Det finns dock fortfarande ett behov av att skärpa vissa ekonomiska rutiner kring månadsrapporter och prognoser.

Förvaltningen bör också arbeta vidare med frågan om varför inte uppgifterna om köp av särskilt boende inte stämmer mellan olika uppföljningsinstrument.

#### Handlingsplan

1. Fullfölj genomförandet enligt den strategi i tre steg som äldreomsorgens ledning arbetar efter idag.
2. Påbörja planeringen av en gemensam ekonomiutbildning för alla (ekonomi?) budgetansvariga chefer.
3. Se över antalet biståndshandläggare och se över områdesindelningen.
4. Säkerställ inlämnande och innehåll i månadsrapporterna och genomförande av eventuella åtgärder.
5. Genomför ett utvecklingsarbete för att bereda bättre gemensam vård av multisjuka i hemmen.
6. Tydliggör de policier som stadsdelsledningen önskar tillämpa vad gäller myndighetsutövningen.
7. Se över arbetsformer och beslutsfattande i och i anslutning till boråden.
8. Säkerställ former för kontinuerlig samverkan mellan biståndshandläggare och utförare.
9. Klarlägg och dokumentera vilka kriterier som ska råda för att bevilja social dagverksamhet.
10. Utred möjligheterna att införa någon form av förenklad biståndshandläggning för vissa typer beslutsområden.
11. Säkerställ rutiner så att utförarna inkommer med en underskriven handlingsplan/genomförandeplan.
12. Bestäm ett kvantifierbart mål för hur många platser inom särskilt boende som ska omvandlas till hemtjänstinsatser.
13. Ta upp diskussioner med landstinget om förstärkt rehabilitering i hemmen.
14. Fortsätt genomföra arbetsgruppsutveckling i myndighetsgruppen.



### **Förvaltningens förslag**

Den nya förvaltningen trädde i kraft i juli 2007. Under året har insatser genomförts för att säkerställa och samordna olika rutiner inom äldreomsorgen. De ekonomiska rutinerna kring månadsrapporter och prognoser har utvecklats. Målet har även varit att ge medarbetarna delaktighet och inflytande i verksamheten.

Åtgärder utifrån den handlingsplan som föreslås av konsulterna är delvis genomförda medan andra pågår och någon del inte är praktiskt genomförbar på grund av olika juridiska krav. Detta gäller punkten 10.

Vissa åtgärdsförslag kräver en samverkan från landstinget som omfattar staden som helhet vilket är svårt för en enskild stadsdel att åtgärda. Detta gäller punkterna 5 och 13.

#### Åtgärder som är genomförda:

- Antalet biståndshandläggare och områdesindelningen har setts över (3).
- Innehåll i månadsrapporterna och genomförande av eventuella åtgärder har säkerställts(4).
- Ett kvantifierbart mål för hur många platser inom särskilt boende som ska omvandlas till hemtjänstinsatser har bestämts i samband med verksamhetsplanen (12).

Beställarenheten har under sina planeringsdagar sett över och ändrat områdesindelningen. Antalet ärenden är nu mera jämt fördelade mellan biståndshandläggarna.

De enheter som redovisar ett prognostiserat underskott i sina månadsrapporter redovisar även åtgärder för att uppnå budgetbalans. Stadsdelsdirektören och äldreomsorgens ledningsgrupp genomförs en gång per månad möten med dessa enhetschefer och vid då säkerställs genomförandet av redovisade åtgärdsförslag.

I verksamhetsplanen för 2008 omvandlades 50 insatser inom vård-omsorgsboende till hemtjänst insatser och insatser inom servicehus. Även antalet biståndshandläggare har i samband med verksamhetsplanen setts över och utökas med två under 2008.

Äldreomsorgens ledningsgrupp har genomfört en likvärdighet i vård och bemanning i de båda före detta stadsdelsförvaltningarna genom jämförelser av bemanning och nödvändiga anpassningar.



Åtgärder som pågår är:

- Genomförandet enligt den strategi i tre steg som äldreomsorgens ledning arbetar efter idag (1).
- Tydliggör de policies som stadsdelsledningen önskar tillämpa vad gäller myndighetsutövningen (6).
- Se över arbetsformer och beslutsfattande i och i anslutning till boråden (7).
- Säkerställ former för kontinuerlig samverkan mellan biståndshandläggare och utförare (8).
- Klarlägg och dokumentera vilka kriterier som ska råda för att bevilja social dagverksamhet (9).
- Säkerställ rutiner så att utförarna inkommer med en underskriven handlingsplan/genomförandeplan (11).
- Fortsätt genomföra arbetsgruppsutveckling i myndighetsgruppen (14).

Äldreomsorgens ledningsgrupp fortsätter arbetet med att gå igenom varje verksamhet, lokal och konto och genomför de förändringar som är möjliga. Att säkerställa en god kvalitet och ett bra verksamhetsinnehåll är ett arbete som ständigt måste pågå för att uppnå en utveckling och detta säkerställer äldreomsorgens ledningsgrupp bland annat vid avdelningens chefsmöten.

Under året kommer även kontinuerliga samverkansmöten mellan utförare och biståndshandläggare genomföras. Som ett led i att säkerställa att utförarna inkommer med en underskriven handlingsplan/genomförandeplan har en gemensam mall upprättats och lämnats till alla utförare.

Inom beställarenheten pågår arbetet med att, vid planeringsdagar, gå igenom, tydliggöra och samordna de policies som ska gälla och arbetsgruppsutvecklingen stärks genom detta arbetssätt. Även arbetsformer för boråden, utgångspunkter för beviljande av social dagverksamhet ses över vid dessa planeringsdagar.

Åtgärder som planeras:

- Påbörja planeringen av en gemensam ekonomiutbildning för alla (ekonomi?) budgetansvariga chefer (2).

I samverkan med ekonomiavdelningen planeras en ekonomiutbildning för alla enhetschefer för att de mera självständigt ska kunna gå igenom och säkra enhetens ekonomi.

Förvaltningen föreslår att rapporten godkännes.





## **Bilagor**

Konsultrapporten.