

HOFORS KOMMUN

Gemensam administration

Projekt och utredning

Hans Hellström

080328**Rapport från Kvalitetsnätverk Bergslagen: Kvalitets- och kostnadsjämförelse kring kommunernas LSS-verksamhet.****Särskild del för Hofors kommun med uppdrag till Socialnämnden.****Inledning**

Sedan sent 1990-tal har Sveriges Kommuner och Landsting medverkat till att starta upp och på olika sätt ge stöd till kommuner som gått samman i jämförande kvalitetsnätverk.

Kvalitetsnätverk Bergslagen är ett av de första nätverken. Uppgiften är att, mot bakgrund av kommunernas skillnader, förena kostnader och kvalitet i jämförande mätmetoder.

Erfarenheter och resultat har visat att kommuner som samverkar kring jämförelser hittar nya vägar till förbättring och utveckling. Strävan är att finna eller konstruera mått som mäter kvalitet och kostnad ur ett medborgar- och kommunledningsperspektiv. Detta betyder att nätverket inte i första hand gör studier för verksamhetens personal eller ägnar sig åt forskning.

Medborgarperspektivet företräds av en styrgrupp som består av kommunernas kommunalråd. Där ingår också kommuncheferna. Det är styrgruppen som ger arbetsgruppen, bestående av varje kommuns projektledare, uppdragen. Arbetsgruppen rapporterar tillbaka till styrgruppen.

Rapporterna behandlas av kommunstyrelserna i nätverket och berörda nämnder bör ges tillfälle att yttra sig över rapporterna. Denna process, med utgångspunkt från medborgarperspektivet, kan leda till verksamhetsutveckling till nytta för medborgarna eftersom kommunstyrelserna kan ställa nya krav.

Rapport hösten 2007 – LSS

Denna rapport omfattar en undersökning av kommunernas verksamhet som omfattas av LSS lagstiftning. Undersökningen genomfördes under perioden augusti-november 2007 och har för avsikt att belysa kostnadsmässiga och kvalitativa aspekter på servicen. Resultatet har sammanställts av Sveriges Kommuner och Landsting. I denna undersökning har nätverket omfattat kommunerna Borlänge, Fagersta, Falun, Gagnef, Heby, Hofors, Skinnskatteberg, Säter och Vansbro. Projektledare från Hofors har varit Hans Hellström, Hofors kommun.

Resultatet speglar både kostnader och kvaliteten och är bedömt utifrån ett medborgar- och kundperspektiv.

Upplägg för Hofors del

Först generella kommentarer. Sedan en särskild del för Hofors kommun. Därefter förslag till uppdrag till Socialnämnden. Som avslutning ges en sammanställning av uppdragsförslagen samt projektledarens bedömning och förslag till beslut.

Presentationen sker efter undersökningens fyra delområden:.

- 1. Kostnadsbild**
- 2. Organisation och insatsområden**
- 3. Brukarundersökning**
- 4. Kommunens information**

1. Kostnadsbild

Inom det första delområdet, kostnadsbild, finns det stora skillnader i de totala kostnaderna för LSS-verksamheten i våra kommuner. En del kan förklaras av skillnader i antalet personer som är berättigade till stöd enligt denna lag, vilket i sin tur kan ha historiska orsaker som exempelvis stora landstingsstyrda sär- och träningskolor.

Det utjämningsystem som finns för LSS-kostnader jämnar till viss del ut skillnaderna, men inte fullt ut. Kvarstår dock skillnader som projektgruppen inte lyckats verifiera någon förklaring till. För att kunna avgöra vad kostnadsspridningen beror på krävs en fördjupad analys lokalt eller i samverkan.

För Hofors del

Hofors egenkostnader uträknat per invånare 0 – 64 år ligger näst lägst bland nätverkskommunerna. (Sid.12, diagram 4.) Hofors 2871 kr/inv. utgör 64 % av Borlänge 4461 kr/inv. – Borlänge ligger högst. Delar av förklaringen kan vara låg andel alternativa utförare inom personlig assistans, även som helhet inom LSS, samt att Hofors LSS har en liten lednings- och administrationsorganisation med bl a en chef på över 120 medarbetare. Någon markerad kvalitetsskillnad till andra kommuner ur brukarsynvinkel framkommer inte. (Se dock ett omnämnande under brukarenkäten)

Hofors är också bidragsgivare till andra kommuner genom utjämningsystemet. En avgift som ökar något inför det nya utjämningsystemet som efterhand introduceras. (Sid. 13, diagram 5)

Uppdrag till Socialnämnden

1. Hur förklarar Socialnämnden de förhållandevis låga nettokostnaderna?
2. Förutsatt fortsatta relativt låga kostnader: Hur kan Socialnämnden förvissa sig om fortsatt god kvalitet för verksamheten?
3. Hur utvecklas utjämningsavgiften och bruttokostnaden om nettokostnaden ökar genom exempelvis en utökad lednings- och administrationsorganisation och andra kvalitetshöjande åtgärder?

Notering:

Uppföljning av brukarnas nöjdhet i Hofors sker generellt med personlig kontakt, enkäter, personalmöten och utvecklingssamtal varje år.

2. Organisation och insatsområden

Delområde två behandlar kommunernas organisation och insatsområden. Frågor som berörde styrning och uppföljning av LSS-verksamheten visade på stor variation.

Beträffande målen som styrinstrument är dessa oftast formulerade på nämndnivå och innehåller generellt sett få kvalitetsaspekter utifrån ett brukarperspektiv. Istället berör målen ofta frågor och områden som anknyter till den egna organisationen. Ur ett uppföljnings- och redovisningsperspektiv kan det finnas skäl för flera kommuner i nätverket att utveckla eller tydliggöra mål som belyser kvalitativa aspekter på insatserna för att också förtydliga kommunens ambitionsnivå och viljeriktning.

Ett gott exempel i sammanhanget utgör Fagersta genom de serviceåtaganden som arbetats fram och som beskriver vad man kan förvänta sig av verksamheten och som utgör en tydlig målbild att relatera uppföljningen till.

Uppdrag till Socialnämnden

4. Hur kommenterar Socialnämnden Bergslagsnätverkets slutsats utifrån Hofors perspektiv: Ur ett uppföljnings- och redovisningsperspektiv kan det finnas skäl för flera kommuner i nätverket att utveckla eller tydliggöra mål som belyser kvalitativa aspekter på insatserna, särskilt ur ett brukarperspektiv, för att också förtydliga kommunens ambitionsnivå och viljeriktning.
5. Hur skulle serviceåtaganden, liknande de som Fagersta kommun ger, kunna se ut för Hofors? (Förutsätter kontakt med Fagersta)

Följande insatsområden tas upp

- **Personlig assistans**
- **LSS-boende**
- **Daglig verksamhet**

Personlig assistans

För insatsområdet personlig assistans skiljer sig antalet brukare markant åt även mellan volymmässigt jämförbara kommuner. Projektgruppen har inte kunnat verifiera någon förklaring till detta med utgångspunkt från vare sig behovsbild eller kommunernas strategiska viljeriktning.

Personlig assistans är det insatsområde av de vi studerat som har den högsta andelen alternativa utförare/privata. Sådana finns i samtliga kommuner. Det finns ett visst samband mellan hög andel alternativa utförare och höga kostnader per brukare. Säter som har hög andel alternativa utförare har till exempel högst kostnad per brukare medan Skinnskatteberg och Hofors som har låg andel alternativa utförare har låga kostnader per brukare. (sid. 16 ,tabell 2) De alternativa erhåller hela beslutad ersättning inkl. den del som ska rymma administration och vikarie-ersättning etc, medan huvudansvaret, viss administration och kostnader för bl a vikarieinsatser ligger kvar på kommunen - detta kan vara en del i förklaringen till att kommuner med många alternativa utförare har högre kostnader än de som har få sådana lösningar.

Kontinuiteten, som vi har formulerat som en kvalitetsindikator för insatsen ifråga förefaller vara hög bland nätverkskommuner. Vi kan konstatera att yrket personlig assistent inte verkar vara ett genomgångsyre. Kan det förklaras av att många är anhörigvårdare?

För Hofors del

Hofors har den näst lägsta kostnaden för personlig assistans. Hofors har också låg andel (ca 10 %) alternativa utförare. Denna låga andel tillsammans med kommunens höga personalkontinuitet kan indikera hög kvalitet på verksamheten. I bergslagsgruppen har Hofors den högsta andel brukare med personlig assistans. (sid. 19 , tabell 4)

Uppdrag till Socialnämnden

6. Socialnämndens egen förklaring till de förhållandevis låga kostnaderna och höga andel inom insatsområdet personlig assistans?
7. Beskriv utvecklingstrenden i Hofors, orsak och verkan, vad gäller privata/alternativa utförare inom området personlig assistans.
8. Om nu låg andel privata utförare och hög personalkontinuitet är tecken på god kvalitet - hur verifieras detta och hur vidmakthålls god kvalitet?

LSS-boende

Med insatsen boende för vuxna menas såväl gruppboendestäder som särskilt anpassad bostad, (stödlägenhet, trapphusboende etc). Stora kostnadsskillnader finns (Sid 20, tabell 5) och en förklaring skulle kunna vara att våra kommuner har olika andel särskilt anpassade boenden. Den största kostnadsposten för boende är personalkostnaden. Vi har därför även tittat på personaltätheten på gruppboendestäder mätt som antal årsarbetare/boende. Uppgiften har inhämtats från respektive kommun.

Tabell 1 Personaltäthet

Personaltäthet gruppboendestäd	
Falun	1,62
Borlänge	1,51
Heby	1,43
Snitt Bergslagen	1,30
Hofors	1,29
Säter	1,29
Gagnef	1,08
Fagersta	0,90

Tabell 1 visar att personaltätheten varierar från 0,9 till 1,62 årsarbetare/boende. Behovet av personal varierar naturligtvis utifrån de boendes individuella vårdbehov. Exempelvis behov av nattpersonal, vaken eller sovande jour. Har de boende ingen daglig verksamhet behövs även bemanning på dagtid. Undersökningen har dock inte kunnat påvisa någon förklaring som ger en tydlig bild av variationerna.

Ett par kommuner saknar egna gruppboendestäder/boenden beroende på låg andel brukare med behov. En kvalitetsaspekt är naturligtvis att brukare ges möjlighet att bo i den egna kommunen, nära anhöriga och vänner. Anmärkningsvärt är att kostnaden för Vansbro, som köper platser, är fem gånger så hög som i Gagnef, som har egna platser.

Ett kvalitativt resultat är att boendestandarden är relativt hög i nätverkskommunerna med miljöer som bidrar till integritet för den enskilde.

För Hofors del

Hofors har under medel i kostnad per LSS-boende. Högst andel brukare med assistans och medel vad gäller antal LSS-boende. (Sid 20, tabell 5.) Personaltäthet vid gruppboendestäd är medel.

Uppdrag till Socialnämnden

9. Hur ser Socialnämnden på förhållandet mellan relativt låga LSS-boendekostnader och hög andel brukare med assistans?
Finns här en motiverad medveten inriktning?
Hur påverkar en annan fördelning bruttokostnaden?

Daglig verksamhet

Daglig verksamhet är till för personer som inte har arbete på Samhall eller någon annan arbetsplats och för personer som inte går i utbildning. Det kan vara på ett dagcenter eller någon annanstans.

Inom insatsområdet daglig verksamhet, ”brukarnas arbete”, är det de större kommunerna, med fler brukare och större verksamhet, som också har det rikaste utbudet av aktiviteter. Det är också de större kommunerna, Borlänge och Falun, som i högst utsträckning lyckats ta fram extern verksamhet. I dessa båda kommuner finns personal avsatt för att etablera samarbete med arbetsförmedlingen och Försäkringskassan i syfte att få brukare utlokaliserade till den öppna arbetsmarknaden.

Lagens intention är att varje insats ska utgå från individens behov och så verkar det fungera i de i undersökningen ingående kommunerna.

För Hofors del

Andel brukare med daglig verksamhet ligger kring gruppens snitt. (3,0 per tusen inv. - dvs 30 st) Framkommer bl a i enkät att kontakten med arbetsförmedlingen inte är utvecklad. För Hofors del nämns tre externa platser.

Uppdrag till Socialnämnden

10. Beskriv hur kontakten med arbetsförmedlingen och i förekommande fall samhällslivet i övrigt, inkl. näringslivet ska utvecklas.

Delområde 3 Brukarundersökningen, enkät, inom daglig verksamhet

Det tredje delområdet, brukarundersökningen, visar att det är få brukare som haft förmågan att svara helt själva. Svarsfrekvensen varierar mellan kommunerna från Sätters höga värden på 96 % till Borlänges låga på 38 %. En förklaring till Sätters höga svarsfrekvens är sannolikt valet av metod att använda kommunikativ specialistkompetens i form av teckentolk som stöd för brukarna.

Följande områden frågades på:

- Trygghet
- Inflytande
- Bemötande

Trygghet

Resultatet visar att brukarna i nätverkskommunerna upplever trygghet vid vistelsen på daglig verksamhet. Bland frågeställningarna är trygghetsfrågan kring trivseln i samvaro med arbetskamrater högst och frågan om brukarna törs säga till de anställda om de har synpunkter

får lägst resultat. Resultatet från hur brukarna upplever sina möjligheter till inflytande visar över lag ett lägre resultat än trygghets- och bemötandefrågorna.

Inflytande

Frågan som får lägst värde under inflytandebegreppet är om brukaren haft möjlighet att önska så att de hamnade på sitt nuvarande jobb. För övrigt visar resultaten kring inflytande i val av arbetsplats, som besvarats av närstående/god man, mindre nöjdhet. Detta drar ner medelvärdet på det totala resultatet inom området inflytande.

Bemötande

Området bemötande har fått högst värden. Inga större skillnader finns mellan kommunerna.

För Hofors del

Svarsfrekvens för Hofors del är 63 % - något över medel. Merparten har besvarats med hjälp av anhöriga eller god man. Resultatet är i stort som medel, i vissa fall någon grad under. Ett sådant fall är frågan om brukarna törs säga till personalen om de tycker något är fel – här ligger Hofors under medel. Ett annat svar under medel är på frågan om ”*jag har haft möjlighet att önska så att jag hamnade på mitt nuvarande jobb?*”

Medel på frågan om ”*personalen på jobbet bryr sig om mig*”. Klart över medel på frågan ”*jag trivs med mina arbetskamrater på jobbet*”, likaså över medel ”*jag får hjälp från personalen på jobbet när jag behöver det*” samt över medel för påståendet ”*jag vet vad jag ska göra när jag kommer till jobbet*”. Hela underlagsmaterialet finns hos projektledaren - det är ej med i huvudrapporten.

Uppdrag till Socialnämnden

11. Med utgångspunkt i underlagsmaterialet uppdra åt LSS-enheten att i samråd med socialchefen analysera och kommentera resultatet samt att därefter ta fram förbättringsförslag.

Delområde 4 Kommunens information på hemsidan som berör LSS-insatser

Det fjärde och sista delområdet, kommunens information på hemsidan som berör LSS-insatser, visar att nätverkskommunernas information är god vad avser att beskriva våra organisationer, men sämre vad det gäller att informera om hur verksamheten styrs, innehåll och vilka kvalitativa resultat som uppnås.

Ett annat utvecklingsområde är att i större utsträckning anpassa informationen efter funktionshinder. Inte på någon hemsida fanns exempelvis möjlighet att lyssna på information. Borlänge är den kommun som totalt sett är ett gott exempel i denna del undersökning. Men även på Sätters, Skinnskattebergs och Faluns hemsidor går att finna svar på många frågor.

För Hofors del

Hofors omnämns positivt för de korta sökvägarna, endast två knapptryckningar samt hänvisningar till verksamhet framför organisation. Sistnämnda särskilt brukarvänligt. Rapporten kommenterar Sätters konkreta fråga: Vem är LSS till för? (sid. 33) som tydlig ur ett brukarperspektiv – samma fråga finns på Hofors hemsida.

Uppdrag till Socialnämnden

12. Undersök möjligheterna att hemsidan kan anpassas efter brukares funktionshinder. Exempel på det kan vara särskilt lättläst text, stora bokstäver, uppläst text, bilder.

Kompetensutveckling

Flera kommuner berör de anställdas kompetensutveckling i sina målbeskrivningar. Öronmärkta resurser och kompetensutvecklingsplaner saknas dock i stor utsträckning. Det finns behov av att systematisera och strukturera arbetet kring kompetensutvecklingen.

För Hofors del

Kompetensutveckling sker nu efter mer generella och gruppinventerade behov.

Uppdrag till Socialnämnden

13. Hur ser Socialnämnden på behovet av mer individrelaterade kompetensutvecklingsplaner och därtill öronmärkta medel?

Sammanställning av förslag till uppdrag till Socialnämnden

1. Hur förklarar Socialnämnden de förhållandevis låga nettokostnaderna?
2. Förutsatt fortsatta relativt låga kostnader: Hur kan Socialnämnden förvissa sig om fortsatt god kvalitet för verksamheten?
3. Hur utvecklas utjämningsavgiften och bruttokostnaden om nettokostnaden ökar genom exempelvis en utökad lednings- och administrationsorganisation och andra kvalitetshöjande åtgärder?
4. Hur kommenterar Socialnämnden Bergslagsnätverkets slutsats utifrån Hofors perspektiv: Ur ett uppföljnings- och redovisningsperspektiv kan det finnas skäl för flera kommuner i nätverket att utveckla eller tydliggöra mål som belyser kvalitativa aspekter på insatserna, särskilt ur ett brukarperspektiv, för att också förtydliga kommunens ambitionsnivå och viljeriktning.
5. Hur skulle serviceåtaganden, liknande de som Fagersta kommun ger, kunna se ut för Hofors? (Förutsätter kontakt med Fagersta)
6. Socialnämndens egen förklaring till de förhållandevis låga kostnaderna och höga andel inom insatsområdet personlig assistans?

7. Beskriv utvecklingstrenden i Hofors, orsak och verkan, vad gäller privata/alternativa utförare inom området personlig assistans.
8. Om nu låg andel privata utförare och hög personalkontinuitet är tecken på god kvalitet - hur verifieras detta och hur vidmakthålls god kvalitet?
9. Hur ser Socialnämnden på förhållandet mellan relativt låga LSS-boendekostnader och hög andel brukare med assistans?
Finns här en motiverad medveten inriktning?
Hur påverkar en annan fördelning bruttokostnaden?
10. Beskriv hur kontakten med arbetsförmedlingen och i förekommande fall samhällslivet i övrigt, inkl. näringslivet ska utvecklas.
11. Med utgångspunkt i underlagsmaterialet uppdra åt LSS-enheten att i samråd med socialchefen analysera och kommentera resultatet samt att därefter ta fram förbättringsförslag.
12. Undersök möjligheterna att hemsidan kan anpassas efter brukares funktionshinder. Exempel på det kan vara särskilt lättläst text, stora bokstäver , uppläst text, bilder.
13. Hur ser Socialnämnden på behovet av mer individrelaterade kompetens-utvecklingsplaner och därtill öronmärkta medel?

Sammanfattande bedömning

Undertecknad projektledare för Hofors del kan med det som framkommit i rapporten och dess förarbeten se att Hofors kommun har i förhållande till övriga kommuner i undersökningen en fungerande LSS-verksamhet till klart låg kostnad.

De uppdrag som föreslås till Socialnämnden är att ses som delar i det ständigt pågående förbättringsarbetet. I detta förbättringsarbete framstår fortsatt utveckling av målbeskrivningar ur ett brukarperspektiv som särskilt angeläget.

Förslag till beslut:

Kommunstyrelsen föreslås besluta:

- att godkänna LSS-rapporten inkl. de uppdrag som ges till Socialnämnden
- att rapporten inkl. uppdrag överlämnas till Socialnämnden
- att Socialnämnden redovisar resultaten av uppdragen till Kommunstyrelsen senast nov. 2008

I tjänsten

Hans Hellström
Projektledare, Kvalitetsnätverket Bergslagen