



Sveriges  
Kommuner  
och Landsting



Borlänge



Fagersta



Falun



Heby



Hofors



Norberg



Säter



Vansbro

## Kvalitetsnätverk Bergslagen

SKL dnr 10/5347

# Kvalitets- och kostnadsjämförelse inom äldreomsorgen

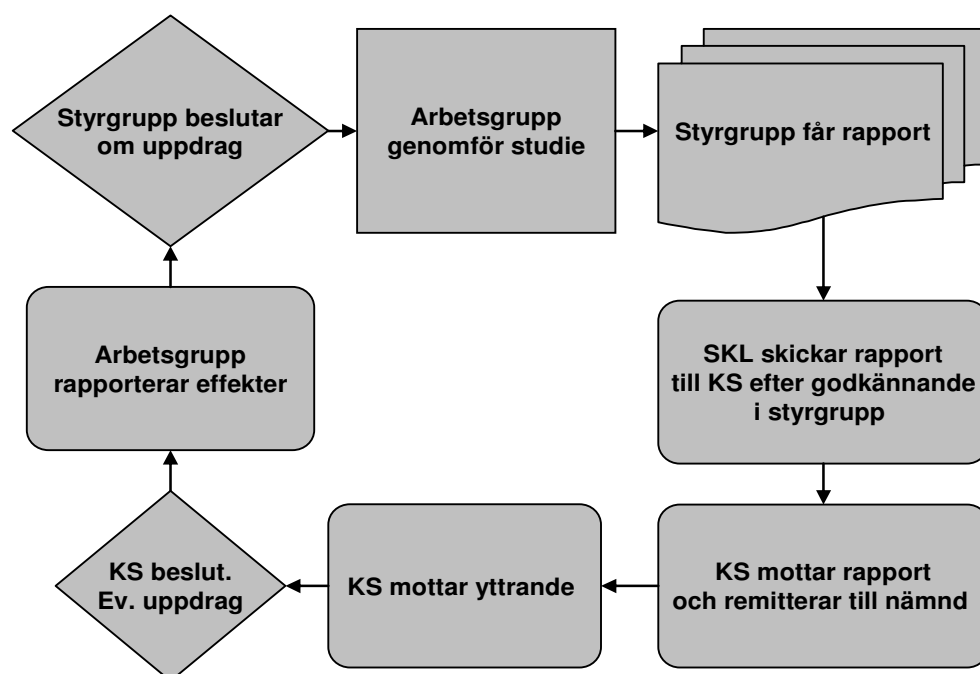
2010-10-26

<b>1</b>	<b>INLEDNING</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>STATISTIK</b>	<b>5</b>
2.1	SYFTE	5
2.2	METOD	5
2.3	DEMOGRAFI OCH INFRASTRUKTUR	5
2.4	KOMMUNERNAS SERVICEUTBUD TILL ÄLDRE SOM ÄR ÖVER 65 ÅR	8
2.5	KOMMUNENS KOSTNADER OCH AVGIFTER FÖR ÄLDREOMSORGEN	12
2.6	SAMMANFATTANDE REFLEKTIONER KRING STATISTIKEN	14
<b>3</b>	<b>ORGANISATION</b>	<b>16</b>
3.1	SYFTE	16
3.2	METOD	16
3.3	ORGANISATION	16
3.4	KVALITET	18
3.5	DOKUMENTERADE RIKTLINJER	19
3.6	KVALITETSNYCKELTAL FÖR HEMTJÄNSTEN	21
3.7	KVALITETSNYCKELTAL FÖR SÄBO	24
3.8	SAMMANFATTANDE REFLEKTIONER	27
<b>4</b>	<b>KOSTNAD FÖR EN HEMTJÄNSTTIMME OCH TID TILL BRUKARE</b>	<b>29</b>
4.1	BAKGRUND OCH SYFTE	29
4.2	METOD	29
4.3	RESULTAT	29
4.4	SAMMANFATTNING	31
<b>5</b>	<b>INFORMATION PÅ WEBBEN</b>	<b>32</b>
5.1	SYFTE	32
5.2	METOD	32
5.3	RESULTAT	33
5.4	GODA EXEMPEL	35
5.5	SAMMANFATTNING AV VIKTIGA RESULTAT	35
<b>6</b>	<b>AKTGRANSKNING</b>	<b>37</b>
6.1	SYFTE	37
6.2	METOD	37
6.3	RESULTAT	38
6.4	SAMMANFATTANDE REFLEKTIONER	39
<b>7</b>	<b>BRUKARUNDERSÖKNING HEMTJÄNST OCH SÄRSKILT BOENDE</b>	<b>41</b>
7.1	SYFTE	41
7.2	METOD	41
7.3	RESULTAT	41
7.4	HEMTJÄNST	42
7.5	SÄRSKILT BOENDE	46
7.6	SAMMANFATTANDE REFLEKTIONER	49
<b>8</b>	<b>ANALYS</b>	<b>50</b>
8.1	KOSTNAD OCH KVALITET	50
8.2	MATEN	53
8.3	BEMÖTANDE	53
8.4	TRYGGHET	53
8.5	INFORMATION OCH INFLYTANDE	54
<b>9</b>	<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>55</b>

# 1 Inledning

Sedan sent 1990-tal har Sveriges Kommuner och Landsting medverkat till att starta upp och på olika sätt gett stöd till kommuner som gått samman i jämförande kvalitetsnätverk. Nätverk Bergslagen var ett av de första nätverken.

En utgångspunkt för utvärdering och jämförelse har varit att medborgarnas intresse ska beaktas och det perspektivet företräds av en styrgrupp bestående av kommunernas kommunalråd. Där ingår även kommuncheferna. Det är styrgruppen som ger arbetsgruppen, bestående av varje kommuns projektledare, uppdragen. Arbetsgruppen genomför utvärderingen och rapporterar sedan tillbaka till styrgruppen. Rapporterna behandlas av kommunstyrelserna i nätverket och berörda nämnder bör ges tillfälle att yttra sig över rapporterna men också få uppdrag att arbeta med förbättringar med utgångspunkt från resultatet.



Denna rapport omfattar nätverkets tredje undersökning av hemtjänsten och har genomförts under perioden januari till oktober 2010 med avsikt att belysa kostnadsmässiga och kvalitativa aspekter på servicen. Resultatet har sammanställts av Sveriges Kommuner och Landsting och projektledaren från Falu kommun. Undersökningen har omfattat kommunerna Borlänge, Fagersta, Falun, Heby, Hofors, Norberg, Säter och Vansbro.

Resultatet från utvärderingen presenteras i rapporten under 7 delområden. I det första redovisas resultatet från en statistisk jämförande studie som i huvudsak berör den demografiska strukturen, infrastrukturell fördelning av kommunens resurser och en jämförande kostnadsbild. Det andra delområdet, som benämns organisation, belyser inriktningen på kommunens arbete utifrån interna processer och insatser som är betydelsefulla ur ett brukarperspektiv med fokus på tillgänglighet, rättssäkerhet och information. Delområden tre till fem ger en resultatbild av organisationsblockets intentioner. Det sjätte ger brukarens syn på vad som levererats av äldreomsorgen och i det sjunde och avslutande delområdet analyseras delområdenas resultat i förhållande till varandra.

## **Genomförda undersökningar**

Nätverk Bergslagen har genomfört och publicerat följande rapporter. De kan laddas ned från Sveriges Kommuner och Landstings webbplats [www.skl.se](http://www.skl.se).

1. Förskola 2002
2. Hemtjänst 2003
3. Information och dialog 2003
4. Näringslivssamverkan 2004
5. Grundskola 2004
6. Förskola - 2:a mätningen 2005
7. Arbetsmarknadsåtgärder 2006
8. Hemtjänsten - 2:a mätningen 2006
9. Information och dialog - 2:a mätningen 2007
10. LSS 2007
11. Näringslivssamverkan 2008 2:a mätningen
12. Kultur, fritid och föreningsliv 2008
13. Grundskola - 2:a mätningen 2009
14. Resultatstyrning 2009
15. Hemtjänst 2010 - 3:e mätningen

## **Kommande undersökning**

Vid styrgruppsmötet i Falun den 22 oktober 2010 fattade styrgruppen beslut om att efter den kommande kulturundersökningen så skall individ- och familjeomsorgen utvärderas. Huvudfokus ska ligga på missbruksvård samt barn som far illa. Kommunerna som deltar är Borlänge, Fagersta, Falun, Heby, Hofors, Säter och Vansbro. Resultatet från kulturundersökningen kommer att redovisas vid kommande styrgruppsmöte i Säter den 29 april 2011. Vid det tillfället disponerar varje kommun fem platser om man så vill, efter ett förslag och beslut från styrgruppen.

## 2 Statistik

### 2.1 Syfte

Med hjälp av offentlig statistik skildras kommunernas förutsättningar, tilldelning av resurser och hur effektivt resurserna används. Nyckeltal som används är:

- Befolkningsutveckling
- Andelen 65 år och äldre samt 80 år och äldre
- Fördelningen mellan ordinärt och särskilt boende
- Kostnader

### 2.2 Metod

Insamlat material är offentlig statistik från SCB<sup>1</sup>. De snittvärden som beräknats för nätverkskommunerna är inte jämförbara med de tidigare undersökningarna som gjorts, då medverkande kommuner skiljer sig åt mellan tillfällena.

### 2.3 Demografi och infrastruktur

Befolkningsutvecklingen i nätverkskommunerna har sedan 2001, då den första undersökningen gjordes, sett sig olika vilket påverkat kommunernas förutsättningar. Borlänge och Falun har ökat sin befolkning medan de mindre kommunerna har minskat sin befolkning. I en kommun med positiv befolkningsutveckling flyttar framförallt yngre människor in till kommunen. Motsatsen gäller för den kommun som har en negativ befolkningsutveckling. In och utflyttningen påverkar hur stor andelen äldre är som bor i kommunen. Korrelationen mellan befolkningsutvecklingen och andelen 65 år och äldre inom kommunerna är stark.

**Tabell 1. Befolkningsutvecklingen för nätverkskommunerna mellan 2001 och 2009**

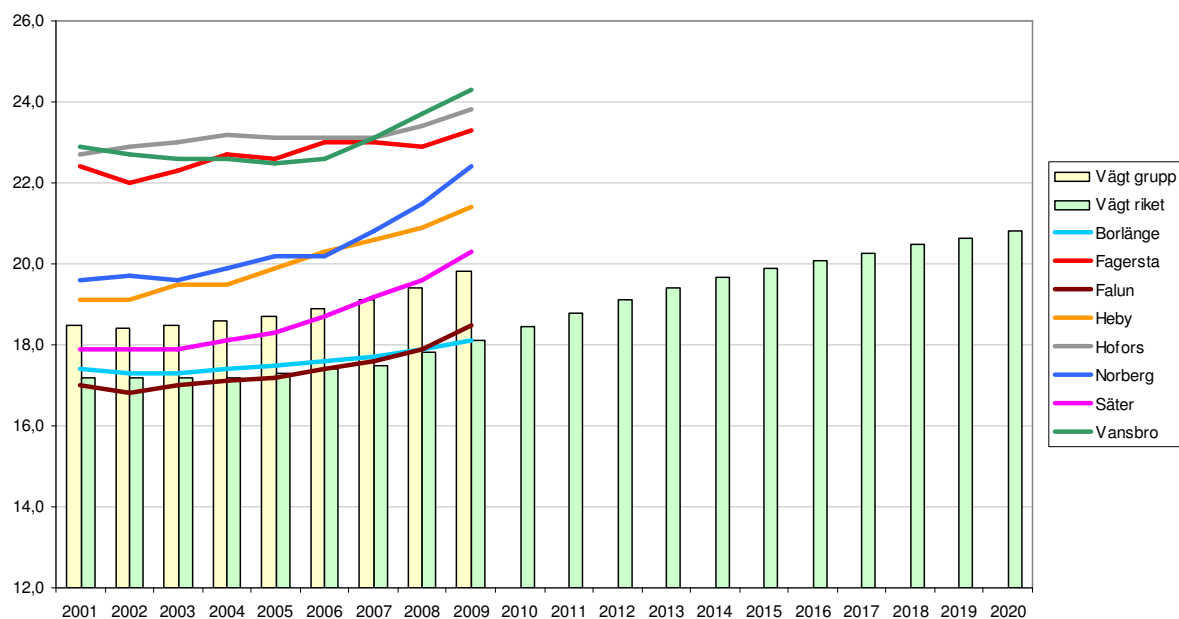
Kommun	Befolkning 2001	Befolkning 2009	Förändring 2009-2001	Förändring i %
Borlänge	46 962	48 681	1 719	3,7%
Falun	54 601	55 685	1 084	2,0%
Fagersta	12 270	12 249	-21	-0,2%
Säter	11 157	10 900	-257	-2,3%
Heby	13 739	13 355	-384	-2,8%
Norberg	5 928	5 730	-198	-3,3%
Vansbro	7 219	6 876	-343	-4,8%
Hofors	10 501	9 873	-628	-6,0%
Totalt	162 377	163 349	972	0,6%

**Källa:** Kommundatabasen

Tabell 1 visar att Borlänge är den kommun som har haft den största befolkningsutvecklingen med en ökning på 3,7 % följt av Falun med en ökning på 2,0 %. Övriga kommuner har en negativ befolkningsutveckling. Hofors och Vansbro är de kommuner som tappat allra mest med -6,0 respektive -4,8 %.

<sup>1</sup> Uppgifterna har hämtats från Kommundatabasen som i sin tur hämtar uppgifterna från SCB.

Diagram 1 Andel av befolkningen som är 65 år och äldre



Källa: Kommundatabasen

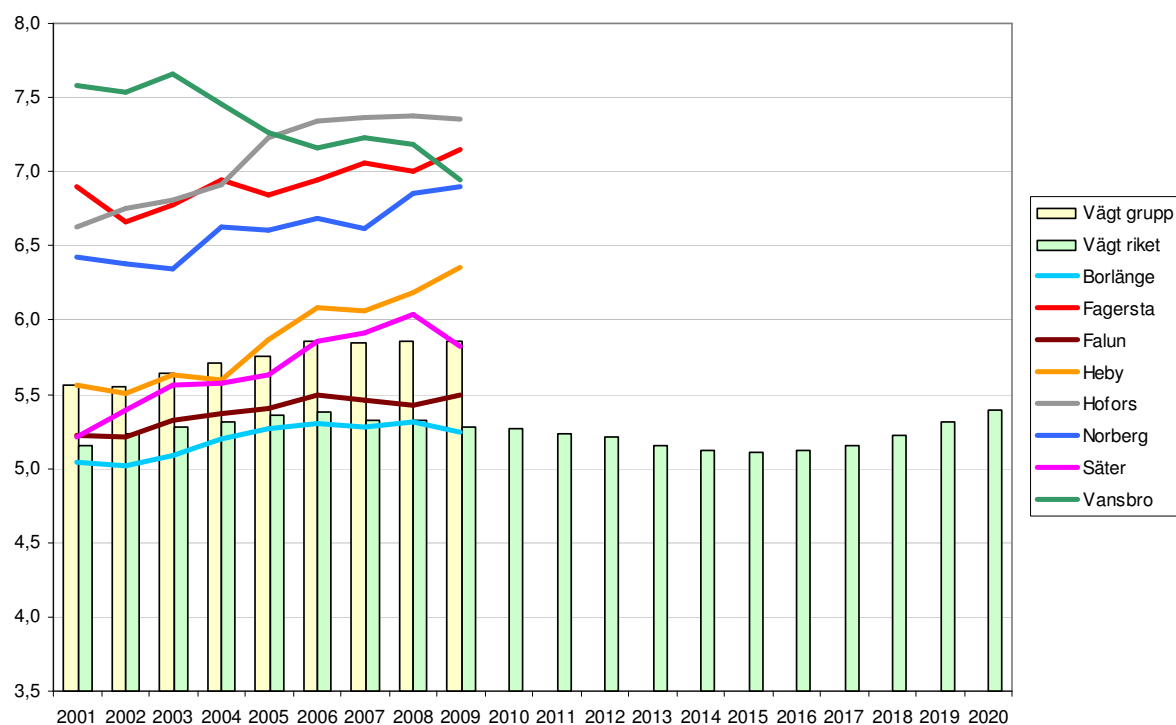
Diagram 1 visar andelen 65 år och äldre i riket från 2001 till 2009. Därefter har en befolkningsprognos från SCB lagts in som sträcker sig fram till 2020. Det kan konstateras att från första undersökningen 2001 fram till 2009 har andelen 65 år och äldre ökat från 17,2 % till 18,1 % för riket och för nätverkskommunerna har ökningen varit från 18,5 % till 19,8 %. År 2009 är den genomsnittliga andelen 65 år och äldre i nätverkskommunerna 19,8 % mot rikets andel som är 18,1 %. Borlänge och Falun har i princip följt rikets utveckling men med en något högre ökningstakt för Falun 2009. Den högsta andelen äldre för 2009 har Vansbro, Hofors och Fagersta med en andel på 24,3, 23,8 respektive 23,3 %.

Befolkningsprognosen<sup>2</sup> från SCB spår en fortsatt ökning av andelen 65 år och äldre i riket. Från 2009 och fram till 2020 kommer andelen att öka från 18,1 % till 20,8 %. Om skillnaden mellan riket och nätverkskommunerna består kommer nätverkskommunerna att ha en andel äldre på omkring 22,5 % år 2020.

Andelen 80 år och äldre har och kommer att öka fram till 2011 för riket. 2011 är andelen 80 år och äldre 5,3 % av den totala befolkningen. Efter 2011 kommer andelen 80 år och äldre att minska fram till 2017 till 5,1 % för att sedan öka igen. Nätverkskommunerna utveckling följer i stort rikets utveckling. Detta framgår av diagram 2 på nästa sida.

<sup>2</sup> Det finns ingen befolkningsprognos uppdelat på kommun från SCB att tillgå.

Diagram 2 Andel av befolkningen som är 80 år och äldre



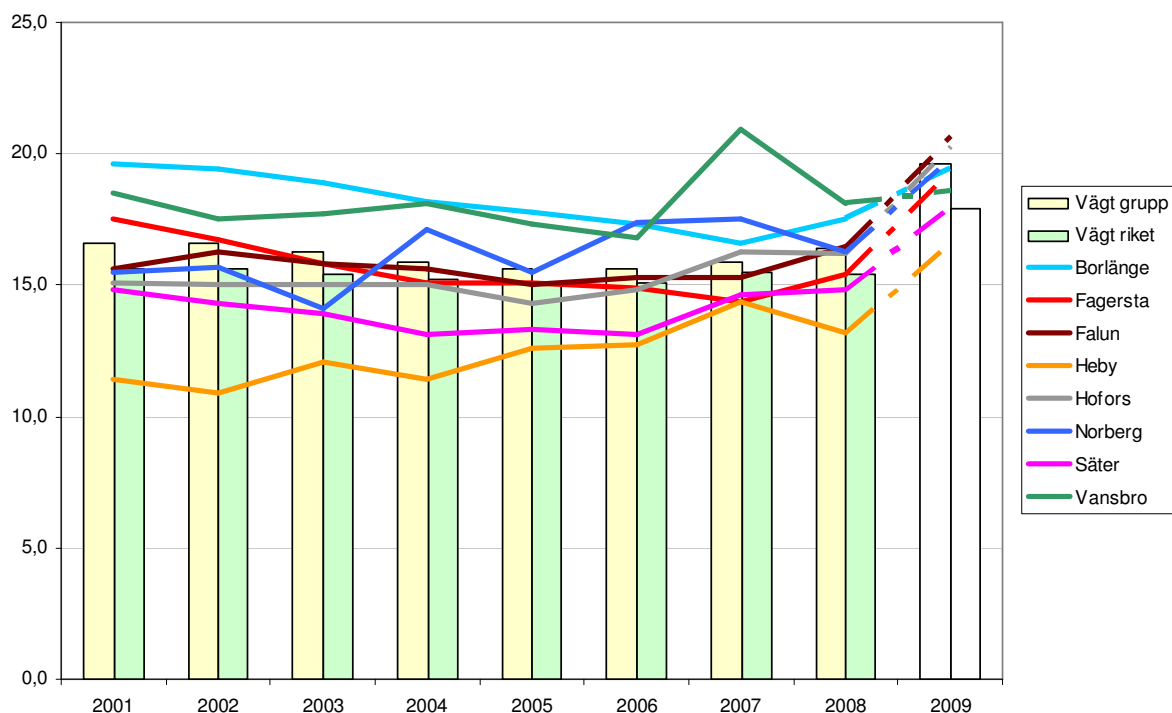
**Källa:** Kommundatabasen

Diagram 2 visar andelen befolkning som är 80 år och äldre. Sannolikt för 2020 kommer nätverkskommunerna fortsätta att ligga över rikets snitt med ca en halv procent. Då det finns ett samband mellan ålder och kostnad i äldreomsorgen kommer de kommuner med högre andel 80 år och äldre att ha en förhållande vis dyrare vård. Störst andel 2009 har Hofors med 7,4 %. Lägst andel 2009 har Borlänge med 5,2 %. I Vansbro har andelen äldre konstant minskat från som mest 7,7 % 2003 till 6,9 % 2009. Heby och Hofors är de kommuner som har den starkaste ökningstakten av andelen 80 år och äldre av nätverkskommunerna.

## 2.4 Kommunernas serviceutbud till äldre som är över 65 år

Av alla som är 65 år och äldre är det en andel på mellan 13 och 18 % som är beviljade hemtjänst eller särskilt boende i nätverkskommunerna medan snittet för riket ligger på strax över 15 %.

Diagram 3 Andel invånare 65 och äldre som var beviljade hemtjänst eller bodde permanent i särskilt boende

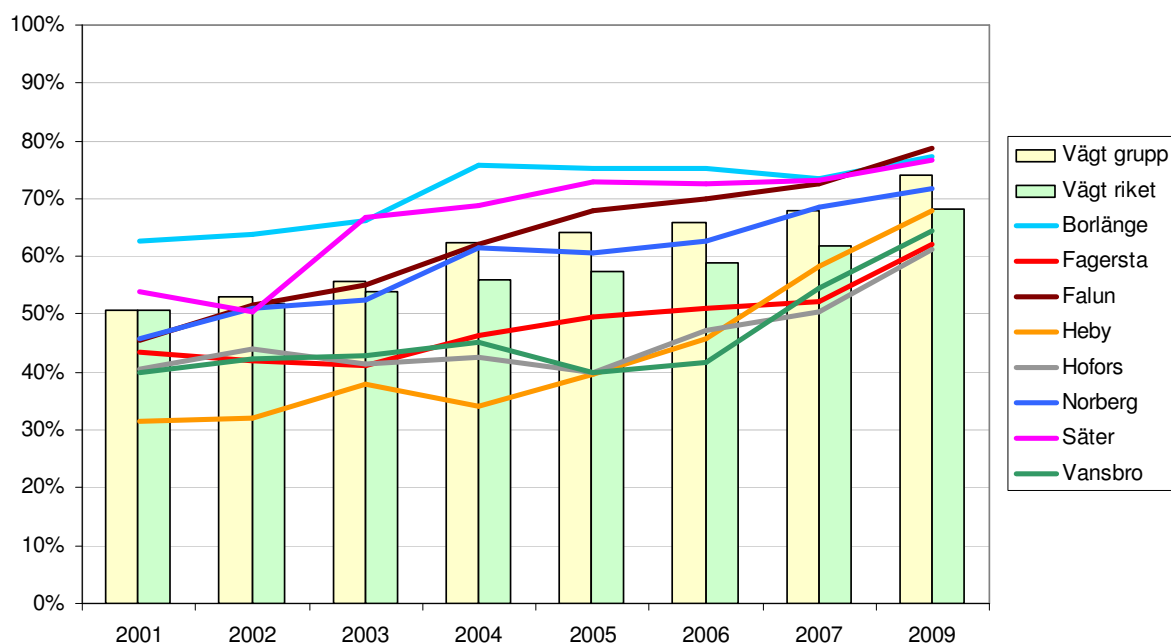


Källa: Kommundatabasen

Diagram 3 visar hur stor andel av befolkningen 65 år och äldre som var beviljade hemtjänst eller bodde permanent i särskilt boende. Statistiken för 2009<sup>3</sup> är inte jämförbar med tidigare år och tas därför inte med i kommentarerna. Lägst andel som utnyttjar kommunens tjänster under hela mätperioden har Heby som 2008 med 13,2 %. Högst andel har Vansbro 18,1 %. Mellan Vansbro och Heby är skillnaden 2008 nästan 40 %.

<sup>3</sup> Socialstyrelsen som meddelar att det finns definitionsskillnader och metodskillnader i hur man begärt in uppgifter. Det går således inte att jämföra 2009 med tidigare år.

Diagram 4. Andel 65 och äldre i ordinärt boende i förhållande till antalet äldre omsorgstagare 1 okt 2009



Källa: Kommundatabasen

Det finns ett kundperspektiv men även ett kostnadsperspektiv till varför kommunerna väljer att satsa på hemtjänst före särskilt boende. Särskilt boende är en förhållande vis dyr form av äldreomsorg. Genom att styra över äldreomsorgen från särskilt boende till hemtjänst blir verksamheten totalt sätt billigare.

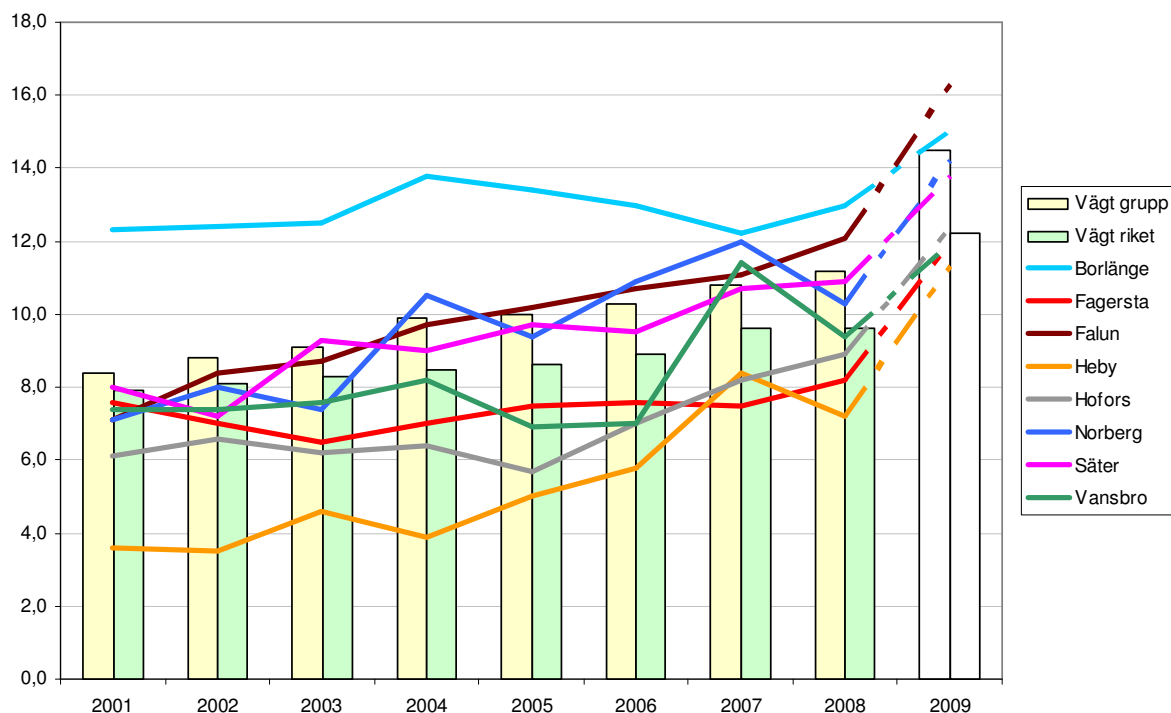
Diagram 4 visar kommunernas strukturella utbyggnad och inriktning av äldreomsorgen. Den ger en bild om insatser i första hand försöker tillgodose behov i det egna hemmet eller om kommunen i högre utsträckning satsat på platser inom särskilt boende. I siffror från 2001 var genomsnittet för riket och kommunerna i nätverket 51 % avseende hemtjänst i ordinärt boende, 2009 har motsvarande andel ökat till 64 % för riket och hela 74 % för nätverkskommunerna. En tydlig trend mot en ökad andel hemtjänst kan således påvisas både för riket och för nätverkskommunerna. 2007 hade samtliga nätverkskommuner mer än 50 % hemtjänst.

Borlänge hade en andel i hemtjänsten 2001 på 63 %. Denna andel var då högst i jämförelse med övriga nätverkskommuner. 2009 har Borlänge fortsatt att öka andelen till 77 %. Störst andel hemtjänst har Falun 2009 med 79 %. Lägst andel hemtjänst har Hofors med 61 %.

2001 hade Heby 32 % i hemtjänsten vilket var den lägsta andelen bland nätverkskommunerna. Fram till 2009 har Hebys andel av hemtjänst mer än fördubblats till 68 %. Delas äldreomsorgen upp i hemtjänst och särskilt boende finns stora skillnader mellan kommunerna.

## 2.4.1 Hemtjänst

Diagram 5. Procentuell andel av inv 65 år och äldre med beviljad hemtjänst



**Källa:** Kommundatabasen

Diagram 5 visar hur stor andel av befolkningen som är 65 år och äldre som beviljats hemtjänst. För riket har andelen ökat från 7,9 % 2001 till 9,6 % 2008. Nätverkskommunerna följer rikets utveckling men med en något större ökningstakt från 8,4 % till 11,2 %. Borlänge är den kommun som haft klart störst andel, mellan 12 och 13 %, som beviljats hemtjänst mellan 2001 och 2008. Falun har en tydligt ökande andel från 7 % 2001 till 12,1 % 2008. Tre av nätverkskommunerna har hela tiden haft lägre andel än riket, Vansbro, Fagersta och Heby. Heby har från 2001 till 2008 fördubblat andelen som beviljats hemtjänst men har ändå den klart minsta andelen i jämförelse med övriga nätverkskommuner.

Tabell 2 Genomsnittligt antal hemtjänsttimmar/vårdtagare

Kommun	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Trend
Borlänge	26	22	24	28	29	31	26	23	20	↘
Fagersta	25	31	26	34	25	30	24	19	12	↘
Falun	29	28	30	30	33	36	34	29	21	↘
Heby	22	23	17	13	13	11	11	12	8	↘
Hofors	26	24	20	26	19	18	16	16	12	↘
Norberg	31	26	27	19	22	19	16	17	17	↘
Säter	25	23	19	22	29	27	23	23	19	↘
Vansbro	39	28	31	28	33	38	18	20	22	↘
Vägt grupp	27	25	25	27	28	30	26	23	18	↘
Vägt riket	30	31	30	30	31	31	29	31	23	↘

**Källa:** Kommundatabasen

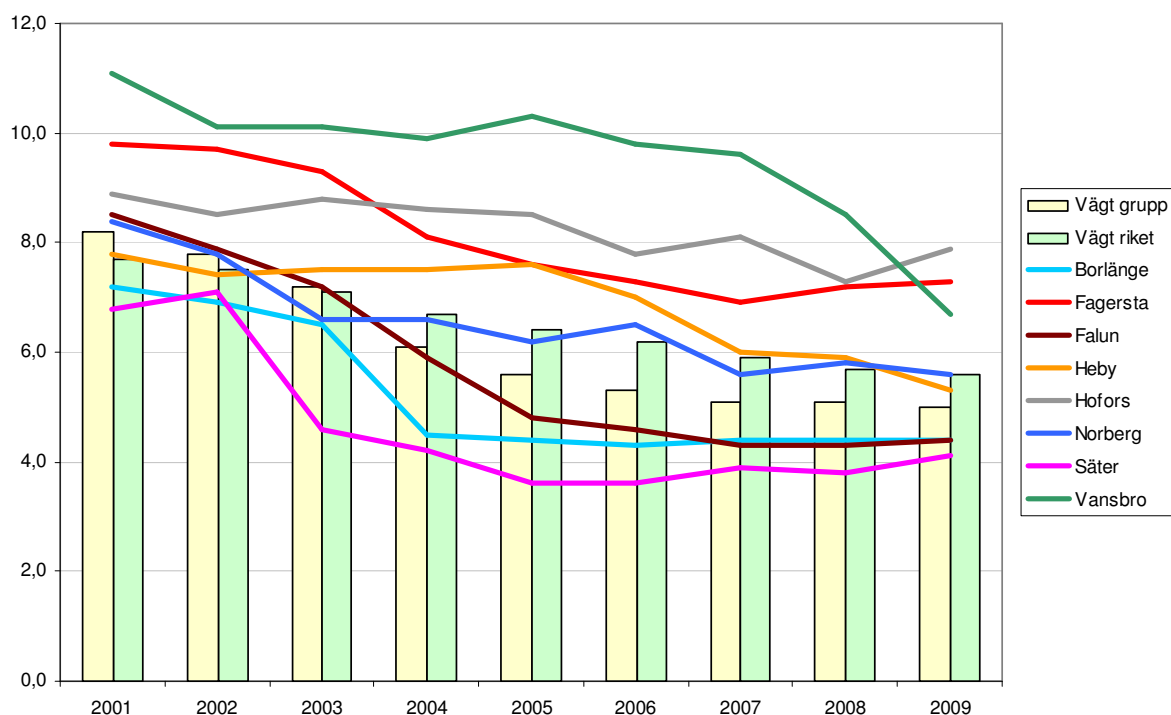
Tabell 2 visar det genomsnittliga antalet beviljade hemtjänsttimmar per månad och omsorgstagare. Måttet tar inte hänsyn till huruvida timmarna bemannats men en eller flera personer vilket innebär att måttet inte riktigt ger en bild av den totala vårdtyngden, men väl antal beviljade timmar. I riket är den genomsnittliga beviljade tiden mellan 2001 och 2006 ca 30 timmar. För nätverkskommunerna i snitt är den beviljade tiden lägre än för riket. Från 2001 till 2006 har den beviljade tiden stigit från 27 till 30 timmar.

Från 2007 till 2009 har den beviljade tiden för genomsnittet i riket minskat kraftigt till 23 timmar. Nätverkskommunerna uppvisar samma trend och minskar de beviljade timmarna 2009 till 18 timmar. Generösast mellan 2001 och 2006 har Vansbro varit med beviljade insatser upp till 39 timmar. Från 2007 till 2009 har Vansbro minskat antal beviljade timmar till 22 timmar. Falun är också en kommun som varit generös med beviljade timmar i förhållande till övriga nätverkskommuner. Från 2008 har samtliga nätverkskommuner beviljat mindre timmar än riket. Samtliga nätverkskommuner utom Heby verkar ha dragit ned på den beviljade tiden de sista åren. Heby gjorde sin neddragning 2004 och ligger sedan kvar på denna nivå fram till 2009.

Det skulle vara intressant att här kunna jämföra beviljad tid med utförd tid. En tydlig trend är att samtliga kommuner minskar på antalet beviljade timmar per vårdtagare. Är anledningen att det ökade antalet vårdtagare får dela på en oförändrad volym timmar eller är det så att den beviljade tiden inte stämmer med vad som utförs. En ökad användning av IT-system där utförd tid fås gör det möjligt för kommunerna att följa upp och anpassa den beviljade tiden till den utförda tiden.

## 2.4.2 Särskilt boende

Diagram 6. Andel 65 och äldre i särskilt boende

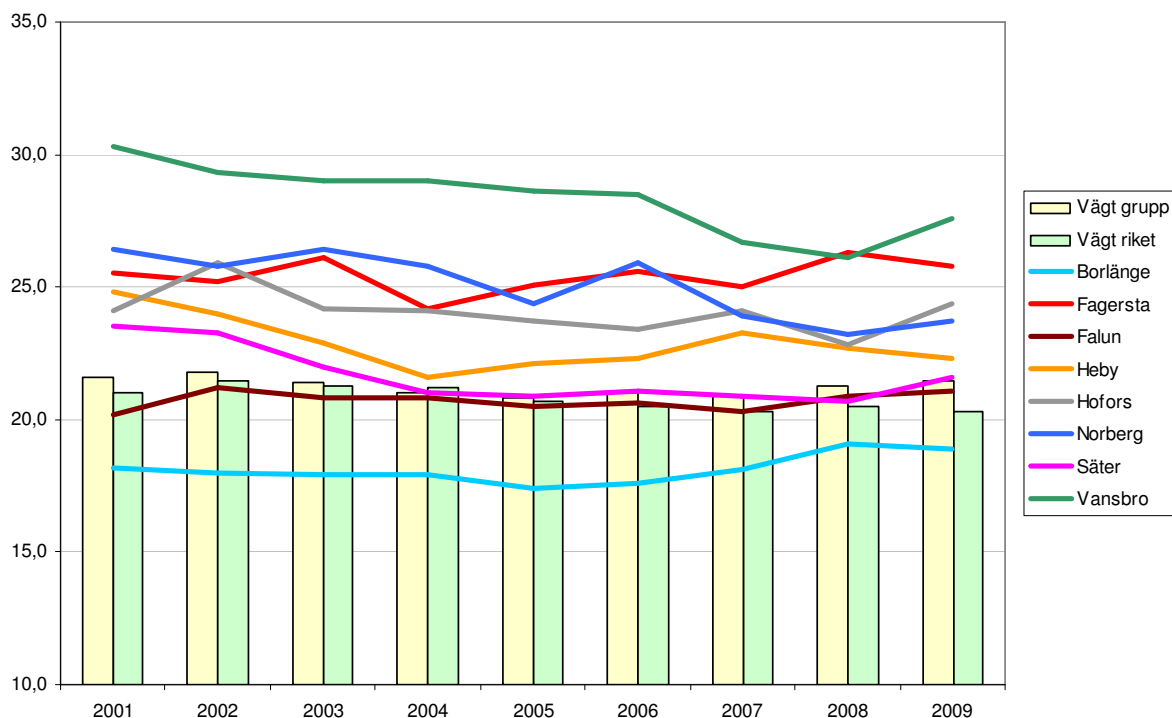


**Källa:** Kommundatabasen

Den allmänna trenden i riket är att platserna i det särskilda boendet minskar. Diagram 6 visar att mellan 2001 och 2009 har andelen 65 år och äldre som bodde i särskilda boenden minskat från 7,7 % till 5,6 %. I nätverkskommunerna har minskningen gått från 8,2 % till 5,0 %, alltså en kraftigare minskningstakt i jämförelse med riket. Borlänge, Falun och Säter som ligger på en andel strax över 4 % har haft en kraftig minskning fram till 2005 följt av en utplaning fram till 2009. Har dessa kommuner nått den nedre gränsen för hur stor andel särskilt boende kan vara? Hofors är den kommun som inte har haft så tydlig minskning som övriga kommuner.

## 2.5 Kommunens kostnader och avgifter för äldreomsorgen

Diagram 7. Kommunernas kostnadsandel för äldreomsorgen i förhållande till den totala driftkostnaden



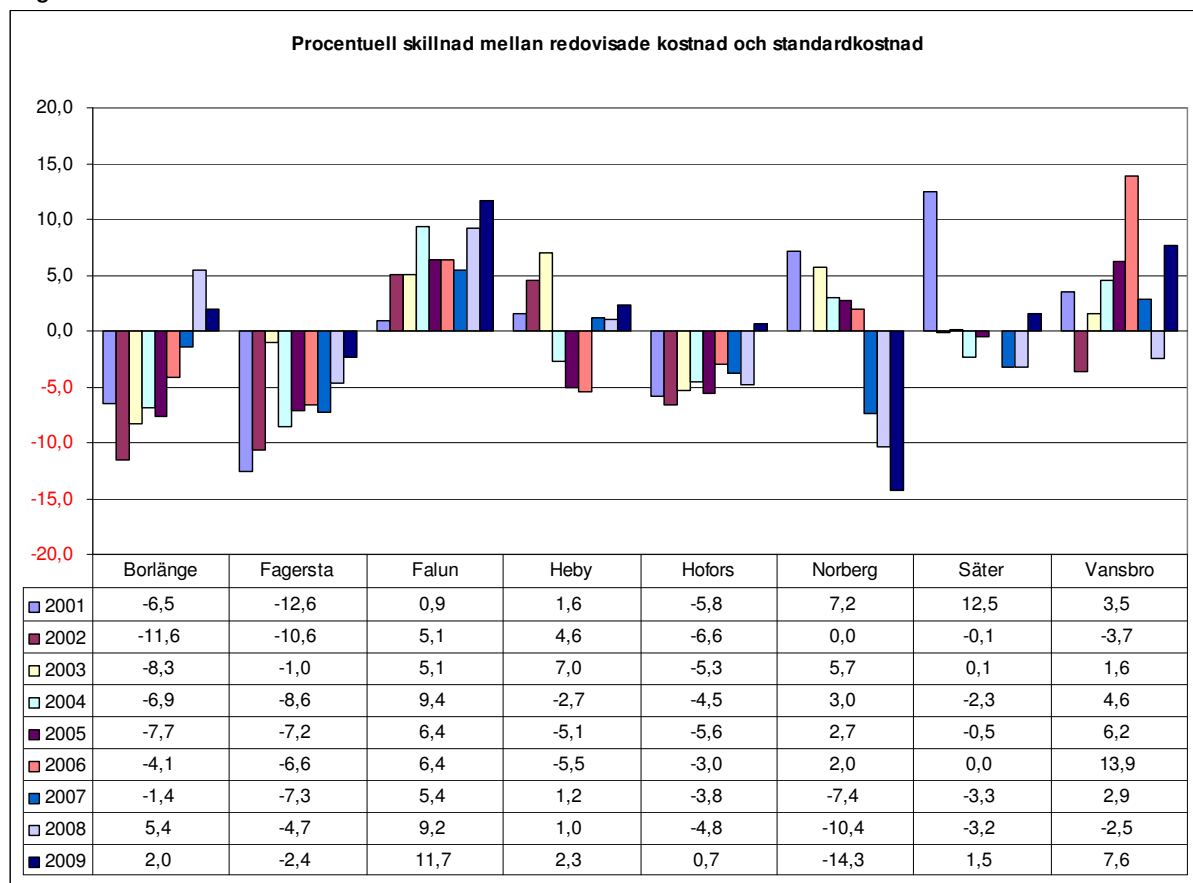
Källa: Kommundatabasen

Diagram 7 visar hur stor andel av kommunernas driftkostnad som läggs på äldreomsorgen. För riket har trenden varit en sjunkande andel från 2001 med 21,5 % till 20,3 % för 2009. För nätverkskommunerna ligger andelen äldreomsorg i driftkostnaden mer konstant på strax över 21 %. Borlänge har den lägsta andelen på 18,9 % för 2009 vilket också är under snittet för riket. Falun och Säter har tidigare följt kostnaden för riket men för 2009 har kostnadsandelen stigit för dessa kommuner med 0,2 respektive 0,9 % samtidigt som riket minskat sin andel med 0,2 %. Vansbro har den största kostnadsandelen 2009 på 27,6 %. Hur förklaras en minskad kostnadsandel för äldreomsorgen i riket samtidigt som andelen 65 år och äldre ökar?

Från SCB och Kommundatabasen finns nyckeltalet standardkostnad att hämta för äldreomsorgen enligt SOL/HSL (kr/invånare). Standardkostnad beräknas utifrån givna regler. (I bilaga Definition på standardkostnad visas en beräknad standardkostnad<sup>4</sup> för äldreomsorgen utifrån kommunernas strukturella förutsättningar). Standardkostnaden redovisas i kronor per invånare. Ställer man standardkostnaden mot den faktiska kostnaden som kommunerna har kan man se om kommunernas äldreomsorg är dyr eller billig. Se diagram 8 på nästa sida.

<sup>4</sup> Med standardkostnad menas den kostnad som kommunen skulle ha om man bedrev verksamheten på en genomsnittlig avgifts-, ambitions- och effektivitetsnivå och med hänsyn till de egna strukturella faktorerna enligt kostnadsutjämnningen.

Diagram 8 Procentuell skillnad mellan redovisad kostnad och standardkostnad

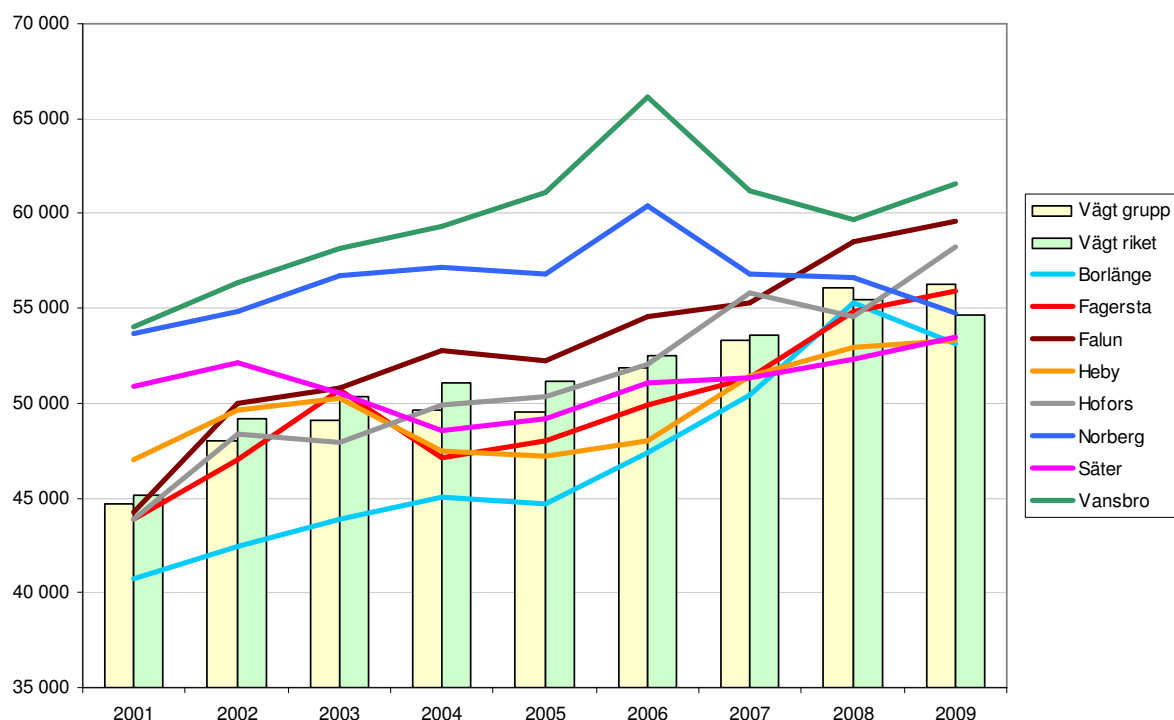


Källa: SCB

I diagram 8 ovan visas i procent hur mycket kommunerna ligger över eller under den beräknade standardkostnaden. Borlänge, Fagersta, Hofors och Norberg har i förhållande till standardkostnaden en billig verksamhet. Falun redovisar en kostnad som är 11,7 procentenheter över kommunens standardkostnad.<sup>5</sup> Norberg redovisar 14,3% lägre kostnad än kommunens standardkostnad. Falun och Vansbro har en dyr verksamhet. Falun förklarar sin dyrare verksamhet med bl.a. dyra lokalkostnader. Säter som hade för dyr verksamhet 2001 genomförde en genomgripande strukturförändring och fick på så vis ned sin kostnad under den beräknade standardkostnaden.

<sup>5</sup> Standardkostnad enligt kostnadsutjämningsystemet. Kostnadsutjämningsen ska utjämna strukturella kostnadsskillnader. Systemet ska däremot inte utjämna för kostnadsskillnader som beror på skillnader i ambitionsnivå, effektivitet eller avgifter.

Diagram 9. Kostnad (kr) för äldreomsorg per invånare 65-w år



**Källa:** Kommundatabasen

Diagram 9 visar hur mycket äldreomsorgen kostar per invånare 65-w år. År 2001 var snittkostnaden för riket 45 tkr. 2009 har kostnaden ökat till 55 tkr. Från 2001 till 2007 låg kostnaden över rikets snittkostnad för nätverkskommunerna. Från 2008 till 2009 har nätverkskommunerna fått en lägre kostnad än rikets snittkostnad. Norberg är den kommun som lyckats hålla kostnaden bäst från 54 tkr 2001 till 55 tkr 2009. Övriga kommuner har haft en stadig kostnadsökning där Faluns ökningstakt är kraftigast.

## 2.6 Sammanfattande reflektioner kring statistiken

Kommunerna erbjuder de äldre tjänster i form av stödinsatser hemma, avlastning, korttidsvård och särskilt boende. Det som styr serviceutbudets utformning är:

- Lagar och förordningar
- Den service som de äldre efterfrågar
- Strategiska beslut om serviceutbudets inriktning och utformning
- Kommunens ambitionsnivå
- Kravet på effektiv verksamhet

Resultatet från den statistiska genomgången visar att andelen äldre ökar i riket och i samtliga nätverkskommuner men kommunernas kostnadsandel för äldreomsorgen ökar inte. För nätverkskommunerna i stort ser det ut som om man fått en effektivare verksamhet i jämförelse med riket.

En tydlig trend är att samtliga kommuner som deltog i den förra undersökningen har utökat resurserna inom ordinärt boende och minskat andelen platser inom särskilt boende. Borlänge, Falun och Säter har i den utvecklingen planat ut på en andelsnivå kring ca 4 %. Har kommunerna nått en brytpunkt där en normal efterfrågan på särskilt boende ligger? Om en kommun har överkapacitet på särskilt boende försöker man då fylla upp tomma platser genom generösa beviljanden?

Beviljade hemtjänsttimmar minskar hos alla kommuner. Vi tror att detta beror på bättre uppföljningsmöjligheter, som ger bättre statistik och som i sin tur ger bättre beslutsunderlag.

Det finns stora skillnader mellan kommunerna vad avser hur stor andel av invånarna som är äldre än 65 år. Det finns skillnader på hur stor andel av de äldre som nyttjar kommunernas äldreomsorg. Det finns skillnader i hur äldreomsorgen är strukturerad i kommunerna.

Befolkningsprognosen pekar på att andelen äldre kommer att öka fram till 2020. Detta är ett faktum som kommunerna måste ta hänsyn till. När det gäller barn och ungdomar kommer andelen att minska i fem år för att sedan till 2020 öka igen till samma nivå som 2009. Detta innebär att för de fem kommande åren är utvecklingen gynnsam för kommunerna om man kan styra om sin verksamhet på ett bra sätt. Från 2015 stiger både andelen äldre och barn och ungdom, vilket kommer att ställa stora krav på en effektiv verksamhet. Kan kommunerna på något sätt förbereda sig för befolkningsutvecklingen som kommer efter 2015?

Idag är det strax över 15 % som använder sig av kommunernas äldreomsorgstjänster i riket. Om det blir fler i den kundgruppen hur ser beredskapen ut för detta? Projektgruppen tror att utvecklingen går mot brukare som förr var nöjda med vad man fick till att man kommer att kräva mer och mer av den service som kommunerna erbjuder.

Ett mått som kanske skulle vara intressant att jämföra mellan kommunerna är snittkostnad per brukare och timme eller dygn oavsett boendeform. Måttet talar om hur effektiv produktionsapparatens är kring den del av de äldre som nyttjar kommunens äldreomsorg. Detta mått går inte att ta fram ur SCB-statistiken men kan säkert tas fram av kommunerna själva.

Ett annat mått som vore intressant att följa är hur lång tid brukaren i snitt bor i särskilt boende. Måttet speglar i vilket skede de äldre flyttar in på det särskilda boendet. Projektgruppen tror att det finns stora skillnader mellan kommunerna.

## 3 Organisation

### 3.1 Syfte

Syftet med organisationsavsnittet är att belysa inriktningen på kommunernas arbete utifrån interna processer och insatser som är betydelsefulla ur ett brukarperspektiv med fokus på tillgänglighet, bemötande, information, delaktighet och inflytande, trygghet, kontinuitet och rättssäkerhet.

### 3.2 Metod

Underlaget till delrapporten är i huvudsak inhämtat från kommunernas förvaltningar. Ett frågeformulär om dokumenterade rutiner och riktlinjer har besvarats av personal och chefer inom äldreomsorgen. Kvalitetsnyckeltal har hämtats från Kommundatabasen. Jämförelsematerialet är inhämtat från kvalitetsnätverkets förra rapport om hemtjänsten.

### 3.3 Organisation

#### 3.3.1 Uppsökande verksamhet

För att komplettera bilden av vilken information som ges till de äldre (se delområde *Information på webben*), frågade vi om kommunerna har uppsökande verksamhet, dvs. om de kontaktar de äldre och informerar om vilka möjligheter till hjälp som finns att få och samtidigt informerar sig om vilka behov som finns hos de äldre, så som socialtjänstlagen föreskriver<sup>6</sup>. Frågan avsåg situationen 31 oktober 2009.

Bland våra nätverkskommuner har Borlänge, Fagersta och Norberg uppsökande verksamhet för personer från 65 års ålder, medan Falun, Hofors och Vansbro endast uppsöker personer som är 80 år och äldre. Heby och Säter<sup>7</sup> har ingen uppsökande verksamhet.

Vid en jämförelse med tidigare undersökningar kan man konstatera att allt fler av nätverkskommunerna inrättat uppsökande verksamhet och att man i större utsträckning riktar sig till den yngre åldersgruppen.

Tabell 3 visar hur den uppsökande verksamheten utvecklats över tid

Kommun	2003	2006	2010	Periodicitet
Borlänge	Deltog ej	Deltog ej	65 år	Varje år
Fagersta	Ej uv	Ej uv	65 år	Varje år
Falun	80 år	80 år	80 år	Varje år
Heby	Ej uv	80 år	Ej uv	-
Hofors	Ej uv	65 år	80 år	Varje år
Norberg	Ej uv	Deltog ej	65 år	Varje år
Säter	Ej uv	Ej uv	Ej uv	-
Vansbro	Deltog ej	80 år	80 år	Varje år

De kommuner som har uppsökande verksamhet uppger att den genomförs varje år. Frågan ställdes inte i föregående rapporter, vilket förhindrar en jämförelse.

#### 3.3.2 Beviljade bistånd

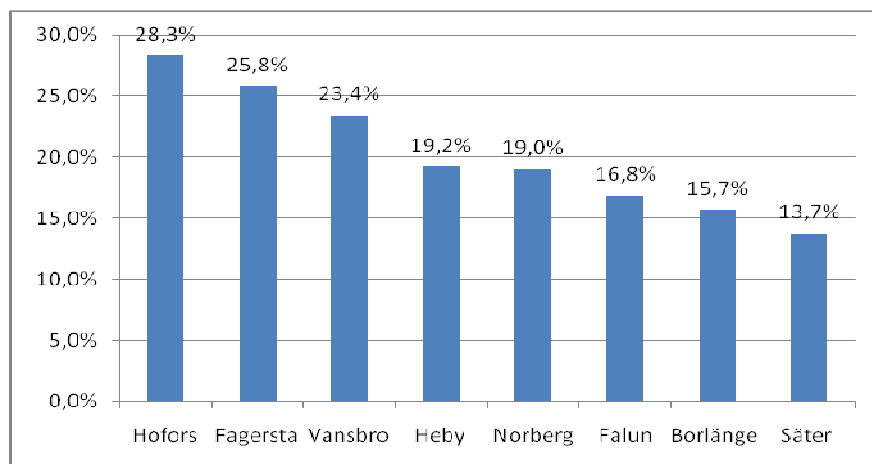
Hälften av kommunerna (Borlänge, Fagersta, Falun och Säter) har en tydlig inriktning om att den enskilde kan välja mellan att bo kvar i det egna boendet eller att flytta till SÄBO, medan övriga kommuner saknar en sådan inriktning.

<sup>6</sup> Socialtjänstlagen 5 kapitel 6 §: *Socialnämnden ska göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen för äldre människor samt i sin uppsökande verksamhet upplysa om socialtjänstens verksamhet på detta område.*

<sup>7</sup> Säter har inrättat uppsökande verksamhet för personer från 65 års ålder under 2010.

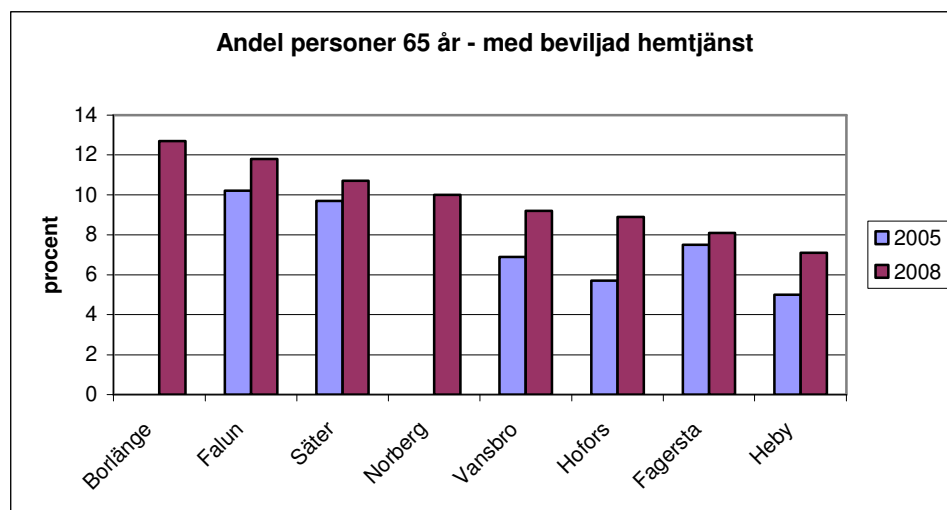
Antalet beviljade platser inom särskilda boenden (SÄBO) varierar stort mellan kommunerna. I Säter uppger förvaltningen att 87 platser har beviljats 2009. Beräknar man antalet platser som andel av invånare som är 80 år och äldre, ger det 13,7%. I Hofors är motsvarande siffra 28,3 %. Alltså har mer än dubbelt så många beviljats platser i Hofors. Skillnaden beror sannolikt på vilken strategi som kommunerna valt när det gäller kvarboende.

**Diagram 10 visar beviljade platser inom särskilt boende som andelen av invånare 80 år och äldre**



I samtliga kommuner, bortsett från Borlänge och Norberg som inte deltog i förra undersökningen, har andelen äldre med beviljad hemtjänst ökat. För Borlänge, Falun och Säter avspeglar sig kommunens viljeinriktning om att den enskilde kan välja vårdform, så att många väljer att bo kvar i det egna hemmet. De tre kommunerna har störst andel äldre som är beviljade hemtjänst.

**Diagram 11 andel personer 65 år och äldre med beviljad hemtjänst**



**Källa:** Kommundatabasen, rapport Hemtjänst 2006

### 3.3.3 Avslag sökt bistånd

För att veta i vilken grad de äldre nekas särskilt boende frågade vi efter hur många ansökningar som fått avslag under 2009. Det visade sig att alla kommuner har få avslag, med undantag för Vansbro där elva ansökningar fått avslag under 2009. Totalt har 112 beviljats plats i särskilt boende. Dessa platser är beviljade över tid. I Hofors, där man har så många beviljade platser, har man inte gett något avslag under 2009.

Totalt sett är det alltså få ansökningar som avslås. Av de ansökningar som avslogs var det två som överklagades. Ingen av dessa gick emot nämnden i första instans.

**Tabell 4 visar antalet beviljade och avslagna ansökningar om särskilt boende i respektive kommun**

<b>SÄBO</b>	Borlänge kommun	Fagersta kommun	Falu kommun	Heby kommun	Hofors kommun	Norbergs kommun	Säters kommun	Vansbro kommun
Beviljade Totalt	403	226	514	163	205	75	87	112
Avslag 2009	4	0	24	4	0	1	0	11

Vi ställde motsvarande fråga angående hemtjänsten. Det visar sig vara totalt fyra avslag under 2009. Inget beslut har överklagats. Vi kan alltså konstatera att ansökningar om bistånd i stor utsträckning beviljas.

### 3.4 Kvalitet

#### 3.4.1 Biståndsbedömning

Biståndsbedömningen utgör myndighetsutövningen inom äldreomsorgen, vilket gör den viktig att granska. Det handlar om rättssäkerheten för invånarna. För att garantera hanteringen är det viktigt att det finns dokumenterade riktlinjer. (*Se vidare avsnittet om åktgranskning*)

I dag har alla de deltagande kommunerna dokumenterade riktlinjer för biståndshandläggning - både för hemtjänst i ordinärt boende och för vad som krävs för att beviljas särskilt boende. Heby hade det inte vid förra undersökningen.

Alla kommuner, utom Vansbro, har dokumenterade riktlinjer när det gäller den äldres rättssäkerhet i handlägningsprocessen. Det är en förbättring sedan förra undersökningen då det saknades i två av kommunerna (Säter och Vansbro).

#### 3.4.2 Biståndshandläggarnas tillgänglighet

Naturligtvis är biståndshandläggarnas tillgänglighet ett viktigt kvalitetsmått. Alla kommunerna, utom Heby har fasta telefontider. I Heby är biståndshandläggarna tillgängliga hela dagen, genom att de har mobila anknötningar.

Ett annat mått på tillgänglighet är hur många biståndshandläggare som finns i de olika kommunerna. Måttet är antal biståndshandläggare per 1000 invånare 65 år och äldre.

**Tabell 5 antal biståndshandläggare per 1000 invånare 65 år och äldre.**

	Borlänge	Fagersta	Falun	Heby	Hofors	Norberg	Säter	Vansbro
2003	<i>Deltog ej</i>	0,7	1,3	1,7	0,8	1,5	1,0	<i>Deltog ej</i>
2006	<i>Deltog ej</i>	0,9	1,0	1,2	1,1	<i>Deltog ej</i>	1,0	1,3
2010	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>1,1</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,2</b>	<b>1,4</b>	<b>0,9</b>

Borlänge, Fagersta och Vansbro har jämförelsevis få biståndshandläggare, 0,9 per 1000 invånare. Säter, Heby och Hofors har flest med 1,4. Tittar man på utvecklingen över tid kan man konstatera att Heby och Vansbro har minskat antalet biståndshandläggare, medan Hofors och Säter har ökat antalet.

#### 3.4.3 Samarbete

Kommunerna ska i enlighet med socialtjänstlagen planera sina insatser för äldre. I planeringen ska kommunen samverka med landstinget samt andra samhällsorgan och organisationer. Vi frågade förvaltningarna om det finns dokumenterade riktlinjer kring samarbetet mellan landsting och kommun i samband med att äldre skrivs ut från sjukhus. Det visar sig samtliga kommuner ha. Vansbro hade det inte 2006.

En viktig förutsättning för kvaliteten på de insatser som de äldre beviljas är samarbetet mellan biståndshandläggare och den utförande organisationen. Vi frågade om det finns dokumenterade riktlinjer för samarbetet. Det finns inte i Heby och Vansbro. Falun hade det inte 2006, men har det nu.

#### 3.4.4 Omprövning av biståndsbeslut

För att veta att insatserna motsvarar behoven är det nödvändigt att ompröva beslut om bistånd efter viss tid. När det gäller hemtjänst omprövar alla kommunerna sina biståndsbeslut - med lite olika periodicitet. Säter omprövar beslut inom ett halvår. Fagersta, Falun, Heby, Hofors, Norberg och Vansbro inom perioden ett halvår till ett år. Borlänge omprövar med längst intervall - från ett till ett och ett halvt år. Kommunerna har blivit bättre på uppföljning. Vid förra undersökningstillfället följde Falun och Hofors upp sina beslut mer sällan än varje år, medan Fagersta inte gjorde några uppföljningar alls.

När det gäller särskilda boenden omprövas inte besluten i samma omfattning. Hofors och Norberg gör uppföljningar av beslut om särskilda boenden efter ett halvår till ett år, medan Vansbro följer upp besluten efter ett till ett och ett halvt år. De övriga kommunerna (Borlänge, Fagersta, Falun och Säter) anger att uppföljning sker mer sällan än två år, eller inte alls.

#### 3.4.5 Genomförande av biståndsbeslut

För att garantera att det bistånd som den äldre beviljats också verkligen utförs, är det oerhört viktigt att beslut och verkställighet följs upp. På frågan om kommunerna gör uppföljning av att beslut verkställs svarar alla utom Hofors att så sker. Det gäller både hemtjänst och SÄBO. För Hebys del följer man upp hemtjänstbeslut men inte beslut om SÄBO. I förra rapporten (2006) följde inte heller Falun och Vansbro upp sina beslut.

Hur uppföljningen sker och med vilken systematik efterfrågades inte. De IT-system som används inom verksamheterna borde ge stöd för uppföljningen. Alla kommuner, utom Vansbro, svarar också att man använder verksamhetssystemet genom hela processen.

### 3.5 Dokumenterade riktlinjer

#### 3.5.1 Förvaltningens svar

I enlighet med kommunallagen är kommunerna skyldiga att ha en fungerande intern kontroll. Intern kontroll handlar om att skapa tydlighet, ordning och reda i verksamheten och dess tillhörande ekonomi. Den omfattar samtliga system och processer där fokus ligger på att styra ekonomin och verksamheten. Det som kännetecknar en god intern kontroll är att det finns ändamålsenliga och väldokumenterade system och rutiner för styrning. I en stor organisation, med många anställda på många arbetsplatser, är det särskilt viktigt med dokumenterade riktlinjer. Det är ett effektivt sätt att säkerställa en enhetlig behandling och det underlättar t.ex. vid introduktion av nyanställda. I den enkät som förvaltningarna fick att besvara fanns 26 frågor omkring dokumenterade rutiner eller riktlinjer. Falun är den enda kommun som besvarat alla frågor positivt. Man har alltså dokumenterade riktlinjer inom alla 26 områden som efterfrågades. Vansbro är den kommun som har minst dokumenterade riktlinjer - endast 17 av 26.

Tabell 6 Antal dokumenterade riktlinjer som varje kommun redovisat

Antal dokumenterade riktlinjer	Andel av 26 möjliga	
Falun	26	100 %
Borlänge	25	96 %
Fagersta	24	92 %
Hofors	24	92 %
Norberg	24	92 %
Säter	24	92 %
Heby	19	73 %
Vansbro	17	65 %

I tidigare undersökningar har vi inte ställt frågor omkring dokumenterade riktlinjer på samma sätt, så en jämförelse rakt över är inte möjlig. Några av frågorna går dock att jämföra och man kan i de fallen konstatera att dokumentationen i dag är bättre än tidigare. Några exempel:

- 33 % av kommunerna hade år 2003 **dokumenterade riktlinjer för uppföljning av beslut**, medan siffran var 38 % år 2006 och i dag har alla kommunerna det.
- Alla kommuner har **dokumenterade riktlinjer för hur journal/daganteckningar hanteras**. 2006 hade inte Heby och Vansbro det.
- Alla har också **dokumenterade rutiner/riktlinjer för synpunkts- och klagomålshandtering**.
- Alla har **dokumenterade rutiner/riktlinjer för arbetet med vårdplanering och uppföljning**. Heby och Säter hade inte förra gången.

Ett enhetligt dokumenterat kvalitetssystem för hela verksamheten finns i alla utom två kommuner. Den dokumentation som vi efterfrågat kan givetvis graderas efter hur viktig den är. Man brukar prata om riskvärdering. Ju större risk och ju större sannolikhet – desto viktigare är det att dokumentera rutinerna. Därför vill vi poängtera några särskilt anmärkningsvärda brister:

- Vansbro saknar **dokumenterade rutiner för att säkerställa den äldres rättssäkerhet i handläggningsprocessen**,
- Heby och Vansbro saknar **dokumenterade rutiner för att biståndsbeslut och beställning till utföraren tydligt ska beskriva vad den äldre har fått för beviljat bistånd samt mål för insatserna**,
- Norberg och Vansbro saknar **dokumenterade riktlinjer för nyckelhantering**,
- Heby och Vansbro saknar **riktlinjer för hantering av de äldres egna medel**.

När det gäller t.ex. hantering av de äldres egna medel ser vi riktlinjerna som en viktig skyddsåtgärd även för personalen.

### 3.5.2 Personalens svar

Vi ställde motsvarande frågor om dokumenterade riktlinjer till personalen inom omsorgen. Syftet med att ha riktlinjer och att dokumentera dessa är framförallt att de ska bli kända i organisationen, för att de som jobbar operationellt ska känna till vilka rutiner som gäller. Överensstämmelsen mellan förvaltningens svar och personalens svar är minst sagt dålig. När det t.ex. gäller **att insatserna följs upp och utvärderas regelbundet av företrädare för äldreomsorgen tillsammans med den äldre**, så svarar t.ex. 33 % av respondenterna i Falun nej, det finns inga dokumenterade riktlinjer eller att man inte vet om det finns. Enligt förvaltningen finns det. Det kan ju tyckas vara viktigt för den anställde att veta vilka rutiner ledningen har för uppföljning. 36 % av respondenterna i Borlänge svarar att det inte finns, eller att man inte vet om det finns dokumenterade riktlinjer för **hur regelbunden uppföljning av genomförda insatser ska gå till**, medan förvaltningen säger att det finns.

Å andra sidan säger 90 % av respondenterna i Heby att det finns dokumenterade riktlinjer **för arbetet med vårdplanering och uppföljning**, fast förvaltningen säger att det inte finns. I Vansbro svarar 80 % av respondenterna att det finns dokumenterade riktlinjer för **hantering av äldres egna medel**, medan förvaltningen säger att det inte finns.

Genomgående i undersökningen, när förvaltningen uppger att det inte finns dokumenterade rutiner/riktlinjer, så uppger ändå en stor andel av personalen att det finns. Finns det ”de-facto-rutiner” och hur uppdateras och förändras dessa?

Hur leder och styr man verksamheten? Har man en ”muntlig tradition”? Framförallt blir frågan hur man meddelar och får genomslag när rutinerna förändras.

Falun är ett gott exempel när det gäller att dokumentera sina rutiner. Det återstår dock att göra rutinerna kända och tillgängliga i organisationen, vilket man inte lyckas fullt ut med.

### **3.6 Kvalitetsnyckeltal för hemtjänsten**

I detta avsnitt jämför vi nätverkets kommuner utifrån de uppgifter som finns i Kommundatabasen. Fagersta och Hofors som inte deltar har själva tagit fram sina uppgifter till undersökningen.

#### **3.6.1 Avlösning i hemmet**

Avlösning i hemmet riktar sig till anhörigvårdare, d.v.s. de som regelbundet hjälper en närstående i dennes vardag. Avlösning i hemmet innebär att en avlösare vistas i hemmet hos en person med funktionsnedsättning ett antal timmar per månad, regelbundet eller vid enstaka tillfällen. Det gör det möjligt för anhöriga att få tid till egna aktiviteter eller tillsammans med andra familjemedlemmar. Borlänge, Fagersta, Falun, Heby, Säter och Vansbro erbjuder avlösning i hemmet oftare än en gång per månad. Hofors erbjuder tjänsten en gång per månad och Norberg mer sällan än en gång i månaden.

Borlänge och Heby erbjuder tjänsten under perioder kortare än sex timmar, medan övriga kommuner även medger över sex timmar. Borlänge och Säter har begränsat tjänsten till vardagar, de övriga kommuner medger den även under helger.

#### **3.6.2 Matdistribution**

Alla kommuner utom Säter erbjuder matdistribution. I Borlänge, Falun, Heby och Norberg kan man dessutom välja mellan minst två rätter. I Borlänge, Fagersta och Falun är alla personer som är 80 år eller äldre berättigade till matdistribution. Inte någon av kommunerna ger valmöjlighet när det gäller varifrån matlådan levereras.

#### **3.6.3 Övrig service**

Ingen av kommunerna håller den sociala dagverksamheten eller demensverksamheten öppen på kvällstid. Vissa kommuner – Fagersta, Falun och Säter erbjuder ”personlig tid”. D.v.s. insats där den enskilde själv väljer vad den vill göra eller ha hjälp med. Tre av kommunerna utför fönsterputs – Hofors har begränsat det till två rum och kök, medan Fagersta och Falun putsar även fler rum. Övriga kommuner utför inte fönsterputs. I samtliga kommuner, utom Vansbro kan den enskilde bestämma i vilken affär som inköpen av dagligvaror ska göras när det finns fler än en inom närområdet.

#### **3.6.4 Leva och bo självständigt**

Under området leva och bo självständigt återfinns tio nyckeltal, samtliga besvaras utifrån kommunernas riktlinjer för hemtjänsten. De beskriver sådan omsorg och service som den äldre kan tänkas behöva för att klara av att bo kvar hemma i sin egen bostad. De insatser som redovisas ingår i hemtjänstens utbud i de allra flesta av de deltagande kommunerna, men frekvens och omfattning kan variera stort.

Antal rum hemtjänsten erbjuder att städa.

Hemtjänstens städningsfrekvens.

Hemtjänstens tvättfrekvens.

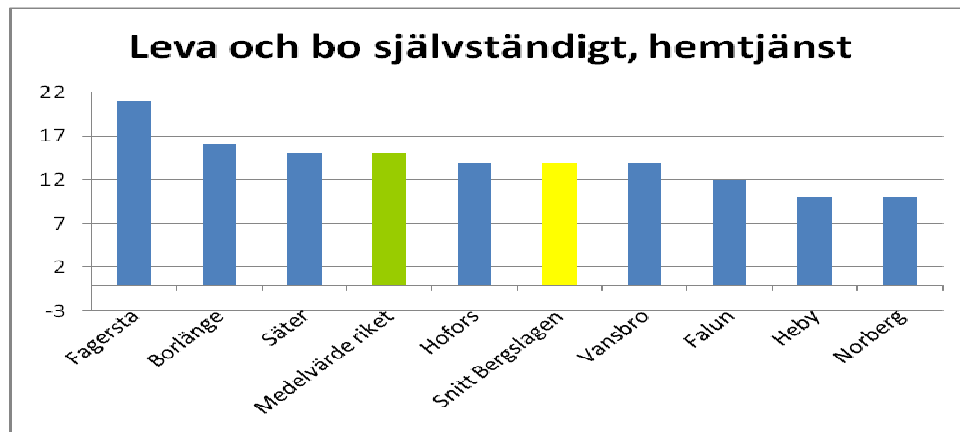
Antal tillfällen per vecka som hemtjänsten erbjuder daglivaruinköp.

Hemtjänsten erbjuder leverans av lagad mat såsom fryst, kall eller varm mat i hemmet.

Antal tillfällen per vecka hemtjänsten kan erbjuda enklare matlagning i den äldres bostad.

Antal tillfällen per år som hemtjänsten erbjuder fönsterputs.  
Hemtjänsten erbjuder service som t.ex. gräsklippning, snöskottning eller fixartjänst.  
Hemtjänsten erbjuder möjlighet till dusch mer än en gång per vecka.  
Hemtjänsten erbjuder möjlighet att välja tid för insats.

Diagram 12 visar hur många kvalitetspoäng respektive kommun fått av 22 möjliga



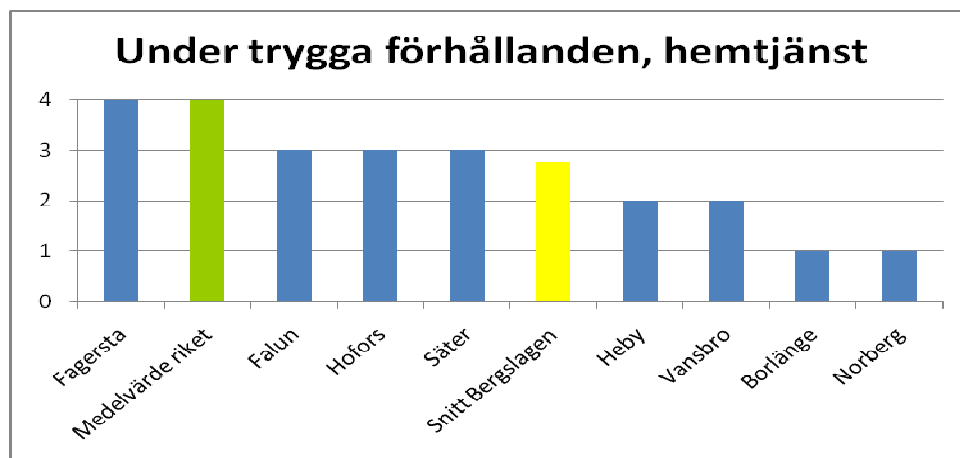
Fagersta får högst poäng med 21 av 22 möjliga. Heby och Norberg får 10 poäng.

### 3.6.5 Under trygga förhållanden

För området under trygga förhållanden återfinns sex stycken nyckeltal, varav fyra besvaras utifrån kommunernas riktlinjer för hemtjänsten, samt personalkontinuitetsmåttet. Nyckeltalen ger en bild av huruvida den äldre kan känna sig trygg i sin vardag och den hjälp som ingår för att underlätta den. Flera av de trygghetsaspekter som redovisas i undersökningen saknas i många deltagande kommuner och personalkontinuiteten varierar stort mellan kommunerna.

Hemtjänsten erbjuder möjlighet att välja man/kvinna för personlig hygien.  
Trygghetsringning/ telefonservice ingår i hemtjänstens utbud.  
Hemtjänsten erbjuder möjlighet att välja personal som talar hemtjänsttagarens språk.  
Stöd och rådgivning till syn- och hörselskadade ingår i hemtjänstens utbud.

Diagram 13 visar kommunernas kvalitetspoäng av fyra möjliga för trygga förhållanden

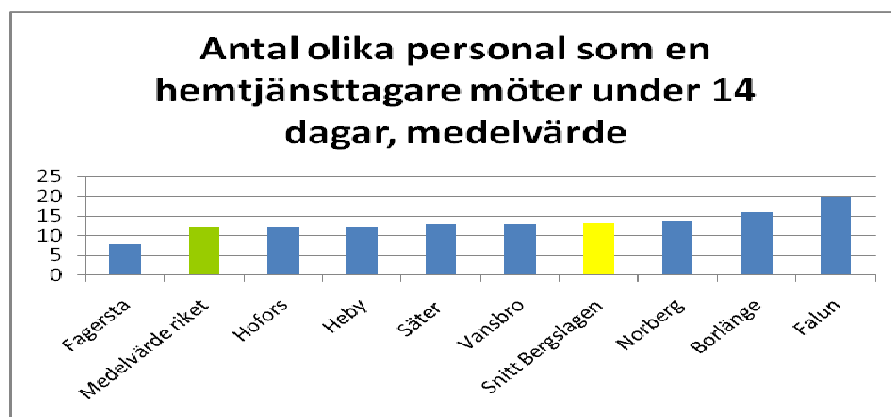


Fagersta får fyra kvalitetspoäng av fyra möjliga. Borlänge och Norberg får vardera en poäng.

### 3.6.6 Antal personal

Syftet med måttet är att få kunskap om hur väl kommunen säkrar behovet av kontinuitet och trygghet för äldre med behov av omsorg i hemmet. Undersökningen avser antal olika personal som en hemtjänsttagare möter under en 14-dagarsperiod. Det gäller de personer, 65 år eller äldre, som har två eller fler hemtjänstinsatser varje dag. Mätningen avser tiden 07.00–22.00. Hemsjukvårdspersonal redovisas inte.

**Diagram 14 visar antal personal en hemtjänsttagare i genomsnitt möter under en tvåveckorsperiod**



**Källa:** Egen undersökning i kommunen som rapporterats till RKA, hämtat från Kommundatabasen

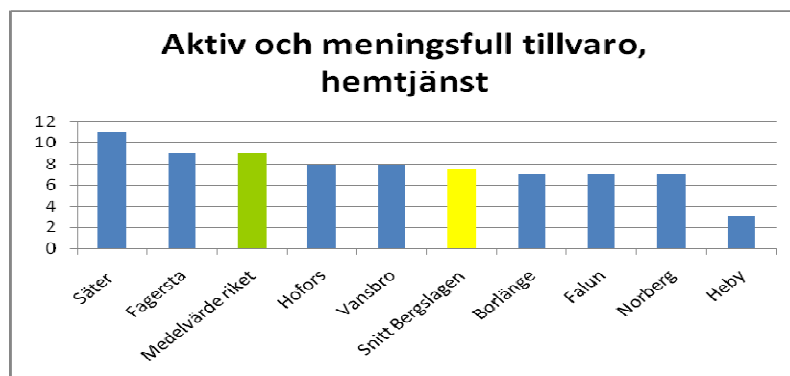
Flest personer möter de äldre med hemtjänst i Falun, i genomsnitt 20 personer på 14 dagar, medan man i Fagersta möter åtta olika personer.

### 3.6.7 Aktiv och meningsfull tillvaro

Under området aktiv och meningsfull tillvaro ingår fem nyckeltal, samtliga besvaras utifrån kommunernas riktlinjer för hemtjänsten. De beskriver i vilken utsträckning hemtjänsten stöttar den äldres behov av aktiviteter och social kontakt. Flera av de redovisade insatserna ingår i hemtjänstens utbud, men en förbättringspotential finns för området som helhet.

Hur ofta erbjuder kommunen ledsagarservice?  
Antal tillfällen per vecka som hemtjänsten erbjuder promenader.  
Hemtjänsten erbjuder biståndsbedömd social dagverksamhet.  
Hemtjänsten erbjuder biståndsbedömd verksamhet för dementa.  
Hemtjänsten erbjuder den äldre möjlighet att följa med vid dagligvaruinköp.

**Diagram 15 visar hur många av 12 möjliga kvalitetspoäng som kommunerna får när det gäller aktiv och meningsfulltillvaro för äldre med beviljad hemtjänst**



Säter uppnår hela 11 av 12 möjliga kvalitetspoäng, medan Heby får endast tre poäng.

### 3.7 Kvalitetsnyckeltal för SÄBO

#### 3.7.1 Parboende

En fråga som vi anser vara ett viktigt kvalitetsmått och som även uppmärksammats av media under senare tid, är om äldre par tillåts att bo tillsammans när det blir aktuellt för den ena parten att flytta till ett särskilt boende. Eftersom frågan inte finns med bland kvalitetsnyckeltalen, valde vi att fråga respektive kommuns förvaltning. Bland nätverkets kommuner är det Fagersta, Falun och Norberg som erbjuder möjlighet till parboende.

#### 3.7.2 Leva och bo självständigt

Under området *leva och bo självständigt* återfinns fem nyckeltal, samtliga är baserade på frågor till enhetscheferna. De beskriver omsorg som den äldre kan tänkas behöva på boendet för att där fortsätta leva ett självständigt liv. Nyckeltalsresultaten indikerar att möjligheterna för detta är goda. De allra flesta kommunerna i undersökningen erbjuder i stor utsträckning de möjligheter som efterfrågas.

Egen nyckel till sitt rum eller lägenhet.  
 Välja tid för nattvila.  
 Välja tid för uppstigning på morgonen.  
 Erbjuds kvälls- eller nattmål.  
 Personlig omvårdnad varje vecka.

**Diagram 16 Leva och bo självständigt SÄBO**



I diagram 16 erbjuder tre av kommunerna alla de efterfrågade möjligheterna – alltså 100%. Genomgående ligger talen mellan 90 och 95 % för rikets kommuner. Här sticker Heby och Hofors ut.

### 3.7.3 Under trygga förhållanden

Området *under trygga förhållanden* består av tre nyckeltal, varav ett baseras på frågorna till enhetscheferna och två för väntetid till särskilt boende i form av medelvärde och median. Resultaten visar att kvarboende i livets slutskede erbjuds på alla boenden.

Väntetiden till att få en plats i SÄBO varierade under år 2008. Fem av nätverkskommunerna hade levererat in siffror till Kommundatabasen. Bland de fem kommunerna varierade väntetiden mellan 24 dagar (Falun) och 74 dagar (Säter). Siffror för år 2009 har bara Säter och Norberg levererat ännu.

### 3.7.4 Aktiv och meningsfull tillvaro

I området *aktiv och meningsfull tillvaro* återfinns fyra nyckeltal, samtliga baserade på frågor till enhetscheferna. De beskriver i vilken utsträckning boendet stöttar den äldres behov av aktiviteter och social kontakt. För de utvalda nyckeltalen är andelen kommuner som uppnår de nivåer som definierats klart lägre än för de två föregående områdena.

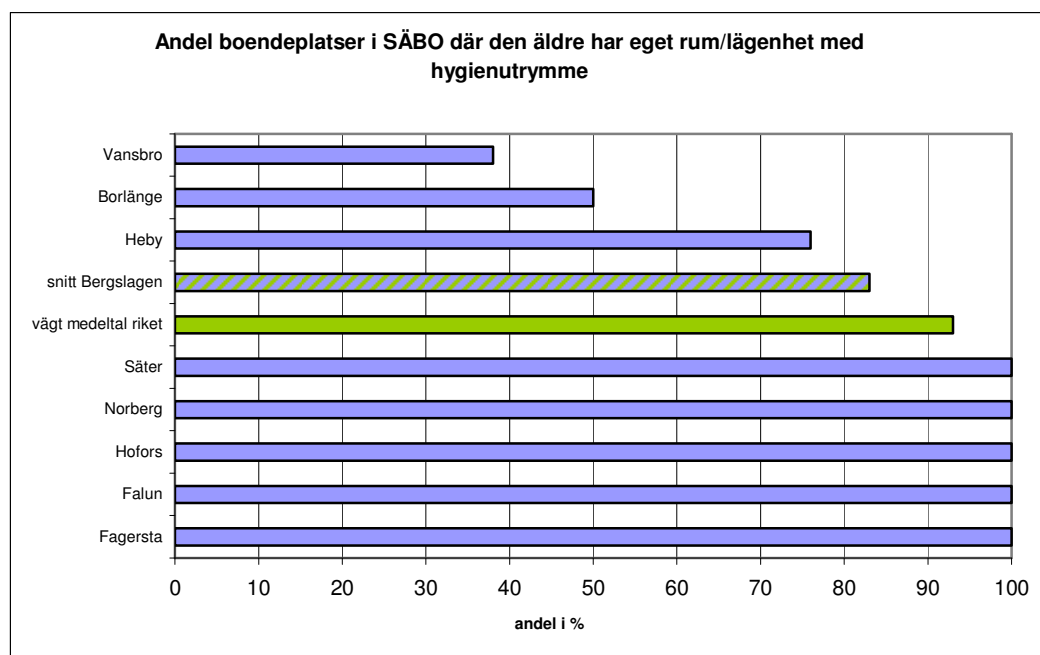
Minst två organiserade aktiviteter per dag under vardagar.  
 Organiserade aktiviteter under helger.  
 Egen tid utifrån sina önskemål  
 Daglig utevistelse för den äldre som så önskar.

Tabell 7

	aktiviteter vardagar	aktiviteter helger	egen tid	daglig utevistelse
Borlänge	0	19	0	19
Fagersta	10	38	10	67
Falun	10	43	45	100
Heby	38	54	22	100
Hofors	82	0	54	100
Norberg	0	0	75	95
Säter	93	0	0	7
Vansbro	0	89	64	88
vägt medelvärde riket	43	37	65	73

Variationen mellan kommunerna av resultatet för de fyra olika nyckeltalen är stor. Om man jämför med det vägda medelvärdet för riket har Hofors och Säter högre kvalitetspoäng för ”aktiviteter på vardagarna”, medan Fagersta, Falun, Heby och Vansbro ligger högre än rikets medelvärde för ”aktiviteter på helgerna”. ”Daglig utevistelse” har högre kvalitetspoäng än riket i fem av våra åtta kommuner medan ”egen tid” har högre kvalitetspoäng endast i Norberg. Ingen kommun kan framstå som gott exempel när det gäller alla nyckeltalen, men flera kommuner har höga kvalitetspoäng inom något av dem, vilket kan tjäna som goda exempel att ta till vara.

**Diagram 17**



**Källa:** Kommundatabasen, Fagersta och Hofors kommuner

Genomsnittsandelen för nätverket är lägre än riksgenomsnittet trots att i fem av våra kommuner har alla boendeplatser eget rum/lägenhet med hygienutrymme.

### 3.7.5 LOV

Lag (2008:962) om Valfrihetssystem, LOV, är en ny lag som trädde i kraft 1 januari 2009. Lagen är avsedd att fungera som ett frivilligt verktyg för de kommuner och landsting som vill konkurranspröva verksamhet genom att överlåta valet av utförare till brukaren/invånaren. Bland nätverkets kommuner har Fagersta, Falun och Heby beslutat att införa valfrihetssystem enligt LOV för hemtjänsten, medan Borlänge har beslutat att **inte** införa det. Övriga kommuner har ännu inte fattat beslut i frågan. När det gäller särskilda boenden har ingen av nätverkskommunerna fattat beslut i frågan.

### 3.7.6 Resultatstyrning i nätverkskommunerna<sup>8</sup>

#### Bakgrund

I vilken utsträckning lyckas vi leverera service som möter medborgarnas behov till lägsta möjliga kostnad? För att kunna få svar på frågorna behöver vi sätta upp mål som beskriver vad vi vill åstadkomma för medborgarna eller brukarna och få organisationen att sträva mot dessa mål. Målen för verksamheterna måste vara tydliga och informerande och de bör vara utvalda så att verksamheten skapar ett mervärde för dem som ska nyttja kommunens tjänster. De ska, med andra ord, visa vägen för att rätt saker ska utföras.

Det är väsentligt att formulera rätt mål. En förutsättning för detta är att använda sig av de resultatindikatorer, som är viktigast för dem vi är till för. De bör således vara nyckelindikatorer. En resultatindikator är ett mått som kan användas i bedömningen av framgång i förhållande till uppställda mål. Bra resultatindikatorer lyfter fram viktiga kvalitativa egenskaper hos tjänsterna ur ett medborgar/brukarperspektiv. De fångar viktiga värden för de som tar del av våra tjänster. En bra indikator gör det också möjligt att jämföra resultatet i förhållande till andra kommuner.

<sup>8</sup> "Resultat i fokus – att utveckla målstyrning till resultatstyrning", Sveriges Kommuner och Landsting, 2010.

Vi behöver också följa upp och utvärdera hur väl vi uppnår de fastställda målen. Utvärderingen bör visa oss om vi gör rätt saker, om vi gör sakerna på rätt sätt och om det finns bättre sätt att göra dem på. Uppföljningen bör ske löpande och över tiden. Information om resultatet används för att göra förbättringar i verksamheten och ligger till grund för revidering av målen.

För att komma vidare och utveckla resultatstyrningen kan vi fundera över styrkan med att kunna mäta resultat:<sup>9</sup>

- Om du inte kan mäta resultat kan du inte skilja framgångar från misslyckande.
- Om du inte kan se framgångar kan du heller inte belöna dem.
- Om du inte kan belöna framgångar belönar du förmodligen misslyckanden.
- Om du inte kan se framgångar kan du inte lära dig från dem.
- Om du inte kan känna igen misslyckanden kan du heller inte korrigera dem.

## Resultat

**Tabell 8 politisk nivå där mätbara mål beslutats**

	Borlänge kommun	Fagersta kommun	Falu kommun	Heby kommun	Hofors kommun	Norbergs kommun	Säters kommun	Vansbro kommun
Kommunfullmäktige	Ja	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Kommunstyrelsen	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej
Nämnd	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej

I Borlänge, Falun, Heby och Vansbro finns mål/inriktning/vision antagna av fullmäktige för hemtjänst i ordinärt boende. Alla nätverkskommuner har mätbara mål för hemtjänsten i ordinärt boende antagna på politisk nivå. Alla utom Vansbro kommun anger att de mätbara målen för hemtjänsten i ordinärt boende formulerade för att fånga kvalitativa resultat. I Borlänge, Falun, Heby och Vansbro finns mål/inriktning/vision antagna av fullmäktige för SÄBO. Mål finns antagna på nämnds nivå i alla nätverkskommuner utom Hofors. I Borlänge, Fagersta, Falun och Säters finns en tydlig inriktning om att den enskilde kan välja mellan att bo kvar i det egna boendet eller att flytta till SÄBO.

I samtliga kommuner finns en koppling mellan de mål som nämnderna fastställt och kommunfullmäktiges mål/inriktning/vision. Alla kommuner redovisar även måluppfyllelsen i årsredovisningen.

För att fånga brukares och allmänhetens uppfattning om kvaliteten inom äldreomsorgen används i flera kommuner kvalitetsmätningar. Samtliga kommuner uppger att de har rutiner för synpunkts- och klagomålshantering. Det är endast i Säters man uppger att systemet används för att mäta hur allmänheten upplever bemötandet.

### 3.8 Sammanfattande reflektioner

I fyra av kommunerna i nätverket har det fattats beslut om inriktningen att den enskilde ska kunna välja mellan att bo kvar i det egna boendet eller att flytta till särskilt boende. Tre av de kommunerna har lägsta andel äldre som bor på särskilt boende och högst andel som har hemtjänst i ordinärt boende i jämförelse med de övriga kommunerna i nätverket. Detta tyder på att de äldre i de kommunerna föredrar att bo kvar i det egna hemmet framför att bo på särskilda boenden.

<sup>9</sup> Performance management and good governance – Ray C. Rist

Att antalet överklaganden är lågt i alla kommuner skulle kunna tyda på att brukarna är nöjda med insatserna de får beviljade. Detta trots att det är stora skillnader i vad kommunerna erbjuder. Uppföljning av besluten inom hemtjänsten görs i alla kommuner, vilket inte var fallet i förra undersökningen. Besluten som riktar sig till dem som bor i SÄBO är det dock bara hälften av kommunerna som följer upp. Att besluten blir genomförda följs upp i sju av våra kommuner. Vi har dock inte frågat **hur** uppföljningen sker och hur systematiskt det sker. Sex av nätverkskommunerna har 24 av 26 efterfrågade dokumenterade rutiner. I en eller ett par kommuner finns dock inte dokumenterade rutiner för

- att säkerställa den äldres rättssäkerhet i handlägningsprocessen,
- att biståndsbeslut och beställning till utföraren tydligt ska beskriva vad den äldre har fått för beviljat bistånd samt mål för insatserna,
- nyckelhantering,
- hantering av de äldres egna medel.

Detta tyder på brister i rättssäkerheten för de äldre.

Ett annat intressant fenomen är att i samtliga fall där förvaltningen uppger att det inte finns dokumenterade rutiner uppger stor andel av personalen att det finns. Finns det ”de-facto-rutiner” och hur uppdateras/förändras dessa? Hur leder och styr man verksamheten? Har man en ”muntlig tradition”, eller översätter man de skriftliga rutinerna till enklare information i form av skyltar eller anslag? Framförallt blir frågan hur man meddelar och får genomslag när rutinerna förändras. Falun är ett gott exempel när det gäller att dokumentera sina rutiner. Det återstår dock att göra rutinerna kända och tillgängliga i organisationen, vilket man inte lyckats fullt ut med.

Kvalitetspoäng har delats ut till kommunerna efter den mall som används i Kommunens Kvalitet i Korthet. Inom hemtjänsten i ordinärt boende får Fagersta genomgående högst poäng. Inom SÄBO finns inte samma tydliga dominans. För området ”leva och bo självständigt” har Borlänge, Fagersta, Säter och Falun höga kvalitetspoäng. Inom området ”aktiv och meningsfull tillvaro” har Falun och Heby högst poäng. Inom området ”under trygga förhållanden” erbjuder alla kommunerna kvarboende i livets slutskede. Väntetiden till att få en plats i SÄBO varierade mellan 24 och 74 dagar för de fem kommuner i nätverket som levererat data under år 2008. Siffror för år 2009 har bara Säter och Norberg levererat ännu.

Goda exempel inom detta område är Fagersta för hemtjänsten och till viss del Falun för SÄBO. I tre av nätverkskommunerna (Fagersta, Falun och Heby) har beslut fattats om att införa valfrihetssystem inom hemtjänsten. Alla de kommunerna uppger att de har mätbara kvalitativa mål. Vi har dock inte haft resurser att undersöka hur dessa mål följs upp. Dock uppger Fagersta att man har ett kvalitetssystem och Falun att man gör kundenkäter. En systematisk uppföljning av verksamhetens kvalitet är nödvändig för all verksamhet för att kunna utvärdera om resultatet har bäring mot målen vare sig kommunen inför valfrihetssystem eller inte.

## **4 Kostnad för en hemtjänststimme och tid till brukare**

### **4.1 Bakgrund och syfte**

I de två tidigare hemtjänstrapporterna har SKL's metod "Kostnad för en hemtjänststimme" använts för att ta fram en jämförbar kostnad i respektive kommun. Resultaten från de två tidigare rapporterna har varit spretiga och svårtolkade. Ett separat delprojekt startades 2006 i syfte att åstadkomma samsyn kring hur kostnaden för en hemtjänststimme skulle beräknas. I ett av mötena bjöds Borlänge in för att berätta om en annan metod från SKL som kallades "Kostnad per brukare" (KPB). I KPB kan man få fram kostanden för en hemtjänststimme men fram för allt så får man fram kostnaden uppdelat per brukare. Borlänge bjöd in nätverkskommunerna att delta och några nappade. Nu ca fyra år senare är det fem av åtta kommuner i nätverket som använder sig av KPB.

I den tidigare använda metoden för att beräkna kostnaden för en hemtjänststimme ingick ett moment att ta reda på hur stor del av personalens tid som brukaren fick. Ur ett kundperspektiv är det viktigt att brukaren får så mycket tid som möjligt av personalens tid. Projektgruppen väljer därför att fortsätta att mäta tiden även i denna rapport.

Kostnadsnivån för en hemtjänststimme och tid till brukare är indikatorer som kommunerna skulle kunna ha i sin målstyrning av verksamheten. Kostnad för en hemtjänststimme indikerar ambitionsnivån och om verksamheten är organiserad på ett effektivt sätt. Tid till brukare är ett mått som kan användas för att skapa tydligare kundfokus.

### **4.2 Metod**

Kostnad för en hemtjänststimme hämtas från KPB och en jämförande sammanställning mellan kommunerna görs. Fagersta, Hofors och Säter använder inte KPB och kan därför inte redovisa detta mått.

Hemtjänstpersonalens tid sammanställs så att man kan se hur stor andel som är tid till brukare, gångtid, tid för dokumentation och övrig tid. Nattpersonalens tid tas inte med i sammanställningen, då fördelningen mellan de olika tidsandelarna markant avviker från dag- och kvällspersonalens tid.

I de tidigare undersökningarna har till stor del personalen själv fått föra sin tid. I denna undersökning har IT-stöden kring utförd tid blivit vanligare vilket medför att det i princip är att trycka på knappen för att få ut en sammanställning. Av de medverkande nätverkskommunerna är det Heby och Vansbro som inte har IT-stöd för utförd tid. Där har personalen själva fått föra sin tid under en vecka. För de kommuner som har tillgång till IT-stöd för utförd tid har sammanställning gjorts för hela april månad.

### **4.3 Resultat**

#### **4.3.1 Kostnad per brukare (KPB)**

De redovisade kostnaderna för en hemtjänststimme i KPB utgår från beviljad tid för att alla kommunerna idag kan ta fram beviljad tid men inte utförd tid. Efter hand som fler och fler kommuner kommer att kunna ta fram utförd tid kommer nyckeltalet att basera sig på utförd tid.

**Diagram 18 Kostnad för en hemtjänststimme beräknat utifrån beviljad tid**

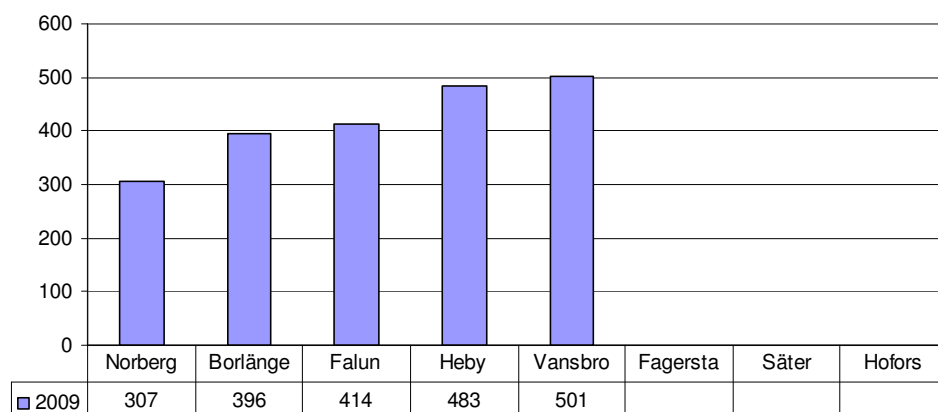


Diagram 18 visar kommunernas kostnad för en hemtjänststimme enligt KPB. Billigast hemtjänststimme har Norberg med 307 kr, dyrast hemtjänststimme har Vansbro med 501 kr. Vad är det som gör Vansbros hemtjänststimme 63 % dyrare än Norbergs hemtjänststimme?

Kostnadsskillnaden mellan kommunerna beror på flera faktorer. En faktor som kommunerna själv kan påverka är ambitionsnivån, hur verksamheten är organiserad och i vilken utsträckning man använder IT-stöd för att effektivisera sitt arbete. En faktor som skiljer sig mellan kommunerna är den geografiska spridningen av invånarna inom respektive kommun. Ökar kostnaden om invånarna är mer utspridda eller har det ingen betydelse? I jämförelse med KPB och några <sup>10</sup> statistiska mått som bör spegla detta resonemang är det svårt att se några tydliga samband i denna undersökning. Antal invånare per hektar och tätortsgraden för respektive kommun är mått som använts.

Betydelsefullt är också vilken kvalitet vi har på det bakomliggande statistikunderlaget. Beviljad tid och utförd tid borde vara lika stora men sannolikt är den beviljade tiden större än den utförda tiden. Ur ett kundperspektiv är detta inte bra då den beviljade tiden är något vi sagt att kunden ska få. Kommuner som arbetat med KPB under några år har på ett systematiskt sätt kunnat jobba med att förbättra kvaliteten på sin information i processerna. Varje år görs en utvärdering där en tillrättalaggnings av information görs och som sedan jämförs mellan med tidigare år. Ett exempel - Norberg är en kommun som har möjlighet att lämna uppgift om både beviljad tid och utförd tid. Kostnad för deras hemtjänststimme beräknat på utförd tid skulle i denna undersökning vara 670 kr, dvs. mer än dubbelt så hög kostnad i jämförelse med kostnaden för den beviljade tiden. Detta är inget unikt för Norberg utan gäller sannolikt även för övriga kommuner.

#### **4.3.2 Tid till brukare**

Den redovisade tiden till brukare är framtagen på två olika sätt:

1. Personal som manuellt för sin arbetade tid under en vecka (Heby och Vansbro)
2. Sammanställning gjord med hjälp av IT-stöd för utförd tid under en månad (övriga kommuner)

Det finns ingenting som tyder på att det föreligger stora skillnader mellan metoderna.

I jämförelse mellan de tre nu gjorda undersökningarna tycks kommunernas tid till brukare ha ökat. Det är fyra kommuner som har en tid till brukare som ligger över 60 %. Kommunerna har således blivit bättre och bättre på att organisera sitt arbete i kombination med att det används IT-stöd i större utsträckning som också effektiviserar arbetet.

<sup>10</sup> Måtten hämtade från SCB – Tabell 4 tätortsgrad per kommun uppdaterat 2005. Se tabell i bilaga XX

**Tabell 9 Tid till brukare**

	Tid till pensionär			Gångtid			Övrig tid		
	2003	2006	2009	2003	2006	2009	2003	2006	2009
Borlänge	-	-	56%	-	-	15%	-	-	29%
Fagersta	69%	57%	61%	17%	25%	23%	14%	18%	16%
Falun	56%	62%	63%	14%	14%	13%	30%	24%	24%
Heby	57%	48%	56%	20%	16%	25%	23%	35%	19%
Hofors	63%	57%	54%	19%	16%	32%	18%	26%	14%
Norberg	-	-	57%	-	-	27%	-	-	16%
Säter	56%	50%	65%	23%	23%	23%	21%	27%	12%
Vansbro	-	66%	65%	-	12%	13%	-	22%	22%

Tabell 9 visar hur personalens tid fördelar sig mellan tid till brukare, gångtid, dokumentation och övrig tid. Tid till brukare varierar mellan 51 % för Norberg och 65 % för Säter och Vansbro, en skillnad på 14 procentenheten. Säter har uppnått sin höga andel med hjälp av IT-stöd medan Vansbro ligger högt trots att man inte har IT-stöd. Falun är den kommun som höjt sin tid till brukare vid alla tre undersökningstillfällen medan Hofors har sänkt sin tid. När det gäller gångtiden varierar andelen tid mellan 13 % för Falun och 32 % för Hofors, en skillnad på 146 procentenheter. Det är ingen kommun som tydligt sänkt sin gångtid i jämförelse med tidigare undersökningar. Falun, Säter och Vansbro ligger på ungefär samma nivåer mellan åren medan övriga kommuner visar lite spretigare resultat.

Är skillnaderna rimligt stora med tanke på kommunernas förutsättningar eller finns det en möjlighet att effektivisera verksamheten? Även denna indikator påverkas av kommunernas geografiska spridning av invånarna.

Säter är en kommun som legat i framkant när det gäller att använda sig av IT-stöd. I undersökningen 2006 var Säter den enda kommunen som hade system för utförd tid. I denna undersökning har nästan alla kommuner ett sådant system. Andra system som finns för att kunna effektivisera verksamheten är planeringssystem och nyckelsystem. Även här är Säter först ut bland nätverkskommunerna. Kostnaden för Sätters IT-system är ca 2 900 kr per brukare och år. Systemlösningen som effektiviserar arbetet frigör tid hos personalen som kommer brukaren till godo (se bilaga över Sätters systemlösning). Även Falun som arbetat med sitt planeringssystem menar att man har uppnått effektiviseringsvinster på gångtiden.

#### **4.4 Sammanfattning**

Det som mäts följs upp. Genom att mäta på ett systematiskt sätt och sedan utvärdera resultatet kan verksamheten bli en lärande organisation som jobbar med att ständigt förbättra sig. Båda KPB och Tid till brukare är viktiga mått som kan användas i kommunernas målstyrningsarbete och i jämförelse med andra kommuner.

##### **4.4.1 KPB**

I och med att fler och fler kommuner börjar få statistik på utförd tid kommer utvecklingen att gå mot jämförelser på utförd tid. Utförd tid är ett bättre mått då beviljad tid har visat sig vara en ”upplåst” tidsberäkning. När utförd tid blir tillgängligt som beslutsunderlag kommer bättre beslut att fattas.

När det gäller KPB så ligger Borlänge långt fram i hur man ska använda verktyget. Nedan följer ett exempel på hur Borlänge använder KPB.

**Diagram 19 Kostnad för en hemtjänststimme i kombination med kundnöjdhetsindex**

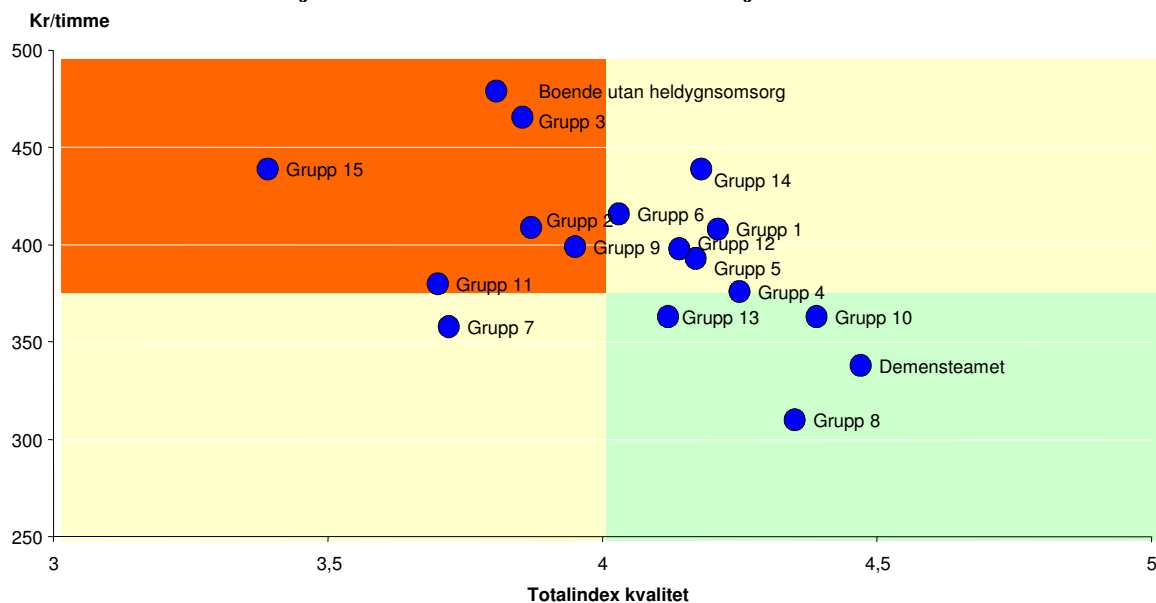


Diagram 19 är ett exempel på ett användningsområde där kostnad och kundnöjdhetsindex jämförs mellan olika enheter. Ett annat användningsområde är att se kostnaden per brukare och att hitta brytpunkten när särskilt boende blir billigare än hemtjänst. Genom att mäta och följa upp kontinuerligt antal individer i hemtjänsten som skulle bli billigare i ett särskilt boende får verksamheten ett mål att försöka förbättra.

Nackdelen med KPB är att man inte jobbar med aktuell statistik. En anledning till att Säter inte har börjat jobba med KPB är just detta tidsperspektiv på statistiken.

#### 4.4.2 Tid till brukare

Hur mycket av personalens tid kan brukaren få? Någonstans nås den optimala brytpunkten. IT-stöden ger oss möjlighet att arbeta effektivare. Finns det nya områden som IT-stöd kan gå in och effektivisera verksamheten? Idag finns det IT-system som planerar hemtjänstens rutter och håller reda på hur lång tid vi är hos brukaren. På Statoils bensinstationer finns det ett dokument på toaletten som talar om när toaletten sist blev städad och av vem. Är detta någonting som hemtjänsten skulle kunna anamma för att få ett ännu bättre kundperspektiv och även en bättre kvalitetskontroll av verksamheten? IT-systemet som håller reda på hur mycket tid vi är hos brukaren skulle också kunna hålla reda på vad som görs och vem som gör det.

Ett viktigt mål för hemtjänsten är att ha så hög andel tid som möjligt hos brukaren. Ett annat viktigt mål är att den tiden ska ge service med hög kvalitet.

## 5 Information på webben

### 5.1 Syfte

Syftet med delområdet är att, ur ett brukarperspektiv, undersöka informationen om äldreomsorgen på kommunernas hemsidor.

### 5.2 Metod

Metoden för granskning av kommunernas hemsidor bygger på en lathund som SKL använder samt Svensk Näringslivs metod för kommunranking.

Nätverkskommunernas hemsidor har granskats av två av projektledarna efter ett fastställt formulär. Frågorna finns i bilaga Valfrihet på webben.

Vi har i vårt sökande antagit kundens/brukarens perspektiv. Utgångspunkten har varit att det ska vara relativt lätt som sökande eller anhörig att få relevant information. Vi har varit ”snälla” i vår bedömning och tolkat olika kommuners initiativ så välvilligt som möjligt.




För att kvalitetssäkra granskningen av kommunernas hemsidor har projektledarna träffats för att gemensamt granska och bedöma hemsidornas information. Poängen har fördelats enligt följande:

- Information;  
Om svaret hittats ger det 3 poäng, delvis svar 1 poäng, inget svar 0 poäng.
- Lättillgänglighet via länkar;  
Maximalt sex klick för att hitta informationen ger 1 poäng
- Lättillgänglighet via sökfunktion;  
Flera logiska sökord har använts för att hitta informationen. Om resultatet av sökningen gett rätt information inom maximalt sex klick har detta gett 1 poäng

### **5.3 Resultat**

Siffrorna anger den procentandel svar som hittats på de frågor som ställts. Varje område har där-  
efter färgsatts utifrån procentandelen svar. Eftersom antalet poäng per fråga är maximalt 5, blir  
fördelningen femtedelar dvs.

0 %, 20 %, 40 %, 60 %, 80 % och 100 %.

	80-100 %		50-79 %		0-49 %
---	----------	---	---------	---	--------

Tabell 10

		Bor- länge	Fag- ersta	Falun	Heby	Ho- fors	Nor- berg	Säter	Vans- bro	Summa (Max 40)
1	Information om ansökan om bistånd /hjälp	●	●	●	●	●	●	●	●	33
2	Övergripande samlad information äldreomsorg	●	●	●	●	●	●	●	●	32
3	Tjänster/hjälp som erbjuds inom hemtjänst	●	●	●	●	●	●	●	●	26
4	Boendeformer inom äldreomsorgen	●	●	●	●	●	●	●	●	37
5	Enheter inom äldreomsorgen presenteras	●	●	●	●	●	●	●	●	27
6	Enheternas profil	●	●	●	●	●	●	●	●	8
7	Valmöjligheter hemtjänst	●	●	●	●	●	●	●	●	16
8	Valmöjligheter särskilt boende	●	●	●	●	●	●	●	●	1
9	Äldreboendenas geografiska placering	●	●	●	●	●	●	●	●	10
10	Avgiftens storlek	●	●	●	●	●	●	●	●	33
11	Simulerad avgiftsbekräkning	●	●	●	●	●	●	●	●	0
12	Kontaktuppgifter till nyckelfunktioner särskilt boende	●	●	●	●	●	●	●	●	22
13	Kontaktuppgifter till nyckelfunktioner hemtjänst	●	●	●	●	●	●	●	●	13
14	Hur anhörigkontakten fungerar	●	●	●	●	●	●	●	●	6
15	Information om tid innan bistånd	●	●	●	●	●	●	●	●	7
16	Överklagan	●	●	●	●	●	●	●	●	17
17	Synpunkter och klagomål	●	●	●	●	●	●	●	●	36
18	Service-deklaration hemtjänst	●	●	●	●	●	●	●	●	15
19	Service-deklaration särskilt boende	●	●	●	●	●	●	●	●	15
20	Aktuell kvalitetsredovisning	●	●	●	●	●	●	●	●	14
21	Resultat för jämförelse enheter	●	●	●	●	●	●	●	●	10
22	Pensionärsråd, frivillig organisationer m.m.	●	●	●	●	●	●	●	●	12
23	Andra språk	●	●	●	●	●	●	●	●	20
24	Lättläst	●	●	●	●	●	●	●	●	10
	Summa ( max 120 )	73	68	57	40	34	58	40	51	
	Summa procent	61	57	48	33	28	48	33	43	

Totalt antal möjliga poäng i undersökningen är 120, vilket vi kan konstatera att ingen av kommunerna är i närheten av att uppnå. Endast två av kommunerna har gult resten har rött. Generellt

sett kan sägas att kommunerna har relativt låga resultat i undersökningen och att det därför finns ett stort utrymme för förbättring av informationen på hemsidorna.

I tabell 10 kan vi se att de deltagande kommunerna ligger i intervallet 34 – 73 poäng. Kommunernas medelpoäng är 53. Sex av kommunerna ligger i intervallet 0 – 49 % (rött) medan två kommuner befinner sig i intervallet 50 – 79 % (gult).

#### **5.4 Goda exempel**

Med utgångspunkt från vår granskning har vi hittat goda exempel som är värda att lyfta fram och ta intryck av. Vi har här fokuserat på hur pass enkelt det är för besökaren på hemsidan att hitta informationen.

<b>Fråga</b>	<b>Kommun/er</b>	<b>Beskrivning</b>
5. Enheterna inom äldreomsorgen presenteras	Borlänge, Heby	Utförlig och lättillgänglig information
6. Enheternas profil	Borlänge	Enda kommun som presenterar enheternas värdegrund
9. Äldreboendenas geografiska placering	Borlänge, Heby	Har utförliga beskrivningar. Övriga kommuner har endast adressuppgifter
13. Kontaktuppgifter till nyckelfunktioner hemtjänst	Fagersta, Vansbro	Har kontaktuppgifterna till många olika nyckelfunktioner
15. Information om tid innan bistånd	Norberg	Enda kommun där informationen finns
16. Överklagan	Fagersta, Säter	Informerar om hur man kan överklagar
21. Resultat för jämförelse mellan enheter	Fagersta, Falun	Aktuella redovisningar samt möjligheter till jämförelse
22. Pensionärsråd och frivilligorganisationer	Borlänge	Enda kommun som har presentationer och kontaktuppgifter
24. Lättläst information	Borlänge, Falun	Har länk till separata webrum på första sidan

#### **5.5 Sammanfattning av viktiga resultat**

Förmågan att på ett enkelt och bra sätt, ge viktig information via hemsidan är något som kan utvecklas i samtliga kommuner. Nuvarande och kommande generationer använder sig av modern teknik i stor utsträckning för att hitta information och kommunerna bör försöka tillgodose informationsbehovet på ett modernt sätt. Väl utformad, tydlig information på hemsidan ger dessutom ett gott intryck av kommunernas verksamheter.

Information om vilka tjänster och vilka boenden som det finns att välja på inom särskilt boende är något som ingen av kommunerna presenterar. Ur ett valfrihetsperspektiv är det viktigt att få veta vilka boenden och vilka tjänster man har möjlighet att välja på.

#### **Enheternas profil**

Samtliga kommuner utom en behöver förbättra sin information om enheternas profil. Det som saknas är bl.a. arbetsinriktning, aktiviteter och värdegrunder.

### **Kontaktuppgifter till nyckelpersoner inom särskilt boende och hemtjänst**

Flera kommuner saknar dessa uppgifter. Man nöjer sig ofta med att hänvisa till biståndshandläggare, men vår uppfattning är att många sökanden vill komma i kontakt med personal som finns på den aktuella enheten.

### **Kvalitetsjämförelse**

Utvecklingen mot valfrihetssystem ställer krav på kommunerna att underlätta valet för medborgarna genom att redovisa kvaliteten, till exempel genom att genomföra och redovisa resultaten av olika brukarenkäter så att den äldre eller dennes anhörige faktiskt kan välja. Även då kommunerna själva driver all hemtjänst i egen regi är det självklart viktigt att kontrollera och jämföra kvaliteten mellan olika områdes hemtjänstgrupper i en och samma kommun. Givetvis har medborgarna även en demokratisk rätt att få veta vilka kvalitet som kommunens egna skattefinansierade hemtjänstenheter levererar.

Det görs idag många olika typer av kvalitetsmätningar av bl.a. Socialstyrelsen, SKL och Svenskt Näringsliv. Problemet är att få kommuner presenterar dessa jämförelser och att resultaten kan vara missvisande beroende på vad man mäter. Kommunerna bör därför se till att regelbundet genomföra och presentera resultat av egna brukarundersökningar med möjlighet till jämförelse på ett lättillgängligt sätt på den egna kommunens hemsida.

### **Anhörigkontakt**

Bara två av kommunerna har delvis information om hur kontakten med anhöriga ska fungera. Kontakten med anhöriga är en viktig aspekt när det särskilt boende. Men det är framför allt den vård och omsorg som anhöriga ger någon hjälpbehövande i det egna hemmet som varit i fokus.<sup>11</sup> Mycket av det stöd som anhöriga vid särskilt boende har behov av bygger på bra kommunikation och en god kontakt mellan anhöriga och personal. En viktig del i kontakten består av information. Det handlar om att få veta, det vill säga att vara informerad om den gamlas tillstånd. Det handlar vidare om att vara förvissad om att den gamla får en bra vård. God kommunikation är ett nyckelord i sammanhanget. Det är också i detta avseende som anhöriga antingen känner tillit eller misstro gentemot personal.

---

<sup>11</sup> fokus på anhöriga nr 7 maj 2008,Sos

## 6 Aktgranskning

### 6.1 Syfte

Syftet med delområdet aktgranskning är att granska rättsäkerheten och tydligheten i dokumentation vid myndighetsutövning inom äldreomsorgen, samt att jämföra resultaten både mellan kommunerna och över tiden.

### 6.2 Metod

För att belysa rättsäkerheten i myndighetsutövningen genomförs en granskning av inkomna ansökningar, dess handläggning och beslut. För den enskilde är det viktigt att dennes behov beaktas utifrån en helhetssyn och att handlägningsprocessens alla delmoment synliggörs i dokumentationen. Det är också betydelsefullt att den enskilde kan vara med och påverka vilka insatser han eller hon ska få och att den enskilde får tydlig information om vilka insatser det rör sig om. För att säkerställa att den enskilde får rätt insatser utförda, är det även av stor vikt att de som ska utföra omsorgen får rätt och tillräcklig information från dem som fattar besluten. Det är utifrån dessa aspekter som vi väljer att granska dokumentationen i akterna. Varje kommun har tagit fram sex avidentifierade akter för personer som ansökt om insatser från äldreomsorgen under hösten 2009 och som är 65 år eller äldre. Personerna ska vara födda 5, 15 eller 25 april eller dagarna där omkring, om det inte finns personer födda dessa datum.

Vid 2006 års kvalitets- och kostnadsjämförelse av hemtjänsten framkom att det fanns brister inom vissa områden av handlägningsprocessens dokumentation, och stor förbättringspotential fanns hos några av kommunerna. För att möjliggöra en jämförelse, inte enbart mellan kommunerna, utan även över tid, väljer vi att vid aktgranskningen utgå från ett liknande frågeformulär som användes under granskningen 2006, då en modifierad mall av Stockholm stads äldreomsorgsinspektörers frågeformulär användes. På så sätt visar vårt resultat om förändringar har skett av handlägningsrutinerna. Frågeformuläret vi använder innehåller 29 frågor om dokumentationen i ansökan, utredning, beslut och beställning. Frågorna kan besvaras med ja, nej eller ej aktuellt.

#### 6.2.1 Tydlighet och rättsäkerhet – två kvalitetsindikatorer

##### *Tydlighet*

Vi granskar:

- om det klart framgår när ansökan inkommit,
- vad ansökan avser och vem som ansökt,
- om det framgår vem som är handläggare,
- om det i utredningen framgår hur den enskildes hälsotillstånd är,
- hur den sociala situationen är,
- hur den aktuella situationen är för den enskilde,
- om beställningen till utförarna är tydlig.

##### *Rättsäkerhet*

Vi granskar om:

- datum för ärendets öppnande anges,
- samtycke medgivits helt eller delvis,
- det finns en överensstämmelse mellan innehållet i ansökan och beslut,
- utredningen är kommunicerad till den sökande,
- det finns en motiverad behovsbedömning,
- det finns angivet vilket lagrum som stödjer beslutet,

- det framgår vad som beviljats respektive avslagits,
- det finns beslutsmotivering vid avslag eller delavslag,
- besvärshänvisning lämnats vid avslag eller delavslag.

### **6.3 Resultat**

Med utgångspunkt i 2006 års kvalitets- och kostnadsjämförelse av hemtjänsten, då projektgruppen fann dokumentationen av handlägningsprocessen bristfällig, kan vi nu konstatera att förbättringar har skett på vissa områden, medan andra fortfarande behöver utvecklas och i enstaka fall tyvärr blivit sämre. För kommunvis redovisning av aktgranskningens resultat, se bilaga Aktgranskning.

Dokumentationen kring ansökan är oftast god, då det tydligt framkommer när ansökan inkommit, vem som ansökt, vilka insatser som efterfrågas samt handläggarens namn. Däremot har inte alla kommuner som rutin att ange datum för ärendets öppnande, vilket kan vara en rättsäkerhetsbrist om ärendet öppnats annat datum än då ansökan inkommit. En intressant notering är att resultatet var det motsatta vid granskningen 2006, då datum för ärendets öppnande oftast angavs, medan datum då ansökan inkom saknades.

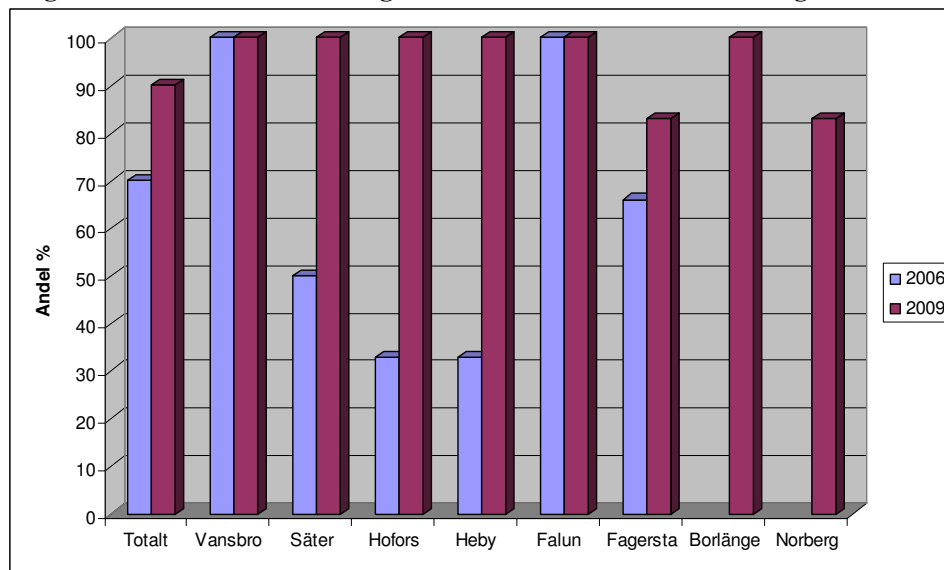
Beskrivningen av hälsotillstånd och aktuell situation är nästan alltid väl beskrivna i de granskade akterna, men däremot framkommer det i endast 44 % av akterna hur informationen om hälsotillståndet inhämtats. Läkarutlåtanden eller annan medicinsk information saknas ibland även då den refereras till. Liksom vid förra granskningen saknas i nästan alla kommuners akter dokumentation om samtycke har medgivits till handläggaren att ta kontakt med till exempel anhöriga för att inhämta underlag till utredningen.

En annan osäker punkt vi identifierar, där stor variation mellan kommunerna finns, är om utredningen har kommunicerats till den enskilde, alltså om den som ansökt om bistånd fått läsa utredningen som ligger till grund för beslutet. Norbergs och Vansbros kommuner anger i de flesta akter att utredningen är kommunicerad, medan det i Falu kommun framgår klart att utredningen inte kommunicerats till den enskilde vid bifall. I de övriga kommunernas akter nämns inte frågan om kommunikering över huvud taget.

I 90 % av fallen ligger en motiverad behovsbedömning till grund för beslutet, och det finns en röd tråd i akterna. Vid förra undersökningen fann man att det i ansökan var oklart vilka insatser som efterfrågades, vilket generellt sett ledde till en svag koppling mellan ansökan och beslut, samt till otydlighet kring vad som beviljats respektive avslagits. På så vis kan vi se en tydlig förbättring gällande rättsäkerheten och tydligheten i dokumentationen av handläggningen.

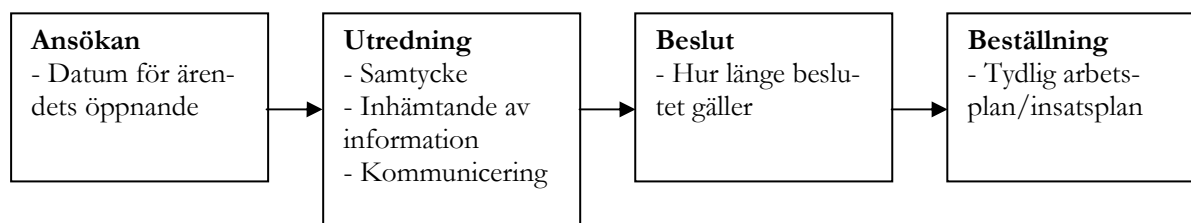
Liksom vid förra granskningen anges det alltid vilket lagrum som stöder beslutet. Målet för de beviljade insatserna finns antingen formulerade i beslutet eller i beställningen till utförarna. Dock framkommer det inte alltid hur länge besluten gäller. I de granskade akterna finner vi endast ett avslag och anmärkningsvärt nog finns ingen besvärshänvisning, och inte heller en notering om att en sådan bifogats till den sökande vid beslutet om avslag. Besvärshänvisning är en skriftlig instruktion om hur och till vem man överklagar beslutet, och ska alltid skickas till den sökande vid avslag.

Diagram 20. Granskade ansökningar med motiverad behovsbedömning



Vid 2006 års granskning angav projektgruppen att verkställandet av besluten var ett utvecklingsområde, eftersom beställningen till utförarna var otydlig. Vi kan se att en trolig förbättring har skett på detta område sedan dess. I våra granskade akter ingår i och för sig sällan en detaljerad insatsplan eller liknande, men i de fall besluten i sig inte är detaljerade finns nästan alltid en notering om arbetsplan eller insatsplan, vilket innebär att en sådan är eller kommer att bli upprättad. Dock kan vi inte förhålla oss till innehållet i dessa dokument, utan endast notera att sådana finns och att det är en utveckling i sig.

### 6.3.1 Svaga länkar i biståndshandlägningskedjan



### 6.4 Sammanfattande reflektioner

Med utgångspunkt i våra två kvalitetsindikatorer, tydlighet och rättsäkerhet, kan vi i vår jämförande bedömning av kommunernas akter konstatera att det är stor variation på både kvalitet och innehåll. Det verkar finnas olika definitioner på vad en akt är eller ska innehålla i de olika kommunerna. Till exempel är det endast Norbergs kommun som över huvud taget nämner frågan om samtycke. Dock kan det vara så att samtycke har medgivits helt eller delvis i de andra kommunerna, men att det inte är dokumenterat i det material som är inlämnat. På liknande sätt kan man resonera kring de i akterna utelämnade insatsplanerna, samt i det fall där besvärshänvisning (vid avslag) inte finns. Om frågan kring samtycke inte tagits hänsyn till i handlägningsprocessen, eller om besvärshänvisning inte bifogats till den sökande, finns stora brister i själva handlägningsprocessen som hotar rättsäkerheten. Om de däremot finns, och enbart utelämnas ur akterna eftersom de förvaras på annan plats, finns inte samma problem med rättsäkerheten. Dock resulterar detta i en brist på tydlighet istället. Det faktum att akterna i kommunerna ser så olika ut, både vad gäller omfattning och innehåll är en brist i vår undersökning.

Det är osäkert om vi faktiskt får tillgång till all dokumentation i handläggningsprocessen, eftersom viss dokumentation eventuellt ligger utanför den enskilda kommunens definition av ”akt”. Den kommun som bör lyftas fram som ett gott exempel vad gäller tydligheten i handläggningsprocessens dokumentation är Norbergs kommun.

Vi finner även stor variation mellan kommunerna vad gäller handläggningsprocessens omfattning. Några kommuner, exempelvis Borlänge kommun, har en förenklad biståndsprövning för vissa serviceinsatser (städning, inköp, matdistribution och trygghetslarm) för personer som är 80 år eller äldre, som inte har insatser sedan tidigare. En sådan effektivisering ser vi som positiv eftersom den bidrar till snabbare biståndsbeslut till den sökande, utan att kvaliteten i verksamheten försämras. Varken rättssäkerheten eller tydligheten i handläggningsprocessens dokumentation påverkas negativt. Dock är det endast ansökningar om enklare serviceinsatser som bör handläggas med förenklad prövning. Mer omfattande omvårdnadsbehov ska utredas och dokumenteras därefter, så att rätt insatser beviljas brukaren. På så sätt kan Borlänge kommun lyftas fram som ett gott exempel vad gäller förenklad biståndsprövning.

## 7 Brukarundersökning hemtjänst och särskilt boende

### 7.1 Syfte

Syftet med undersökningarna är att få brukarnas syn på hemtjänsten respektive äldreboendet i sin helhet samt synen på olika kvalitetsfaktorer inom verksamheterna. Undersökningen syftar också till att kunna jämföra hur brukarna ser på verksamheten samt att utveckla densamma.

### 7.2 Metod

Sedan år 2008 genomför SCB på uppdrag av Socialstyrelsen en årlig undersökning bland de som får hemtjänst i ordinärt boende om vad de tycker om sin hemtjänst och bland de som bor i särskilt boende om vad de tycker om sitt boende och den service och hjälp de har där. Vi har valt att använda oss av resultaten i den undersökningen i stället för som i tidigare rapporter, göra en egen enkät till brukarna. Dels kan jämförelse göras med riket, dels belastas inte brukarna med att svara på liknande frågor vid flera tillfällen. Resultatet från 2009 års undersökning publiceras under oktober månad, varför vi använt oss av undersökningen från år 2008.

### 7.3 Resultat

Eftersom vi i den här undersökningen använt SCB's undersökning går inte resultaten att jämföra med förra undersökningen, trots att vissa kvalitetsindikatorer är desamma.

I förra rapporten gjordes inte någon brukarundersökning riktad till dem som bor i särskilt boende.

För såväl hemtjänst som särskilt boende finns ett helhetsindex. Utöver detta finns 10 respektive 12 olika index:

*Bemötande*

*Inflytande*

*Trygghet*

*Information*

*Social samvaro och aktiviteter*

*Vårdinsatser*

*Hjälpens utförande*

*Hjälpens omfattning*

*Städning, tvätt och dusch*

*Maten*

Samt för äldreboende även

*Trygghet i boendet*

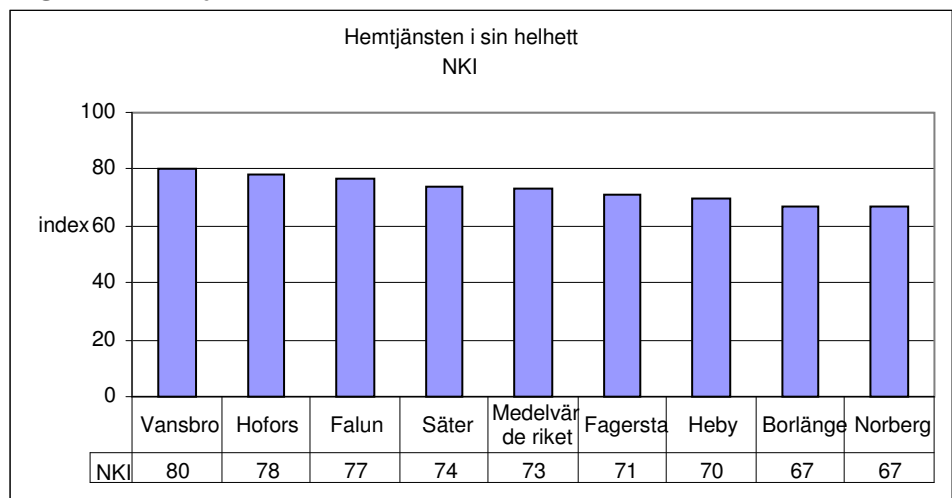
*Boendemiljö*

### Mätmetod

SCB har bearbetat brukarundersökningen efter analysmodellen Nöjd-Kund-Index (NKI). I kort-het går NKI ut på att brukare lämnar sin bedömning av antalet frågor som bildar kvalitetsfaktorer som bemötande, inflytande, information och trygghet. Brukarna bedömer de enskilda frågorna på en tiogradig skala, där tio är det bästa värdet och ett det sämsta. SCB har sedan räknat om den tio-gradiga skalan till ett indexvärde mellan 0 och 100. Det maximala värdet på skalan är då 100. Sedan vägs frågorna ihop per område dels för de olika kvalitetsfaktorerna, dels för brukarnas totala tillfredsställelse med hemtjänst/äldreboende. Mer information om NKI finns på SCB:s webbplats: [www.scb.se](http://www.scb.se)

## 7.4 Hemtjänst

Diagram 21 Hemtjänsten i sin helhet NKI



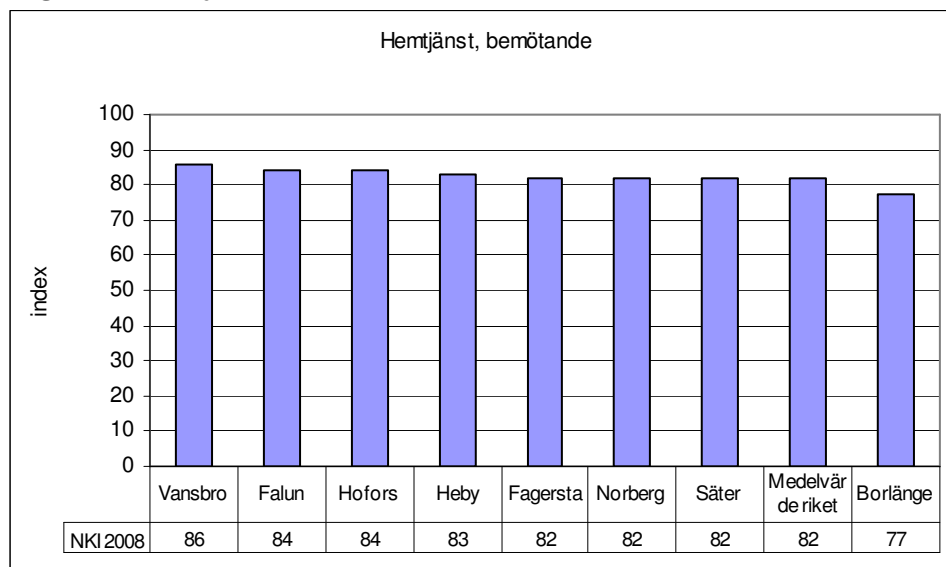
### NKI hemtjänst

Medelvärdet i riket är 73 (lägst 58 högst 89). Vansbro, som har högsta index värde med 80, är den kommun som har nöjdst brukare inom hemtjänsten i sin helhet, följt av Hofors, Falun och Säter som alla har ett NKI över rikets.

Högst betyg inom nätverket får frågeområdena vårdinsatser, bemötande, hjälpens utförande och följt av hjälpens omfattning. Allra sämst betyg får social samvaro och aktiviteter.

Skillnaderna i nöjdhet mellan kommunerna är störst när det gäller social samvaro/ aktiviteter och information och minst när det gäller städning, tvätt och dusch.

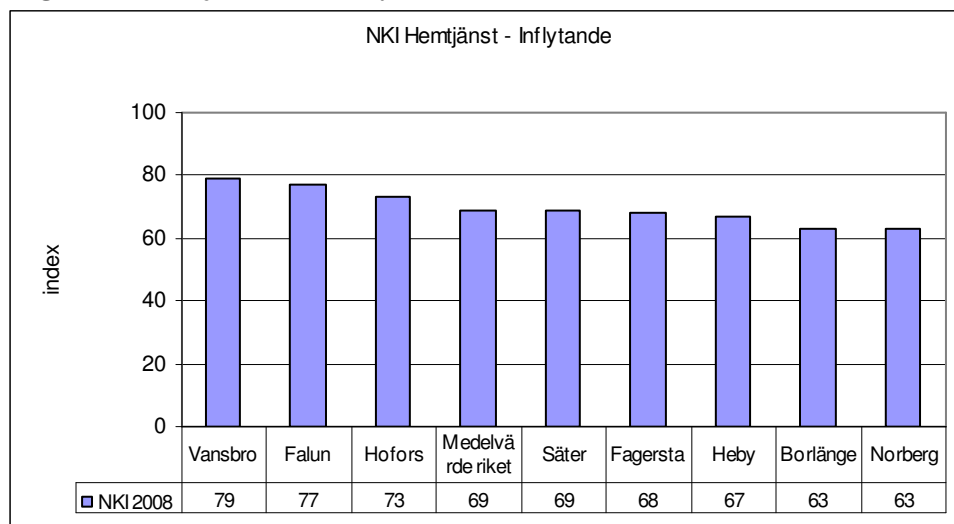
Diagram 22 Hemtjänsten och bemötande



### Bemötande

Medelvärdet i riket är 82 (lägst 69 högst 93). Vansbro har högsta index med 86 följt av Falun och Hofors. Endast Borlänge har ett index under medelvärdet i riket.

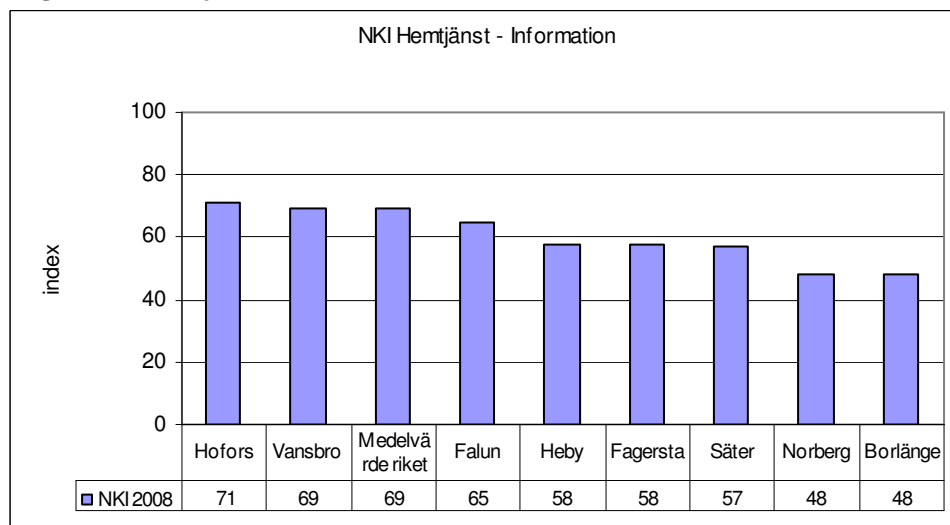
**Diagram 23 Hemtjänsten och inflytande**



### Inflytande

Medelvärdet i riket är 69 (lägst 53 högst 89). Vansbro har högsta indexvärde med 79 följt av Falun och Hofors. Säter har samma index som riket. Övriga fyra kommuner har ett index under riket.

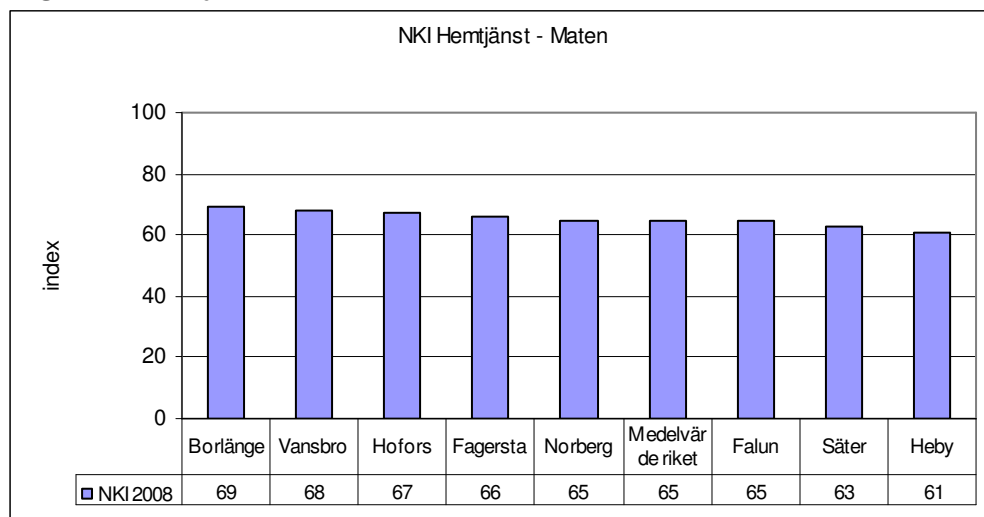
**Diagram 24 Hemtjänsten och information**



### Information

Medelvärdet i riket är 59 (lägst 42 högst 81). Här har Hofors högsta index med 71 följt av Vansbro och Falun. Övriga kommuner har index under medelvärdet i riket.

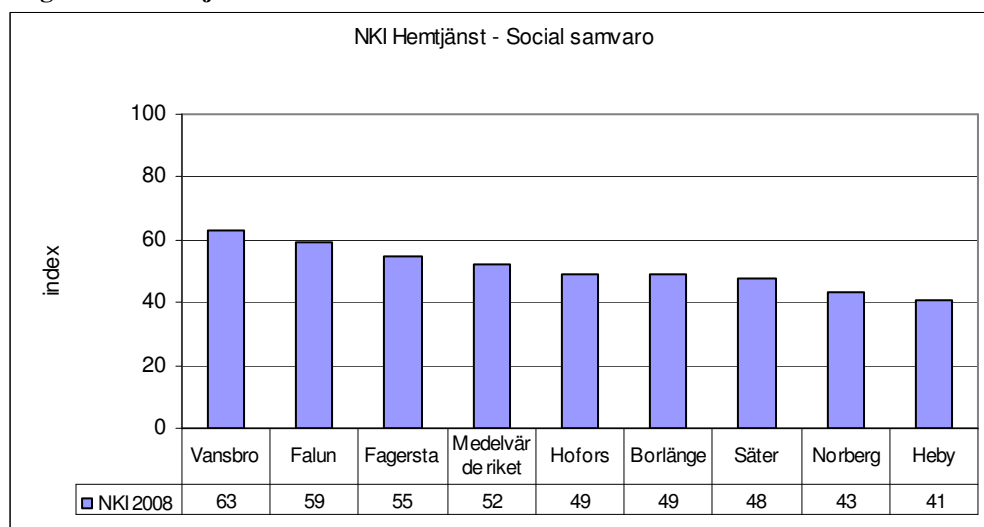
**Diagram 25 Hemtjänsten och maten**



### Maten

Medelvärdet i riket är 65 (lägst 46 högst 83). Här har Borlänge högst index med 69. Falun och Norberg har samma index som riket. Säter och Heby är de kommuner som har ett index under rikets medelvärde. Från och med 2008-12-31 beviljar Säterns kommun ingen matdistribution. Behovet tillgodoses genom inköp av dagligvaror, vilket innebär att man kan välja fritt vilken mat man önskar utifrån utbudet i kommunen.

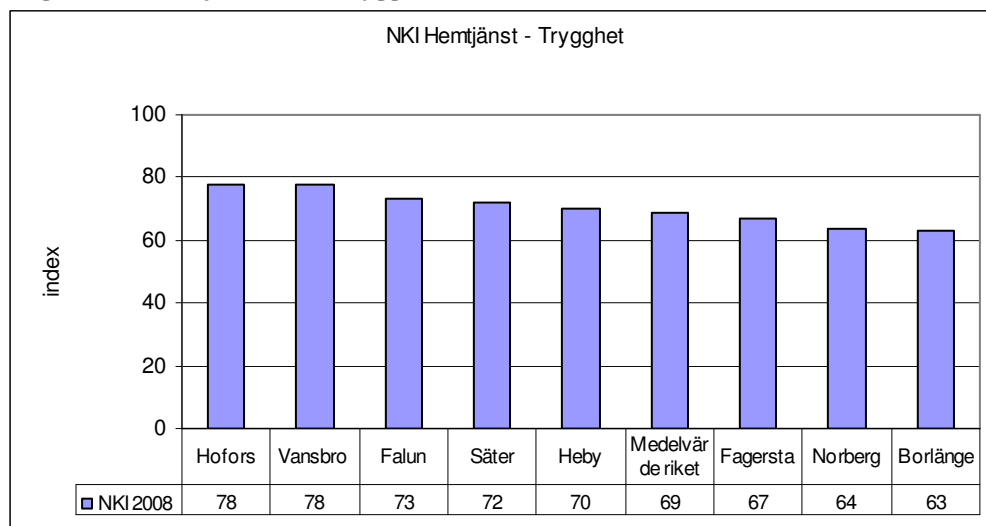
**Diagram 26 Hemtjänsten och social samvaro**



### Social samvaro

Medelvärdet i riket är 52 (lägst 31 högst 77). Vansbro har högsta indexvärdet med 63 följt av Falun och Fagersta, övriga kommuner har ett index under rikets medelvärde.

**Diagram 27 Hemtjänsten och trygghet**



### Trygghet

Medelvärdet i riket är 69 (lägst 52 högst 89). Hofors och Vansbro har det högsta indexvärdet med 78 följt av Falun, Säter och Heby. Övriga kommuner har ett index under rikets medelvärde.

#### 7.4.1 Sammanfattning hemtjänst

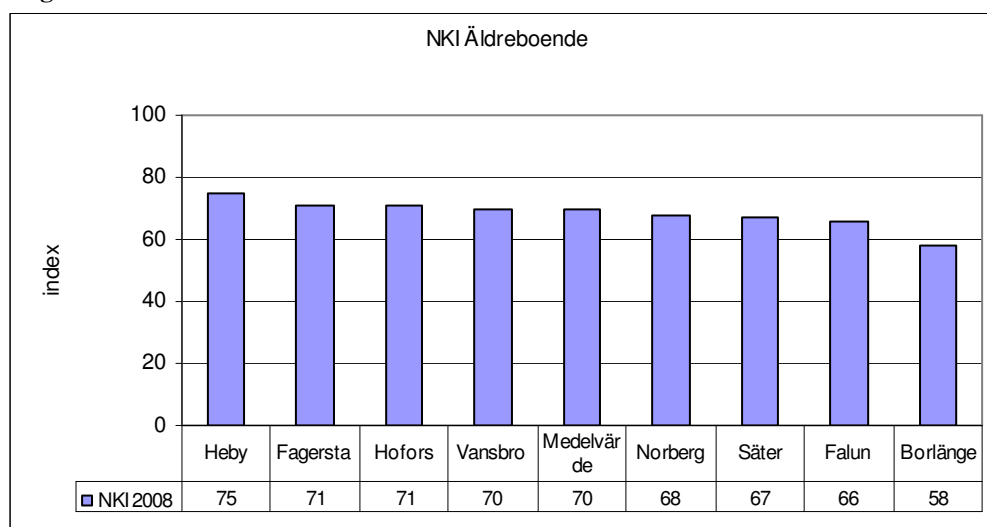
Högst betyg inom nätverket får frågeområdet vårdinsatser, följt av bemötande, hjälpens utförande samt städning, tvätt och dusch. Sämre betyg får information och allra sämst betyg får maten och social samvaro och aktiviteter.

Skillnaderna i nöjdhet mellan kommunerna är störst när det gäller information. Den kommun som har högst nöjdhetsindex avseende information är Hofors med indexvärdet 71 och lägst är Norberg och Borlänge med 48. Jämförelse med undersökningen som gjordes i den tidigare rapporten år 2006 har inte gjorts. I den undersökningen ingår inte några frågor som avser brukare i äldreboende. Även deltagande kommuner har ändrats.

En reflektion är att informationsområdet fick ett gott betyg i tidigare undersökning 93 % var nöjda med informationen.

## 7.5 Särskilt boende

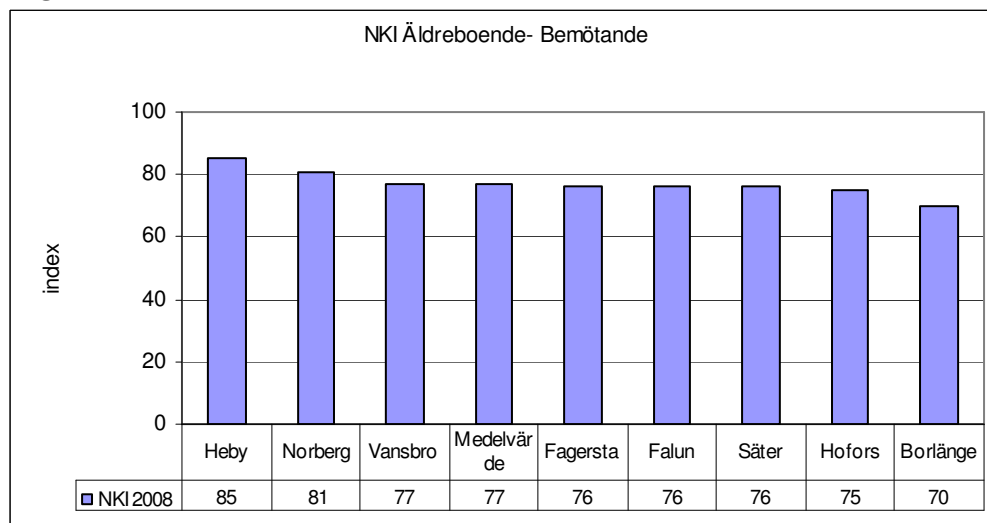
Diagram 28 Särskilt boende och NKI totalt



### NKI Äldreboende

Medelvärdet i riket är 69 (lägst 56 högst 88). Heby har högsta indexvärde med 75 och är den kommun som har nöjdast brukarna inom äldreboendet i sin helhet. Norberg, Säter, Falun och Borlänge har ett index under rikets medelvärde.

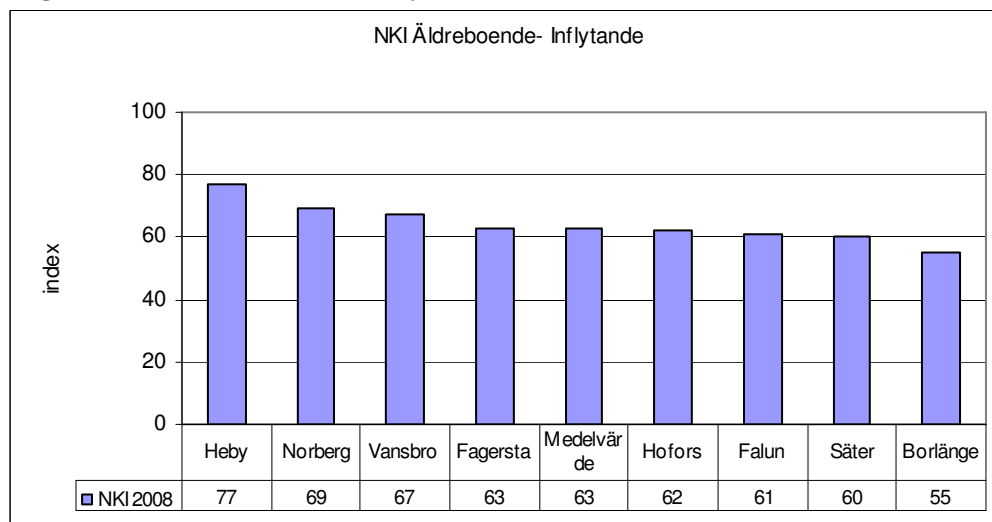
Diagram 29 Särskilt boende och bemötande



### Bemötande

Medelvärdet i riket är 77 (lägsta 65 högsta 91). Heby har högsta indexvärde med 85 följt av Norberg och Vansbro. Fem kommuner har ett index under rikets medelvärde.

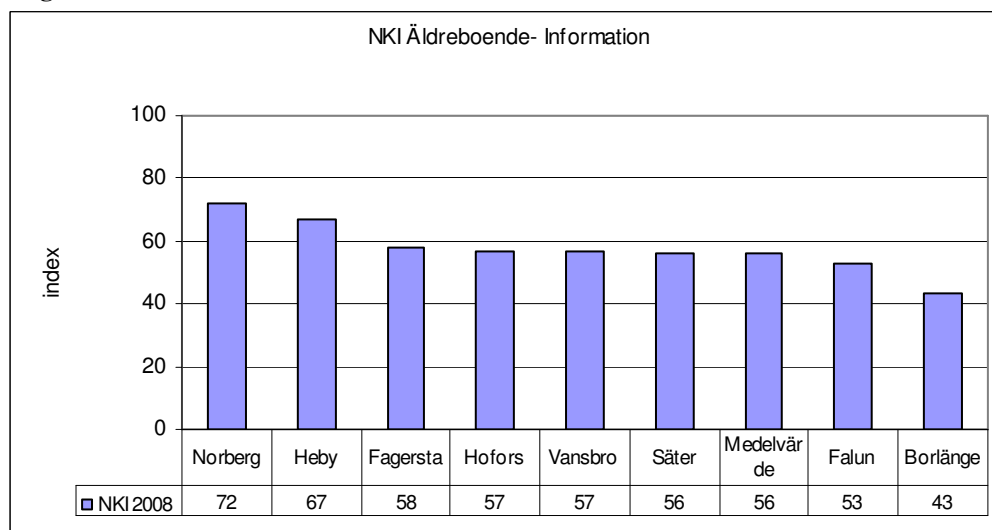
**Diagram 30 Särskilt boende och inflytande**



### **Inflytande**

Medelvärdet i riket är 63 (lägst 41 högst 92). Heby har högsta indexvärde med 77. Fyra kommuner har ett index under rikets medelvärde

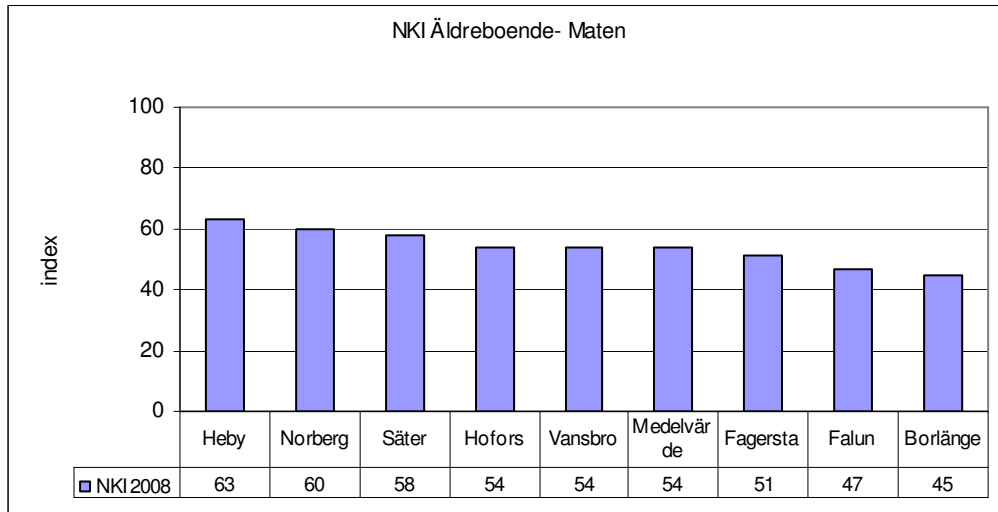
**Diagram 31 Särskilt boende och information**



### **Information**

Medelvärdet i riket är 56 (lägsta 41 högsta 72). Norberg har högsta indexvärde med 72 som även är det högsta värdet i riket. Två kommuner har ett index under rikets medelvärde

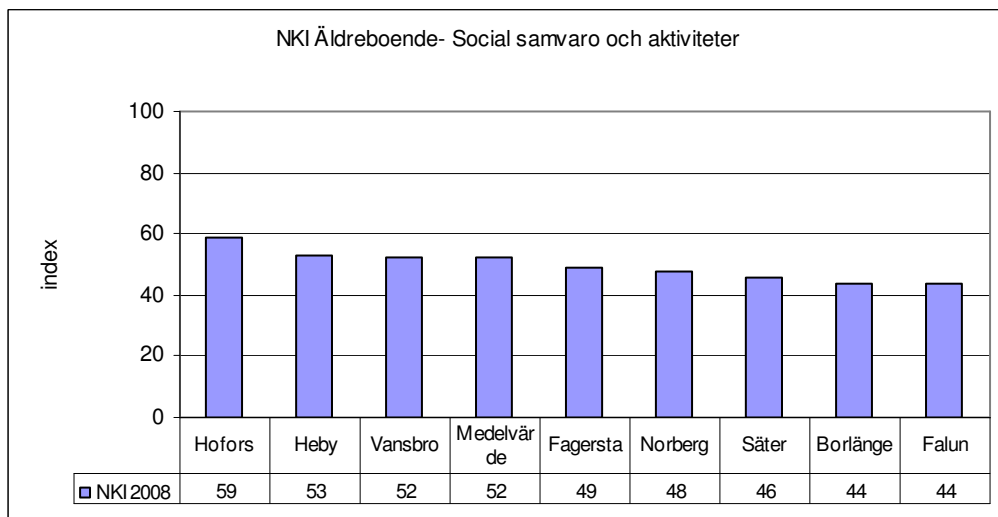
**Diagram 32 Särskilt boende och maten**



### Maten

Medelvärdet i riket är 54 (lägst 41 högst 79). Heby har högsta indexvärde med 63. Tre kommuner har ett index under rikets medelvärde

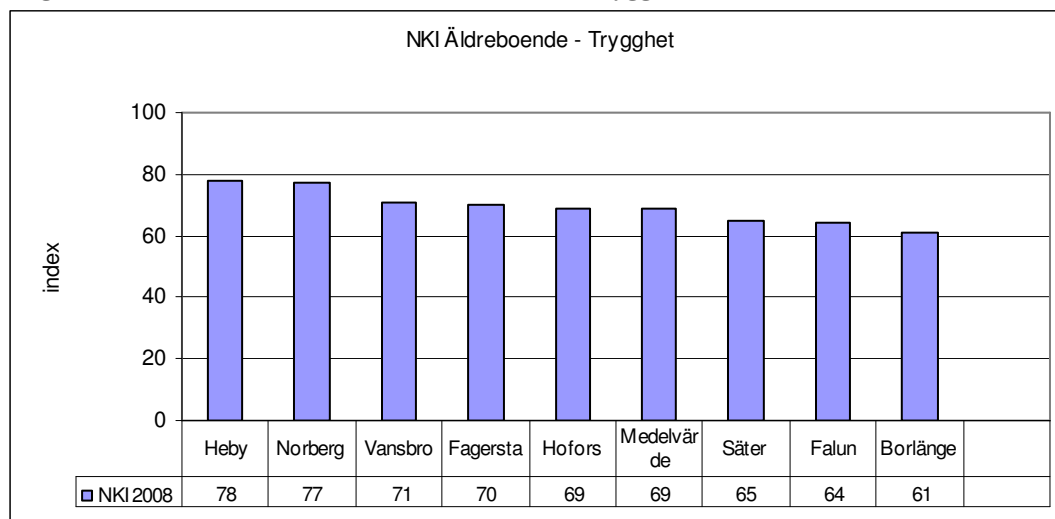
**Diagram 33 Särskilt boende och social samvaro och aktiviteter**



### Social samvaro och aktiviteter

Medelvärdet i riket är 52 (lägst 29 högst 73). Hofors har högsta indexvärde med 59 följt av Heby och Vansbro. Fem kommuner har ett index under rikets medelvärde

**Diagram 34 Särskilt boende och social samvaro och trygghet**



### Trygghet

Medelvärdet i riket är 69 (lägst 52 högst 84). Heby har högsta indexvärde med 78. Tre kommuner har ett index under rikets medelvärde

#### 7.5.1 Sammanfattning särskilt boende

Högst betyg inom nätverket får frågeområdet vårdinsatser, följt av trygghet i boendet. Höga betyg får också bemötande, boendemiljö, hjälpens utförande samt städning, tvätt och dusch. Sämre betyg får inflytande och information och allra sämst betyg får maten och social samvaro och aktiviteter.

Skillnaderna i nöjdhet mellan kommunerna är störst när det gäller information. Den kommun som har högst nöjdhetsindex avseende information är Norberg med 72 och lägst är Borlänge med 43.

#### 7.6 Sammanfattande reflektioner

Brukarna är generellt mer nöjda med hemtjänsten än med särskilt boende. Sämst resultat inom hemtjänsten och SÄBO får social samvaro och aktiviteter samt maten.. Mest nöjd är man med bemötandet inom hemtjänsten. Inom SÄBO är det vårdinsatser och trygghet i boendet som man är mest nöjd med. Därefter följer bemötande tillsammans med boendemiljön och hjälpens utförande. Bemötande är en viktig kvalitetsfaktor inom vården och omsorgen, eftersom dessa tjänster är omfattande, komplexa och bygger på lång, ofta nära kontakt med den enskilde. Den enskilde är många gånger i ett beroende förhållande till tjänsteförmedlaren och det gäller ofta känsliga personliga förhållanden.<sup>12</sup>

Brukarna är mindre nöjda med:

1. Informationen om hur väl personalen informerar om förändringar.
2. Information om den hjälp man ska ha.
3. Maten, hur den smakar, möjligheten att välja mat, storlek på portioner och hjälp vid måltiden.

<sup>12</sup> Svenska kommunförbundet ”Tjänstegarantier och klagomålshantering – en väg till ökat medborgarinflytande?”, 1999

## 8 Analys

Detta avsnitt är ett resultat av en process där projektgruppen försökt relatera resultaten från de olika delområdena med varandra för att hitta samband och förklaringar till resultaten. Samband och förklaringar som kan vara viktig kunskap för styrgruppen.

### 8.1 Kostnad och kvalitet

Finns det något samband mellan kostnad och kvalitet är en av huvudfråga som Kvalitetsnätverk Bergslagen ställt sig i alla undersökningar. I denna undersökning har differensen mellan redovisad kostnad och beräknad standardkostnad använts (visar om en kommun utifrån givna förutsättningar satsar mer eller mindre resurser på verksamheten än rikssnittet). Som kvalitetsmått har dels socialstyrelsens brukarenkät använts (visar hur nöjd kunden är) men också beräkningen av kvalitetspoängen från Kommunens Kvalitet i Korthet (visar hur verksamheten prioriterar sitt serviceutbud utifrån en bild av brukarens behov). Brukarenkäten och kvalitetspoängen finns redovisade per boendeform medan differensen med standardkostnaden finns redovisad för hela äldreomsorgen. Jämförelsen är inte perfekt men ger ändå en indikation på om det finns några samband.

Diagram 35 Samband NKI, Kvalitetspoäng och skillnad mellan redovisad kostnad och standardkostnad för hemtjänst

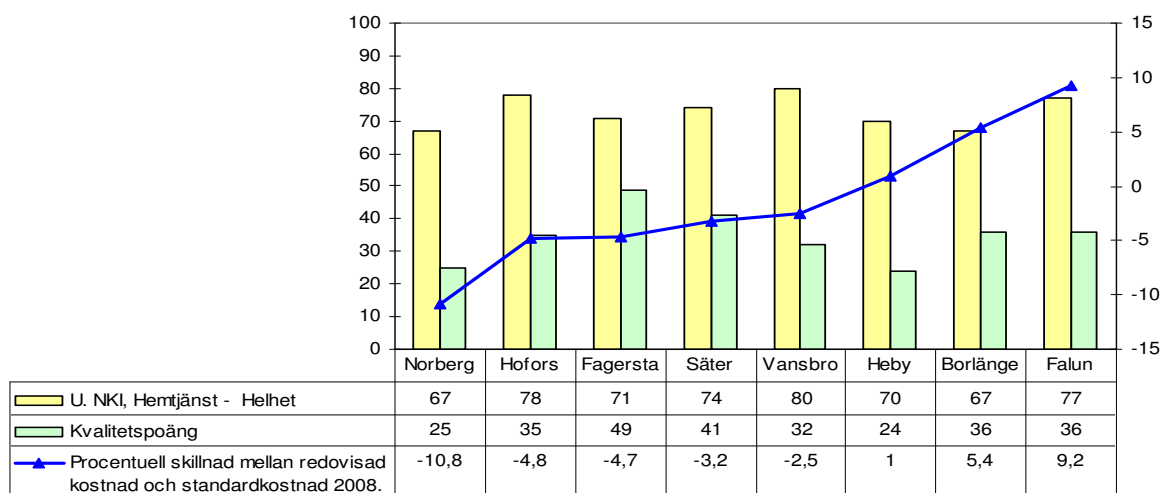
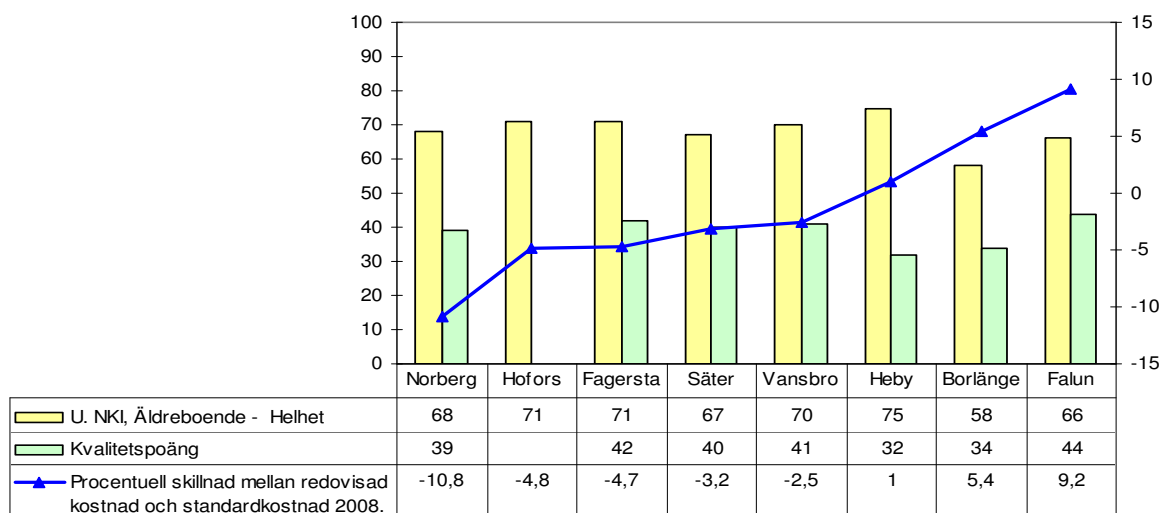


Diagram 36 Samband NKI, Kvalitetspoäng och skillnad mellan redovisad kostnad och standardkostnad för äldreboende



Finns det några samband mellan kostnad och kvalitet? Åter igen kan konstateras att korrelationen mellan kostnad och kvalitet är svag både vad brukarna tycker och den kvalitet som levereras i form av kvalitetspoäng. Vad beror detta på? Sätter vi tydliga mål, mäter vi rätt saker, varierar brukarnas krav mellan kommunerna eller finns det kulturskillnader i kommunerna hur servicen ska utföras?

Det kan konstateras att kvalitetspoängen inte återspeglar hur nöjda brukarna är med servicen. Vidare kan konstateras att nätverkets två största kommuner har en förhållandevis dyr verksamhet med förhållandevis låg servicenivå och inte särskilt nöjda brukare.

Kostnad, servicemix och kundnöjdhet är indikatorer som är väsentliga för äldreomsorgens styrning. Till en rimlig kostnad ska verksamheten skapa en service som så många brukare som möjligt är tillräckligt nöjda med. För att bedöma den egna verksamheten är det bra att jämföra sig med andra kommuner.

Projektgruppens uppfattning är att kommuner i regel är bra på att mäta men att följa upp, utvärdera mätresultaten och sätta in lämpliga åtgärder är ett utvecklingsområde. För att detta ska förbättra processen måste vi bli bättre på att sätta mål, att jobba mot dessa och att i högre utsträckning sätta resultatet i fokus.

<sup>13</sup>Det är väsentligt att formulera rätt mål. En förutsättning för detta är att använda sig av de viktigaste resultatindikatorerna, det som är viktigast för dem vi är till för. Lyckas vi leverera service till medborgarna som möter deras behov, till lägsta möjliga kostnad?

<sup>14</sup>För att komma vidare och utveckla resultatstyrningen kan vi fundera över styrkan med att kunna mäta resultat

- Om du inte kan mäta resultat kan du inte skilja framgångar från misslyckande
- Om du inte kan se framgångar kan du heller inte belöna dem
- Om du inte kan belöna framgångar belönar du förmodligen misslyckanden
- Om du inte kan se framgångar kan du inte lära dig från dem
- Om du inte kan känna igen misslyckanden kan du heller inte korrigera dem

På nästa sida visas en <sup>15</sup>generell modell för resultatstyrning. Modellen kan tillämpas både i små och stora processer. Genom att systematiskt jobba med att justera processerna efter uppsatta mål får vi igång ett arbete med ständiga förbättringar.

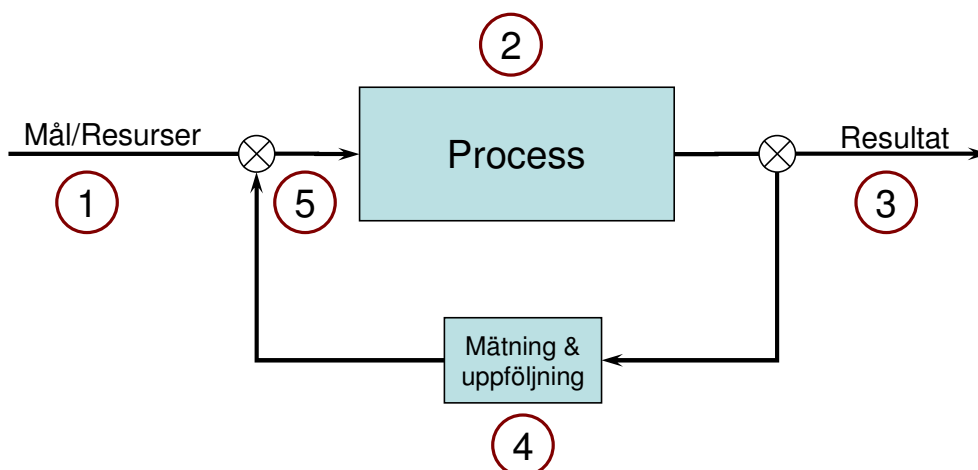
---

<sup>13</sup> ”Resultat i fokus – att utveckla målstyrning till resultatstyrning”, Sveriges Kommuner och Landsting, 2010.

<sup>14</sup> Performance management and good governance – Ray C. Rist

<sup>15</sup> Modellen är i detta sammanhang hämtad ur dokumentet Ny styrmodell för Falu Kommun

## Styrning av en process



Bilden illustrerar en process, vilken som helst, där man hänger på en mätlåda för att på så sätt skaffa sig kunskap och kontroll över hur processen fungerar. Om man skulle mäta processen nöjd brukare skulle det kunna se ut så här.

**1.** Mål/Resurser avser "bör värdet", det som önskas.

Verksamheten har tilldelats en viss mängd resurser/pengar som man sedan sätter upp mål att uppnå med dessa resurser. Målet kan vara ett NKI på med en förutbestämd servicemix.

**2.** Verksamhetens förmåga att med tillgängliga resurser nå uppsatta mål avseende t.ex. servicenivå och kostnadsnivå.

För att uppnå målet måste verksamheten hålla kostnaden och utforma servicen enligt den förutbestämda servicemixen.

**3.** Ett producerat resultat

Vad verksamheten har lyckats producera.

**4.** En mätning av det uppnådda resultatet görs. Efter det att servicen är levererad fås ett resultat av utförd service. Detta resultat mäts och jämförs med de "börvärden" som sattes upp i processen.

- Nöjd kund index
- Service enligt förutbestämda kvalitetspoäng
- Kostnaden
- Jämförelser med andra kommuner eller enheter

**5.** Utvärdering

En utvärdering genomförs som visar på om uppsatta mål nåddes och om resurstilldelningen räckte för att uppnå dessa mål. Föreligger det differenser måste dessa analyseras och åtgärdas.

Frågor att ställa sig i utvärderingen är om vi har gjort rätt saker och om vi har gjort saker rätt?

- Jämför resultatet med bör värdet
- Förklaring med åtgärder på differenser
- Justera processen så att uppsatta mål nås

I detta exempel skulle t.ex. Falun titta på och analysera varför övriga kommuner har högre kundnöjdhet och högre kvalitetspoäng med lägre kostnader.

## **8.2 Maten**

En hypotes är att det finns ett samband mellan nöjdheten med maten hos de äldre som har hemtjänst och om kommunen erbjuder enklare matlagning i den äldres hem samt har matdistribution där man kan välja mellan minst två maträtter.

I enkäten frågas det efter hur maten smakar, om möjligheten att få den mat man vill ha, om storlek på portionerna och om man får den hjälp man vill ha vid måltiderna.

Av undersökningen framgår att de äldre i Borlänge, Vansbro och Hofors är mest nöjda med maten enligt brukarenkäten. I Borlänge erbjuds enklare matlagning i den äldres hem efter önskemål, i Vansbro 1-3 gånger per vecka och i Hofors inte alls. Att välja mellan minst två rätter vid matdistribution erbjuds bland de tre kommunerna endast i Borlänge. I Heby är de äldre minst nöjda med maten, men där erbjuds enklare matlagning i hemmet efter önskemål och man har möjlighet att välja mellan minst två maträtter vid matdistribution. Något samband mellan dessa tre parametrar står inte att finna i den här undersökningen.

En hypotes när det gäller maten och dem som bor i SÄBO är att det finns ett samband mellan hur nöjda de äldre är och att det finns rutiner om mathantering och att personalen har kunskap om rutinerna.

Enkäten till dem som bor på SÄBO är desamma som till dem som har hemtjänst med tillägg av frågan ”Vad tycker du om dina möjligheter att bestämma när du ska äta?”

Mest nöjda med maten är de äldre i Heby, Norberg och Säter. Alla de kommunerna har rutiner om mathantering, men andelen av personalen som känner till att det finns rutiner är lägst i Heby. I Säter är den andelen under genomsnittet bland nätverkskommunerna och i Norberg är den strax över genomsnittet. Något samband verkar inte heller här finnas mellan nöjdheten och de jämförda parametrarna.

När man blir äldre är det vanligt att smaken blir sämre. Kan det då vara så att situationen runt maten blir allt viktigare, som t.ex. det som finns runt omkring t.ex. dukning, sällskapet vid matbordet, än att man har frihet att välja vad man ska äta eller att det finns kända rutiner för mathantering? Någon fråga i enkäten om detta saknas. När olika försök görs i kommunerna i syfte att öka de äldres nöjdhet med maten riktar man då in sig på fel faktorer?

## **8.3 Bemötande**

Vi har hypotesen att nöjdheten med bemötandet borde vara högre i de kommuner som har en rutin för värdegrund inom äldreomsorgen som också personalen känner till och där det finns servicedeklarationer. De äldres nöjdhet med personalens bemötande är högre inom hemtjänsten än inom SÄBO. Alla kommuner har en rutin för värdegrunden men bara Fagersta, Norberg och Vansbro har servicedeklarationer. De tre kommunerna har också störst andel personal som har kunskap om att det finns en rutin för värdegrund. De äldre är också relativt nöjda med bemötandet i de kommunerna, men något entydigt samband kan inte utläsas av undersökningen.

## **8.4 Trygghet**

Vår hypotes är att hög personalkontinuitet och höga kvalitetspoäng för området ”under trygga förhållanden” skulle medföra att de äldre med hemtjänst kände sig trygga. Högst kvalitetspoäng och bästa personalkontinuiteten finns i Fagersta men resultatet för trygghet i brukarundersökningen är under genomsnittet för nätverkskommunerna. Falun har äldre inom hemtjänsten som anger att de är trygga över genomsnittet för kommunerna, men där är personalkontinuiteten lägst men kvalitetspoängen är relativt höga.

Hofors och Vansbro har de äldre med högst nöjdhet när det gäller trygghet. Personalkontinuiteten är ganska hög men kvalitetspoängen inte de allra högsta. Något entydigt samband kan man inte se.

En parameter att jämföra nöjdheten med trygghet inom SÄBO är möjlighet till kvarboende i livets slutskede. Den möjligheten finns i alla kommuner.

Om man jämför tryggheten bland de som bor i ordinärt boende med hemtjänst och de som bor i SÄBO så upplever man sig tryggare i ordinärt boende än i SÄBO.

Är personalkontinuiteten i våra kommuner tillräckligt hög för att de äldre ska känna sig trygga? Är andra faktorer som t.ex. bemötandet och att man får snabb hjälp av större betydelse? Varför känner man sig tryggare när man bor i ordinärt boende och har hemtjänst än när man bor i SÄBO?

### **8.5 Information och inflytande**

Information är en förutsättning för inflytande. Vår hypotes är att om informationen upplevs som bra av de äldre skulle de också vara nöjda med inflytandet. Incitament för bra information kan vara att det finns rutiner för kontaktmannaskap och att dessa är kända av personalen. Information på webben vänder sig sannolikt mest till anhöriga.

Av vår undersökning framgår att de äldre är mer nöjda med inflytandet än med informationen. De äldre som har hemtjänst är också mer nöjda med inflytandet än de äldre som bor i SÄBO. Man är också mer nöjd med inflytandet i nätverkskommunerna än vad man är i riket. Inom SÄBO är man ungefär lika nöjd med inflytandet i nätverkskommunerna som man är i riket. Medelvärdet för nöjdheten med informationen är avsevärt lägre än för medelvärdet i riket bland dem som har hemtjänst och något högre för dem som bor i SÄBO. Andelen personal med kännedom om rutinerna för kontaktmannaskap är överlag hög.

En form av information är kommunikation av innehållet i akterna. I vilken utsträckning kommuniceras aktinnehållet med de äldre? Är det andra faktorer än informationen som gör att man känner att man har inflytande? Kan en förklaring till att man känner större inflytande inom hemtjänsten än inom SÄBO vara att service och omvårdnad blir mer individanpassad i det enskilda hemmet än på ett kollektivt boende?

## 9 Sammanfattning

Resultatet från den **statistiska genomgången** visar att andelen äldre med behov stöd ökar i samtliga nätverkskommuner liksom i riket i stort. Däremot har den totala kostnadsandelen för nätverkets äldreomsorg inte ökat i samma omfattning. En slutsats av detta är att nätverkets kommuner effektivt mött de ökade behoven utan generell resursförstärkning och utan att ambitionsnivån och kvaliteten tycks ha sänkts om man väger in resultaten från de kvalitativa värderingarna av servicen.

En tydlig trend är att samtliga kommuner som deltog i den förra undersökningen har utökat resurserna inom ordinärt boende och minskat andelen platser inom särskilt boende. Beviljade hemtjänststimmar per brukare minskar dock hos alla kommuner. Projektgruppen gör bedömningen att detta är relaterat till tydligare beslutsunderlag och uppdragsformuleringar samt mer kvalitativ uppföljning, som ger säkrare statistik och som i sin tur bör ge bättre beslutsunderlag.

Resultatet från **organisationsavsnittet** visar att det i några kommuner saknas dokumenterade rutiner/riktlinjer kring några områden som har som uppgift att dels säkra rättsäkerhet i myndighetsutövning samt dels säkra trygghetsaspekter för den äldre. Detta bör respektive kommun se över och rätta till.

Kvalitetspoäng har delats ut till kommunerna efter den mall som används i Kommunens Kvalitet i Korshuset. Inom hemtjänst i ordinärt boende är Fagersta det goda exemplet. Inom SÄBO finns inte samma tydliga dominans från någon kommun.

Resultatet från avsnittet kring **kostnad för hemtjänststimme och brukartid** visar enligt KPB (kostnad per brukare) att Norberg har den billigast hemtjänststimme med 307 kr och Vansbro den dyraste med 501 kr. Borlänge är för övrigt den kommun som kommit längst i att använda verktyget KPB för att styra och utveckla servicen.

I jämförelse mellan de tre nu genomförda undersökningarna tycks kommunernas tid till brukare ha ökat. Det är fyra kommuner som redovisar resultat över 60 % tid till brukare. Kommunerna har således blivit bättre och bättre på att organisera sitt arbete sannolikt i kombination med att det används IT-stöd i större utsträckning, som också effektiviserar arbetet. När det gäller teknik och IT-stöd är Säters ett gott exempel i sammanhanget.

Resultaten från **informationsgranskningen på webben** visar generellt att nätverkets kommuner har relativt låga resultat i undersökningen och att det därför finns ett stort utrymme för förbättring av informationen på hemsidorna. Utvecklingsområdena för i stort sett samtliga kommuner är att förbättra informationen om enheternas profil och inriktning, kontaktuppgifter, resultat och kvalitetsjämförelser. Borlänge är den kommun som presterat bäst resultat.

Resultaten från **aktgranskningen** visar med utgångspunkt från de två kvalitetsindikatorerna som använts, tydlighet och rättsäkerhet, att det är stor variation på både kvalitet och innehåll bland nätverkets kommuner. Kommunerna använder olika definitioner på vad en akt är eller ska innehålla och olika rutiner för handlägningsprocessens olika steg och dokumentation i anslutning till dessa. Norbergs kommun är ett gott exempel vad gäller tydligheten i handlägningsprocessens dokumentation.

Det är även stor variation mellan kommunerna vad gäller handläggningsprocessens omfattning, tidsmässigt. Några kommuner, exempelvis Borlänge kommun, har en förenklad biståndsprövning för vissa serviceinsatser för personer som är 80 år eller äldre. Detta bidrar till snabbare biståndsbeslut och insats till den sökande samt effektivare handläggningsförfarande. Varken rättssäkerheten eller tydligheten i handläggningsprocessens dokumentation tycks påverkas negativt.

Resultaten från **brukarundersökningen** visar att brukarna är generellt mer nöjda med hemtjänsten än med särskilt boende. Sämst resultat inom hemtjänsten och SÄBO får social samvaro och aktiviteter, maten samt viss information. Mest nöjd är man med bemötandet inom hemtjänsten. Inom SÄBO är det vårdinsatser och trygghet i boendet som man är mest nöjd med. Därefter följer bemötande tillsammans med boendemiljön och hjälpens utförande.

I **analysdelen** har projektgruppen försökt relatera resultaten från de olika delområdena med varandra för att hitta samband och förklaringar till resultaten. Detta avsnitt är av mer hypotetisk karaktär och redovisas för sig.