

Lena Burman Johansson
Nämndansvarig Socialnämnden
08 560 39 212
Lena.BurmanJohansson@ekero.se

Analys av orsaker till avvikelser från standardkostnader för äldreomsorg

SN12/115-700

INLEDNING

Bakgrund

Kostnaderna för Ekerö kommuns äldreomsorg har sedan flera år legat över den sk standardkostnaden. Avvikelsen uppgick 2010 till 18 %. Socialnämnden har genomfört en analys av kostnadsavvikelsen för att klargöra orsakerna. Analysen utgick från uppgifter i räkenskapssammandrag och officiell statistik 2010.

Av analysen framkom att kostnaden för Ekerö kommuns äldreomsorg 2010 var ca 24,3 mkr högre än förväntat dvs i förhållande till standardkostnaden. Den påvisade att större delen av avvikelsen kunde hänföras till särskilt boende och en högre servicenivå än förväntat (dvs antalet platser). I viss mån kunde också en högre kostnad per plats konstateras beroende på en jämförelsevis hög personaltäthet.

Med utgångspunkt från analysen har Socialnämnden givit kontoret i uppdrag att analysera rapportens slutsatser vad avser avvikelsen i servicenivå vid det särskilda boendet. Vidare att värdera om det finns strukturella förutsättningar som kostnadsutjämningsystemet inte fångar upp samt i övrigt säkerställa bakomliggande inrapporterade uppgifter.

Kostnader för äldreomsorg

Enligt uppgifter från Socialstyrelsen¹ var Ekerö kommuns kostnader per person i särskilt boende 2012 högre än den genomsnittliga kostnaden i länet och även än riksgenomsnittet. För hemtjänst var kostnaden per person 2012 högre än genomsnittlig kostnad i länet men lägre än riksgenomsnittet.

¹ Socialstyrelsen, Kostnadsmått 2012. Öppna jämförelser av socialtjänsten

Kostnaden per person i särskilt boende var i Ekerö ca 793,4 tkr. Den genomsnittliga kostnaden i Stockholms län var 744,1 tkr med en spridning mellan kommunerna från 583,4 tkr (Upplands Bro) till 1.047,8 kr (Nykvarn). Den genomsnittliga kostnaden i riket som helhet var 689,7 tkr.

Kostnaden per person i hemtjänst var i Ekerö 161,9 tkr. Den genomsnittliga kostnaden i Stockholms län var 147,9 tkr med en spridning mellan kommunerna om 83,4 tkr (Upplands Bro) och 237,4 tkr (Värmdö). I riket var den genomsnittliga kostnaden 164,4 tkr.

Sammantaget bedriver Ekerö kommun äldreomsorg (2012) till en kostnad som är 29 % lägre än riksgenomsnittet. Med utgångspunkt från de strukturella förutsättningarna (enligt kostnadsutjämningsen) i Ekerö förväntas dock kunna bedrivas till en kostnad som understiger riksgenomsnittet med 39 %. Enligt standardkostnadsmodellen bedriver kommunen en äldreomsorg till en kostnad som är 15,6 % högre än förväntat. Skillnaden motsvarar 23,3 mkr 2012.

Standardkostnad

Kostnadsutjämningsen mellan kommunerna är utformad enligt den så kallade standardkostnadsmodellen. Kostnadsutjämningsen byggs upp av ett antal delmodeller för olika verksamhetsområden bl a grundskola och äldreomsorg.

Skillnader i standardkostnad ska spegla de strukturella kostnadsskillnader d v s sådana kostnader som kommunen inte kan råda över. Standardkostnaden är *den kostnad kommunen skulle haft om verksamheten bedrivits till en genomsnittlig kostnadsnivå och med hänsyn tagen till de egna strukturella faktorerna enligt kostnadsutjämningsen.*

Standardkostnaden speglar alltså den kostnad kommunen skulle ha om man bedrev verksamheten på en genomsnittlig avgifts-, ambitions- och effektivitetsnivå och med hänsyn till strukturella faktorer.

Standardkostnadsmodellen för äldreomsorg har funnits sedan 1996 men har därefter uppdaterats. I modellen används en rad indikatorer för att spegla skillnader i behov (och därmed skillnader i kostnader):

- Ålder
- Kön (man/kvinna)
- Civilstånd (gift/ogift)
- Yrkesbakgrund
- Utländsk bakgrund (nordisk/utomnordisk)
- Tillägg/avdrag för gles bebyggelse samt extra behov av insitutionsboende i glesbygd.

Standardkostnadsmodellen är utifrån dessa indikatorer indelad i 48 olika grupper där antalet personer i respektive grupp multipliceras med en kommunspecifik normkostnad. Förutom normkostnadsberäkningen består delmodellen även av tillägg och avdrag för hemtjänst i glesbygd samt för institutionsboende i glesbygd. Uppgifterna uppdateras årligen. Hemtjänsttillägget och de kommunspecifika normkostnaderna har varit oförändrade sedan 2005.

Regeringen har lämnat förslag till förändringar i systemet för kommunekonomisk redovisning vilka föreslås träda ikraft fr o m 1 januari 2014. Nuvarande delmodeller i kostnadsutjämnningen, däribland modellen för äldreomsorg, kommer fortsatt behållas men förändras i vissa delar. Den nya modellen för äldreomsorg kommer att ha en ny form för att spegla ohälsa samt en något grövre åldersindelning. Uppdelningen på män och kvinnor utgår.

Ärendet

Socialnämnden har givit kontoret i uppdrag att analysera kostnadsavvikelsen för äldreomsorg med fokus på särskilt boende med fokus på två frågeställningar;

- Har Ekerö kommun en högre servicenivå vad gäller platser i särskilt boende än andra kommuner?
- Finns det strukturella förutsättningar i Ekerö kommun som kostnadsutjämningsystemet inte fångar upp?

För att kunna belysa dessa frågeställningar har det bedömts vara angeläget att säkerställa att de uppgifter som ligger till grund för beräkning av standardkostnaden, d v s uppgifter i räkenskapssammandraget samt statistikuppgifter, är korrekta och rätt redovisade. En kvalitetssäkring har därför gjorts av uppgifter i räkenskapssammandrag och inrapporterad statistik. Detta har gjorts med stöd av konsult från PwC med kompetens kring det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Kvalitetssäkringen har utgått från de senast publicerade uppgifterna d v s 2012 års räkenskapssammandrag och officiell statistik.

KVALITETSSÄKRING AV RÄKENSKAPSSAMMANDRAG OCH STATISTIK

Analys av standardkostnad för äldreomsorg - 2012 års uppgifter

Av analysen framkommer att kostnaden för äldreomsorg för 2012 var 23,3 mkr dyrare än förväntat (24,3 mkr 2010).

Vid en genomgång av delverksamheterna inom äldreomsorgen kan det fastställas att avvikelserna främst kan hänföras till särskilt boende. Det höga kostnadsläget inom särskilt boende förklaras av en hög servicenivå (d v s fler platser än förväntat), motsvarande 20 årsplatser. Även kostnaden per plats är något högre än förväntat vilket beror på en högre personaltäthet.

Räkenskapssammandrag

Uppgifterna som ligger till grund för standardkostnaden hämtas till största del från den bokslutsstatistik som kommunerna varje år lämnar till SCB, det så kallade räkenskapssammandraget (RS). Räkenskapssammandraget bygger på rapportering av kostnader för alla kommunens verksamheter utifrån fastställda definitioner.

PwC har vid en genomgång av inrapporterade uppgifter i räkenskapssammandraget och principerna för fördelning identifierat ett antal mindre felaktigheter. PwC:s bedömning är dock att dessa dock inte påverkar slutsatserna vad avser kostnadsavvikelsen jämfört standardkostnaden i någon större utsträckning.

Officiell statistik

I standardkostnadsmodellen för äldreomsorg ingår även mängdstatistik avseende insatser inom äldre- och handikappomsorgen som kommunerna rapporterar in till Socialstyrelsen några gånger per år.

Avstämning har gjorts av den statistik som inrapporterades för 2010 och 2012. Utifrån det kan konstateras att fel antal dygn rapporterats in för korttidsvård vid det aktuella mättilfället. Inrapporterade uppgifter för 2012 visar dock inte på samma fel.

SERVICENIVÅ SÄRSKILT BOENDE

Vårdtyngd

Analyserna av avvikelserna jämfört standardkostnaden för såväl 2010 som 2012 visar att Ekerö kommun har en högre servicenivå till särskilt boende jämfört med vad kommunen borde ha med hänsyn taget till strukturella faktorer i kostnadsutjämnningen. Fler personer än förväntat har alltså plats i särskilt boende (motsvarande 20 årsplatser 2012).

Gemensamt för de som har plats i särskilt boende är att de har omfattande behov av omvårdnadsinsatser men också hälso- och sjukvårdsinsatser. De behöver hjälp med det mesta gällande den dagliga livsföringen vilket innefattar hjälp med påklädning, dusch, bad, stöd vid matsituationer samt

har även ett behov av hälso- och sjukvård där mer och mer avancerade uppgifter idag utförs av personalen på våra särskilda boenden.

De bedömningar av vårdbehovet-/tyngd som årligen gjorts av medicinskt ansvarig sjuksköterska visar på en successivt högre vårdtyngden de senaste 10 åren. Förflyttningen gäller framförallt med avseende på omvårdnaden där andelen med mycket tunga behov ökat. Likaså allt fler boende med demenssjukdom samt psykisk ohälsa.

Idag ianspråkta 176 platser i särskilt boende varav nio platser avser platser utanför kommunen. Flertalet av de boende (65 %) är 85 år eller äldre.

Ålder	Antal personer
--------------	-----------------------

– 64 år	1
65 – 74 år	16
75 – 79 år	15
80 – 84 år	30
85 år – w	114
Summa	176

Riktlinjer för myndighetsutövning

Beslut om plats i särskilt boende fattas enligt Socialtjänstlagen efter utredning av biståndshandläggare. Socialnämnden har fastställt riktlinjer för handläggning och beslut vad avser insatser i äldreomsorg bl a särskilt boende².

Riktlinjerna utgår från lagstiftning och dess förarbetet, Socialstyrelsens råd och anvisningar samt gällande rättspraxis. Det bör understrykas att riktlinjerna inte undantar kraven på individuell bedömning i varje enskilt fall. Ekerö kommuns riktlinjer innehåller följande vad avser särskilt boende;

Särskilt boende enligt SoL

När möjlighet inte längre finns att bo kvar i sin ordinarie bostad kan särskilt boende erbjudas. Kvarboendeprincipen ska gälla för de personer som önskar bo kvar i det särskilda boende där man erhållit plats.

För att ha rätt till ett särskilt boende i Ekerö kommun ska personen ha

² Riktlinjer för handläggning inom äldre- och handikappomsorgen, Socialnämnden
2010-06-16

ett varaktigt behov av omfattande stöd och service d v s kontinuerliga insatser som behöver ges dygnet runt för att tillgodose behov av personlig omvårdnad, omsorg, aktivering, tillsyn, trygghet samt hälso- och sjukvård enligt HSL §§ 18-25.

Särskilda boende med etniska och religiösa inriktningar ingår ej i det kommunala ansvaret att tillgodose. Aktiverande och funktionsuppehållande verksamhet bör finnas på varje särskilt boende.

Korttidsboende innebär en tidsbegränsad vistelse i särskilt boende. Korttidsboende kan vara planerat och regelbundet återkommande (växelvård) men även en insats vid akuta behov. I huvudsak beviljas korttidsboende:

- *Kan beviljas som avlastning av anhörig*
- *Kan beviljas under planering av framtida insatser*
- *Kan vara planerad och regelbundet återkommande. Växelvård beviljas maximalt två veckor i taget.*

Korttidsboende beviljas inte i samband med redan pågående insatser som dagvård.

Riktlinjer i andra kommuner

Kontoret har tagit del av en rad andra kommuners riktlinjer bl a Upplands Bro, Värmdö, Järfälla och Salem.

Konstateras kan att riktlinjernas utformning i hög grad varierar. I vissa kommuner är riktlinjerna kortfattade och konkreta och i andra är de mer omfattande och resonerande. Riktlinjerna är också i vissa kommuner avgränsade till att beskriva en ambitionsnivå medan de i andra dessutom innehåller ”tillämpningsanvisningar” i handlägningsförfarandet.

Riktlinjernas utformning och vad gäller innehåll och detaljeringsnivå gör att en jämförelse försvåras. Kontorets bedömning är dock att kommunernas riktlinjer inte innehåller några avgörande skillnader vad gäller målsättning och ambitionsnivå. Skillnader mellan kommunerna i den tillämpningen av riktlinjerna och i bedömningar i enskilda ärenden i handlägningsförfarandet bedöms med det inte kunna uteslutas.

Boendetid

En indikator vad avser servicenivå är boendetiden i det särskilda boendet d v s tiden från det att en person flyttar in till dess att han/hon avlider där en hög ambitions-/servicenivå vad gäller plats i särskilt boende borde avspeglas i längre boendetider.

Den genomsnittliga boendetiden för de som avled vid de särskilda boendeenheterna i Ekerö 2012 var 985 dagar (2 år och 9 månader). Under året avled totalt 40 personer varav 12 personer hade bott kortare tid än ett år, fem personer upp till 2 år och övriga 23 personer 2 år eller längre.

I och med att allt fler kommuner registrerar i Palliativa registret medges också jämförelser med andra kommuner. En jämförelse med andra kommuner i Stockholmsområdet³ från 2012 visar på en spridning vad gäller boendetid på särskilt boende från 684 dagar (Salem) till 1651 dagar (Sigtuna), se nedan. Genomsnittlig boendetid i riket som helhet var 1022 dagar och i Stockholms län 1012 dagar.

Kommun	Genomsn. boendetid avlidna, dagar 2012
<i>Ekerö</i>	985
Botkyrka	1006
Danderyd	918
Haninge	1180
Huddinge	866
Järfälla	866
Lidingö	689
Nacka	870
Norrtälje	949
Nynäshamn	877
Nykvarn	1348
Salem	684
Sigtuna	1651
Sollentuna	1006
Solna	992
Stockholm	877
Sundbyberg	1080
Södertälje	835
Tyresö	934
Täby	984
Upplands Bro	1051
Upplands Väsby	1135
Vaxholm	1475
Vallentuna	915
Värmdö	1053
Österåker	1076
<i>Stockholms län</i>	1012
<i>Riket</i>	1022

³ Uppgifter från Palliativa registret

Jämförande uppgifter om boendetid i särskilt boende före 2012 saknas men kommer framgent att kunna följas genom Palliativa registret.

Kontorets bedömning är att långtgående slutsatser i fråga om högre eller lägre "service-/ambitionsnivå" utgående från uppgifter om boendetid under endast ett år inte kan dras.

Allmänt kan dock konstateras att små förändringar vad avser boendetid påverkar kostnaderna i hög grad. Med en volym om 176 platser (antal platser oktober 2013) motsvarar en månads kortare boendetid ca 14,7 årsplatser.

STRUKTURELLA FAKTORER

Den sk standardkostnaden baseras på vissa strukturella faktorer med avseende på kön, civilstånd, ålder, födelseland och yrkesbakgrund. I modellen kompenseras också vissa kommuner i glesbygd men Ekerö tillhör inte en av dessa.

Konstateras kan att modellen i sig är komplex. Det är också svårt att värdera om det i Ekerö kommun finns strukturella förutsättningar som kostnadsutjämningsystemet inte fångar upp.

Kännetecknen för Ekerö är dock att kommunen har en stor geografisk yta med "landsortskaraktär" i en storstadsregion med dess lönenivåer och lokalkostnader.

Det stora flertalet av de äldre bor i villa, många gånger utanför tätorterna. Det finns förhållandevis få flerfamiljshus och "mellanboendeformer" i tätort som ger förutsättningar för kvarboende.

SAMMANFATTNING OCH FÖRSLAG

Av analysen för 2012 av kostnadsavvikelsen jämfört standardkostnaden för äldreomsorg framkommer att kostnaderna är 23,3 mkr dyrare än förväntat.

Orsaken kan, på samma sätt som vid genomgången för 2010, framförallt hänföras till särskilt boende och en hög servicenivå (d v s fler platser än förväntat). Avvikelsen motsvarar 20 årsplatser.

Kvalitetssäkring av inrapporterade uppgifter i räkenskapssammandraget och officiell statistik identifierar ett antal mindre felaktigheter men

bedömningen är att dessa inte påverkar slutsatserna vad avser kostnadsavvikelsen jämfört standardkostnaden i någon större utsträckning.

Ekerö kommuns riktlinjer för myndighetsutövningen vad avser särskilt boende reglerar att den enskilde, för att beviljas plats i särskilt boende, ska ha ett varaktigt behov av omfattande stöd och service. Beslut om plats fattas utifrån en bedömning i varje enskilt fall. Av den översiktliga jämförelse som gjorts av några andra kommuners riktlinjer framgår ingenting som visar på att Ekerö kommuns riktlinjerna skulle ha en högre "service-/ambitionsnivå" än andra kommuner. Skillnader mellan kommunerna i tillämpningen av riktlinjerna och i bedömningar i enskilda ärenden i handläggningen bedöms dock inte kunna uteslutas.

Boendetiden i särskilt boende är en indikator på "service-/ambitionsnivå". Uppgifter om boendetid som möjliggör jämförelse mellan kommunerna finns bara för ett år vilket bedöms vara ett alltför litet underlag för att kunna dra slutsatser. Konstateras kan dock att små förändringar vad avser boendetid påverkar kostnaderna i hög grad. Med en volym om 176 platser (antal platser oktober 2013) skulle en månads förändrad boendetid för samtliga motsvara ca 14,7 årsplatser.

Ekerö kommuns karaktär med utpräglad villabebyggelse och med sin geografi påverkar äldres förutsättningar att kunna bo kvar hemma. Huruvida kostnadsutjämningsystemet fullt ut beaktar detta kan inte bedömas.

Regeringen har lämnat förslag till förändringar i systemet för kommunekonomiska utjämnungen vilka föreslås träda ikraft från 1 januari 2014. PwC:s bedömning är att de föreslagna förändringarna skulle medföra att avvikelsen från standardkostnaden för äldreomsorg minskar till 10,3 %.

Kontoret föreslår att standardkostnaden för 2014 redovisas efter förändringarna i det kommunalekonomiska kostnadsutjämningsystemet. Boendetid på särskilt boende föreslås följas årligen och redovisas i patientsäkerhetsberättelsen. I övrigt föreslås att inom ramen för eventuell utveckling av Våga Visa inom socialtjänsten undersöka förutsättningar för jämförelser av tillämpning av riktlinjer och handläggningsförfarandet.