

Rådgivningsrapport

Genomlysning LSS – daglig verksamhet

Nacka kommun

*Samir Sandberg
Oskar Lannerhjelm
My Nyström
Axel Wollin*

Juni 2015

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1. Uppdrag och bakgrund	2
1.1. Bakgrund	2
1.2. Uppdrag.....	2
1.3. Metod.....	3
2. Organisation och verksamhetssammansättning	4
2.1. Generellt om ekonomistyrning av LSS-verksamhet	4
2.2. Valfärd samhällsservice.....	5
2.2.1. Utveckling av antal deltagare	6
2.2.2. Reflektion.....	7
3. Effektivitet inom daglig verksamhet	9
3.1. Kostnadsutveckling	9
3.1.1. Kostnadsförändring över tid.....	10
3.1.2. Lokaler	13
3.1.3. Reflektion.....	13
3.2. Ersättningsnivåer	14
3.2.1. Reflektion.....	15
3.3. Personal	15
3.3.1. Arbetade timmar	15
3.3.2. Reflektion.....	19
3.3.3. Kostnader per arbetad timme.....	19
3.3.4. Reflektion.....	21
3.3.5. Ersättningsnivåernas förutsättningar	22
3.3.6. Reflektion.....	24
4. Sammanfattande reflektion och Utvecklingsområden	26
4.1. Sammanfattande reflektion.....	26
4.2. Utvecklingsområden.....	27
5. Jämförelse av ersättningen	29
5.1. Reflektion	30
6. Bilagor	31
6.1. Bilaga 1 – Nacka kommuns beskrivning av Insatsnivåer.....	31
6.2. Bilaga 2 – Ersättningsnivåer	33

Sammanfattning

PwC har genomfört en genomlysning av egenregins dagliga verksamhet inom LSS, med avseende på ekonomiska förutsättningar och effektivitet.

Egenregiverksamheten inom daglig verksamhet enligt LSS har under flera år uppvisat negativa ekonomiska resultat och i bokslutet 2014 redovisades ett underskott om cirka 3,5 miljoner kronor. I genomlysningen har flera samverkande faktorer påvisats som förklarar de underskott som verksamheten uppvisar.

Svårigheter i att prognostisera och förutse utvecklingen i brukarantal har resulterat i genomgående högre budgeterade än faktiska intäkter under de senaste fyra åren. Detta innebär i praktiken att verksamheten har planerat för högre kostnader än vad den faktiska situationen medgett. Vidare har lokalkostnadernas andel av de totala kostnaderna tydligt ökat de senaste åren.

Genomlysningen visar att kommunens ersättningsnivåer utvecklats i en lägre takt än löner och lokalkostnader. Utöver detta har brukarantalet sjunkit relativt kraftigt sedan införandet av LOV. Detta har delvis uppvägs av ett ökat antal externa deltagare, men har ändå inneburit att verksamheten i dagläget står med ett 20-tal tomma platser och en beläggningsgrad på cirka 75 procent. Verksamheten har till viss del kunna kompensera för dessa förändringar vilket har visat sig genom lägre kostnader, och därigenom hållit budgetunderskottet relativt konstant.

Personalplaneringen visar sig också vara en utmaning i verksamheten. Verksamheten arbetar aktivt med sitt schemasystem och har angivna maximala och minimala bemanningsnivåer och ett tydligt beräknat brukarbehov. Detta ger goda förutsättningar för en effektiv och tydlig personalplanering. Verksamheterna planerar dock i dagsläget för en högre personalmängd än vad ersättningen medger, och utöver detta visar det faktiska antalet arbetade timmar på att verksamheterna kan utveckla användandet av planeringssystemets spann för resursbehov.

Efter genomförd genomlysning har tre centrala utvecklingsområden identifierats:

- Personalplanering
- Se över lokalbehovet
- Tydlighet i ersättningens förutsättningar

1. Uppdrag och bakgrund

1.1. Bakgrund

Egenregiverksamheten inom daglig verksamhet enligt LSS har under en följd av år uppvisat negativa ekonomiska resultat, trots att åtgärder har vidtagits för att sänka kostnadsnivån i verksamheten. I bokslutet för 2014 uppgick underskottet för året till cirka 3,5 mnkr.

Produktionsdirektören i Nacka kommun har påtalat organisationens svårigheter att anpassa egenregiverksamhetens kostnader för daglig verksamhet enligt LSS till den ersättningsnivå som kommunen erbjuder producenter.

1.2. Uppdrag

Uppdraget innefattar huvudsakligen tre områden varav de två första ingår i denna rapport.

- Utredda och bedöma effektiviteten inom egenregins dagliga verksamhet enligt LSS.
- En jämförelse av nivån inom Nacka kommuns kundvals-system och de ekonomiska förutsättningar verksamheten därmed erbjuds, i förhållande till vad som erbjuds i andra kommuner.
- Om Nacka så önskar kan PwC erbjuda att genomföra en analys av kommunens checksystem i syfte att tydliggöra vilka förutsättningar detta ger producenter i kommunen.

Effektivitet inom daglig verksamhet

För att kunna bedöma effektiviteten inom daglig verksamhet enligt LSS kommer PwC att beskriva nuläget inom verksamheten. Detta syftar till att beskriva hur både kostnadsstruktur och personalstruktur påverkar verksamhetens utfall i dagsläget. Vidare genomförs en översiktlig analys av hur verksamheten är organiserad, gällande verksamhetsstorlek, antal enheter och/eller grupperingar och storleken på dessa, antal brukare och brukarnivåer samt arbetad och debiterbar tid.

Därefter genomförs en kostnadsstrukturanalys i syfte att räkna ut egenregins påverkbara och icke påverkbara kostnader, samt beräkna OH-kostnader och övriga kostnader som ska täckas av de ersättningar verksamheten får för sina brukare. Utifrån detta kan en kostnad per arbetad timme beskrivas. Ersättningsnivåns "faktiska krav" på verksamheten räknas ut och beskrivs i termer av personaltid per brukare inom de olika nivåerna.

Vidare genomförs en analys av personalstrukturen. Detta genomförs genom en övergripande analys av scheman och arbetad tid. Respektive enhets rådande brukarsammansättning samt den ekonomiska konsekvensen av denna kommer även att analyseras.

I nästa del kommer organisatoriska hinder inom verksamheten samt vilka resurser som krävs för att uppnå en effektiv verksamhet att identifieras. PwC kommer slutligen att lämna förslag på möjliga aktiviteter och effektiviseringsområden.

Ersättning i Nacka i förhållande till ersättning i andra kommuner

PwC kommer att genomföra en kartläggning och analys av hur ersättningsnivån i Nacka förhåller sig jämfört med 4-5 andra kommuner. Ersättningsnivån speglar de ekonomiska förutsättningar kommunen erbjuder sina producenter, och analysen avser att spegla vilket ”beting” nivån ställer på producenter för att driva verksamheten med ett balanserat ekonomiskt resultat.

1.3. Metod

PwC inledde med att sammanställa dokument rörande organisation och verksamhetsammansättning för att skapa en bild av nuvarande organisation samt utvecklingen av deltagare/brukare över tid. Vidare har PwC tagit del av detaljbudget och resultat i årsbokslut från 2012-2014 för att se hur kostnader och intäkter utvecklats de senaste åren. Även personalstatistik i form av exempelvis arbetade timmar och sjukfrånvaro har granskats.

Vid jämförelsen av ersättningsnivån mellan olika kommuner har respektive kommuns LOV-avtal granskats vad gäller belopp och vad som ska täckas av ersättningen.

Intervjuer har genomförts med enhetschef för daglig verksamhet och controller, därutöver har en träff med produktionsdirektör ägt rum. PwC har vidare gjort platsbesök på samtliga dagliga verksamheter.

2. Organisation och verksamhetssammansättning

Daglig verksamhet har till syfte att skapa en meningsfull vardag och bidra till personlig utveckling och delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning enligt LSS. När en person fått ett beviljat beslut om daglig verksamhet kan personer bosatta i Nacka kommun välja anordnare inom kundvalet. Ickevalsalternativet utgörs av den kommunala verksamheten Valfärd samhällsservice.

2.1. Generellt om ekonomistyrning av LSS-verksamhet

LSS-lagstiftningen syftar till att säkerställa att personer med utvecklingsstörning eller andra stora och varaktiga funktionshinder bereds möjlighet att leva så likt andra som möjligt. Lagen är en rättighetslag och indelad i tre s.k. personkretsar. Personer tillhörande någon av dessa tre personkretsar har rätt till en eller flera av de tio insatser lagen omfattar om brukaren behöver det och behovet de facto inte är tillgodosett på annat sätt. Kommunen tillhandahåller nio av dessa och landstinget en.

Då lagens målgrupp är väldigt heterogen och sinsemellan har olika behov av omvårdnad, stöd och hjälp innebär det att verksamheten enligt LSS måste vara mycket diversifierad. Varje brukare har rätt till en individuellt anpassad insats, som tillsammans med andra insatser, säkerställer att brukaren erhåller goda levnadsvillkor¹.

Individer tillhörande personkrets 1 och 2 (personer med utvecklingsstörning eller autism samt personer med hjärnskador erhållna i vuxen ålder p.g.a. yttre våld eller sjukdom) har rätt till meningsfull daglig sysselsättning om de inte har ett arbete eller är i utbildning. Kommunen är skyldig att tillse att dessa personer har en meningsfull individuellt anpassad daglig verksamhet. Utifrån skillnaderna i målgruppens behov kan insatsens utformning skilja högst väsentligt. Vissa av brukarna har t.ex. svårt för att finnas tillsammans med andra, vilket medför att de har behov av en individuell verksamhet, medan andra behöver finnas i ett socialt sammanhang för att erhålla goda levnadsvillkor.

En producerande organisation som skall tillhandahålla insatser enligt LSS måste ha ovanstående i åtanke för att säkra en kvalitativ verksamhet. Lagstiftningen medger inte att en kommun avhåller sig från att tillhandahålla en individanpassad verksamhet av ekonomiska skäl. Verksamheten är utmanande ur ett ekonomistyrningsperspektiv, då kravet på en individuell anpassning är starkt samt att behovsspannet mycket brett. Det är sällan möjligt för en producerande organisation att fullt ut kunna skapa ”stordriftsfördelar” i verksamheten eller i

¹ Enligt LSS-lagen skall insatserna säkerställa att brukaren erhåller goda levnadsvillkor till skillnad från SoL där insatserna skall säkra att den enskilde erhåller en skälig levnadsnivå.

övrigt fatta produktionsbeslut som ur ett ekonomistyrningsperspektiv bedöms vara de mest rationella. Väldigt få organisationer verkar av den anledningen ha bedömt att de klarar att på ett effektivt och kvalitativt acceptabelt sätt kunna tillhandahålla verksamhet för hela målgruppen, vilket medfört att företag och organisationer som levererar daglig verksamhet enligt LSS tenderar att begränsa sitt erbjudande till vissa målgrupper inom personkretsen.

Vid utvärdering av en producerande organisation av LSS-verksamhet behöver detta finnas med när värderingen görs. Verksamheten är utmanande att ekonomistyra. De organisationer som är framgångsrika har ofta begränsat sin målgrupp och arbetar vanligen aktivt med att säkerställa att brukare med relativt likartade behov återfinns i de olika verksamheterna, då det är gynnsamt ur ett ekonomistyrningsperspektiv.

2.2. Valfärd samhällsservice

Den kommunala anordnaren Valfärd samhällsservice har sex olika verksamheter: Björknäs, Eken, EKO Kultur, EKO Visa, Kärrtorpet och SKAPA. Alla personer med beslut om daglig verksamhet tillhör en insatsnivå mellan 1 och 6. Nivån speglar deltagarens stödbehov där deltagare i nivå 1 klarar sig själv i stor utsträckning och nivå 6 har ett omfattande stödbehov.

Totalt finns det 35 anställda personal inom den egna regionen och de sex verksamheterna tillhandahåller sammanlagt 95 platser.

Tabell 1, Verksamhetssammansättning, mars 2015

	Björknäs	Eken	EKO Kultur	EKO Visa	Kärrtorpet	SKAPA
Antal platser	8	9	20	6	22	30
Antal anställda	5	3	4	4	7	12
Antal Årsarbetare	4,8	3	3	3,6	6,5	11,6
Antal brukare	7	9	11	4	18	22
Antal SoL	0	0	0	0	2	0
Antal externa	2	5	2	3	11	4
Nivå 1	0	0	2	0	1	0
Nivå 2	0	0	2	0	2	0
Nivå 3	2	3	5	0	6	3
Nivå 4	0	4	1	1	7	10
Nivå 5	4	2	1	1	2	7
Nivå 6	1	0	0	2	0	2

Björknäs

En verksamhet med fem anställda och totalt åtta platser. I dagsläget finns sju brukare i verksamheten, varav två tillhör nivå 3, fyra tillhör nivå 5 och en i nivå 6. Två brukare är externa.

Eken

En verksamhet med tre anställda och totalt nio platser. I dagsläget finns 9 brukare i verksamheten, varav tre tillhör nivå 3, fyra nivå 4 och en nivå 5. Eken har i dagsläget 5 externa brukare.

EKO Kultur

En verksamhet med fyra anställda och totalt 20 platser. I dagsläget finns 11 brukare i verksamheten, varav två tillhör nivå 1, två nivå 2, fem nivå 3, en nivå 4 och en nivå 5. Två personer kommer från externa kommuner.

EKO Visa

En verksamhet med fyra anställda och totalt sex platser. I dagsläget finns fyra brukare i verksamheten, varav en tillhör nivå 4, en nivå 5 och två nivå 6. Tre personer kommer från externa kommuner.

Kärrtorpet

En verksamhet med sju anställda och totalt 22 platser. I dagsläget finns 18 brukare i verksamheten, varav en tillhör nivå 1, två nivå 2, sex nivå 3, sju nivå 4 och två nivå 5. Elva personer kommer från externa kommuner och två avser SoL.

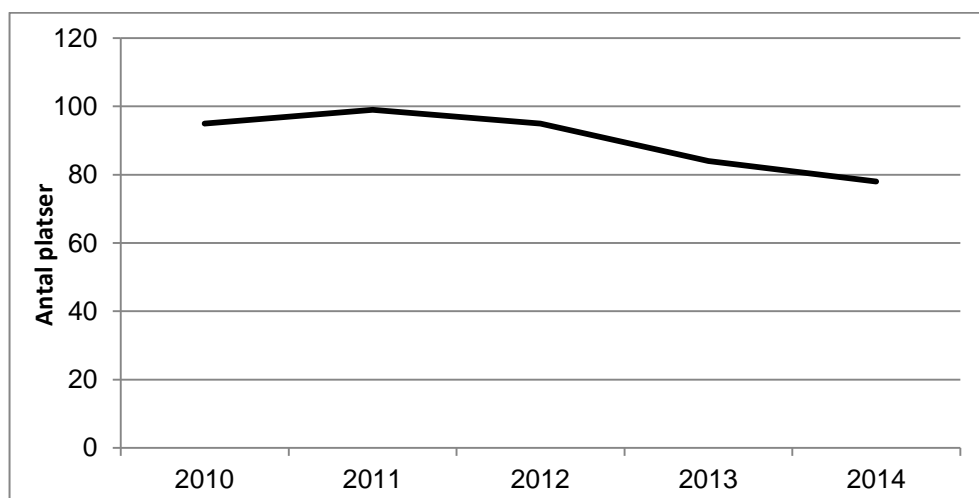
SKAPA

En verksamhet med 12 anställda och totalt 30 platser. I dagsläget finns 22 brukare i verksamheten, varav tre tillhör nivå 3, tio nivå 4, sju nivå 5 och två nivå 6. Tre personer kommer från externa kommuner.

2.2.1. Utveckling av antal deltagare

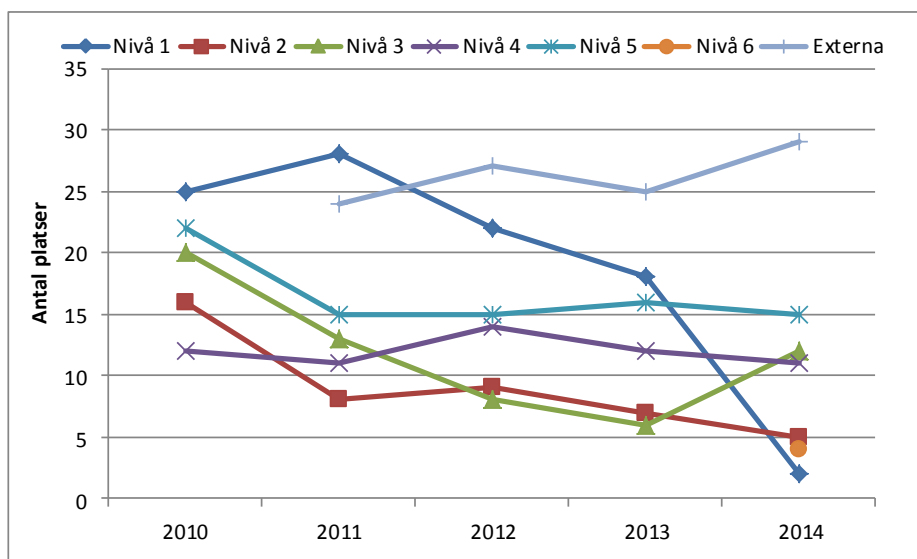
En genomgång av utvecklingen av antalet brukare/deltagare mellan åren 2010 till 2014 visar att det totala antalet deltagare i verksamheten har minskat stadigt sedan år 2011. Då uppgick antalet personer i verksamheten till 99 personer, att jämföra med 78 personer år 2014.

Diagram 1, Utveckling av antal deltagare över tid, 2010 – 2014



Uppdelat mellan externa och interna deltagare kan det konstateras att antalet externa deltagare (oavsett nivå) ökar medan antalet interna deltagare minskar. Av de interna deltagarna har den kraftigaste minskningen varit personer med insatsnivå 1, från 28 deltagare år 2011 till endast två deltagare år 2014. För övriga nivåer skedde den största minskningen år 2011 i samband med införandet av kundvalssystemet. Antalet deltagare i nivå 3 har år 2014 ökat, till skillnad från i deltagarantalet för övriga nivåer. Det totala antalet brukare/deltagare har som tidigare nämnts minskat, från 99 personer år 2011 till 78 personer år 2014.

Diagram 2, Utveckling av antal deltagare per nivå, 2010 - 2014



2.2.2. Reflektion

Av de 95 platser som verksamheten tillhandahåller är i dagsläget 71 belagda. Antalet brukare har minskat stadigt sedan 2011 och minskningen fortsätter även in i första kvartalet år 2015. Beläggningsgraden uppgår för närvarande till 74,7 procent, vilket tyder på att organisationen inte fullt ut lyckats minska antalet platser i verksamheterna i samma takt som antalet brukare minskat.

För att en verksamhet ska ha ekonomiska förutsättningar att nå ett balanserat resultat krävs att personal och lokaler står i proportion till det faktiska antalet brukare som nyttjar verksamheten, inte till det antal platser som teoretiskt finns inom en verksamhet. En beläggningsgrad som medför cirka 25 tomma platser innebär därmed en utmaning. Att säkerställa att personalen står i proportion till det stödbehov som brukarna på den dagliga verksamheten för närvarande har, när brukarantalet förändras i snabb takt, ställer krav på anpassningsförmåga i personalförsörjningen.

Det är avgörande för verksamhetens resultat att kunna prognostisera brukarutvecklingen korrekt och för att ha möjlighet att anpassa verksamheten. Att prognostisera brukarantalet kompliceras av att kommunen har LOV inom daglig verksamhet. Detta beror på att innan införandet av LOV kunde egenregin till stor del prognostisera antalet nya brukare i verksamheten baserat på elevutvecklingen i

särskolan, då de elever som går ut särskolan varje år ofta erbjuds daglig verksamhet. Efter införandet av LOV kan egenregin inte uppskatta på samma sätt hur många av de elever som går ut skolan som kommer att välja egenregin som utförare. I arbetet med att prognostisera förväntat antal brukare – både före och efter införandet av LOV – ingår också att uppskatta antalet nya brukare till följd av inflyttning och egenregins förväntade andel av dessa.

En ytterligare försvårande omständighet i och med LOV är att verksamheten upplever en ökad rörlighet bland brukarna, både gentemot andra utförare och mellan de egna verksamheterna. Detta sägs försvåra än mer vid prognosticerandet av framtida brukarantal. Statistik avseende den ökade rörligheten finns inte i dagsläget vilket medför att det ej går att belägga om rörligheten har ökat eller ej.

3. *Effektivitet inom daglig verksamhet*

I följande kapitel redogörs för verksamhetens kostnader samt kostnadsutvecklingen över tid. En stor del av den totala kostnadsmassan utgörs av personalkostnader och därför redovisas även en kartläggning av dessa i detta avsnitt. Vidare beskrivs ersättningsnivån i Nacka och vilka förutsättningar den medför för verksamheten.

3.1. *Kostnadsutveckling*

De totala intäkterna har minskat sedan år 2012. Intäkterna har dock inte minskat i samma utsträckning som brukarantalet, vilket beror på förändringar i ersättningsystemet samt på variationer i brukarbehov/brukarmix. Intäkterna var som högst år 2012 och minskade med närmare 2 mnkr till år 2013. För år 2014 ökade intäkterna igen med cirka 1 mnkr.

Verksamhetens faktiska intäkter har varit lägre än budgeterat under samtliga tre år, och år 2014 understeg de faktiska intäkterna de budgeterade intäkterna med cirka 2,3 mnkr. Detta indikerar att verksamheten budgeterar för fler deltagare än vad som närvarar på den dagliga verksamheten.

Tabell 2, *Intäktsutveckling 2012 – 2015*

Intäkter totalt i tkr	2012	2013	2014	2015 jan-mars
Ack Utfall jan - dec	22 673	20 870	21 849	5 284
Ack Budget jan - dec	25 493	23 758	24 200	6 719
Avvikelse jan - dec	-2 820	-2 888	-2 351	-1 435

De totala kostnaderna för verksamheten har minskat varje år sedan år 2012. År 2013 sänktes kostnadsbudgeten men utfallet för kostnaderna minskade inte i samma omfattning, vilket ledde till att budgetunderskottet ökade. Inför år 2014 utökades kostnadsbudgeten och underskottet sänktes då jämfört med föregående år. Detta tyder på att verksamheten i viss utsträckning har minskat sina kostnader.

Minskningen i utfallet mellan år 2013 och 2014 kan konstateras vara relativt liten nominellt sett. Det är därför viktigt att lyfta fram att en normal löneökning och hyresuppräknings innebär att även en begränsad förändring (så som mellan år 2013 och 2014 på nära noll kronor i kostnader, se nedanstående tabell) innebär en real kostnadsminskning på minst 2 procent.

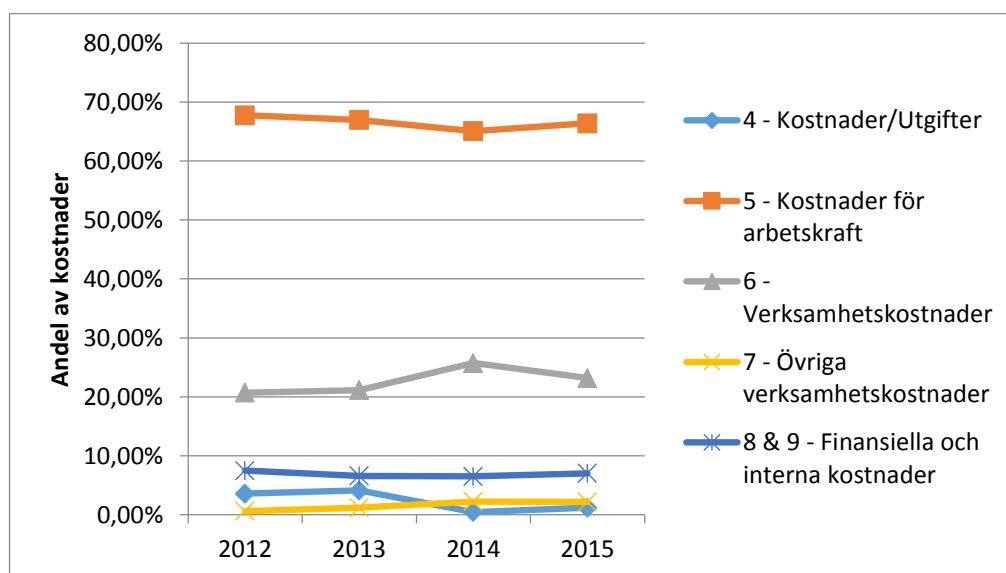
Tabell 3, Kostnadsutveckling för daglig verksamhet 2012 – 2015

Kostnader totalt	2012	2013	2014	2015 jan-mars
Ack Utfall jan - dec	-26 092	-25 132	-25 129	-6 328
Ack Budget jan - dec	-25 493	-23 758	-24 200	-6 633
Avvikelse jan - dec	-599	-1 375	-929	305

3.1.1. Kostnadsförändring över tid

Vid en uppdelning av kostnaderna i de kostnadsposter som återfinns i baskonto-planen kan utvecklingen för respektive kontoklass över tid redovisas.

Diagram 3, Kostnadsutveckling per kontoklass, 2012 - 2015



Den största kostnadsposten är som brukligt arbetskraft, vilken står för cirka 66 procent av de totala kostnaderna. Andelen har minskat något över tid, från 67,75 procent år 2012 till 65,06 procent år 2014. I absoluta termer har kostnaderna för arbetskraft minskat från cirka 17,64 mnkr till omkring 16,35 mnkr. Under det första kvartalet år 2015 har personalkostadernas andel av totala kostnader ökat till 66,39 procent.

Verksamhetskostnader (kontoklass 6) står också för en stor andel av de totala kostnaderna. Dessa utgörs till stor del av lokalhyror, livsmedel och leasing av bilar. Även IT-/datakommunikation och förbrukningsmaterial utgör relativt stora delar av denna post. Verksamhetskostnadernas andel av de totala kostnaderna har ökat under perioden, från att utgöra 20,71 procent år 2012 (motsvarande 5,40 mnkr) till 25,73 procent år 2014 (motsvarande 6,47 mnkr). Övriga verksamhetskostnader (kontoklass 7) utgör endast en mindre del av de totala kostnaderna.

Finansiella och interna kostnader består till större del av samkostnader och fördelning. De två kontoklassernas andel av totala kostnader har minskat under perioden, från att utgöra 7,5 procent år 2012 (motsvarande 1,95 mnkr) till 6,51 procent år 2014 (motsvarande 1,64 mnkr).

Slutligen återfinns kostnader och utgifter (kontoklass 4) som till största del utgörs av köp av stödverksamhet, köp av fastighetsskötsel och underhåll samt köp av städning. Denna andel har minskat under perioden, från 3,59 procent år 2012 (motsvarande 0,93 mnkr) till 0,45 procent år 2014 (motsvarande 0,11 mnkr). År 2013 uppvisas den högsta nivån för perioden, då andelen för dessa kostnader uppgick till 4,12 procent (1,04 mnkr) av totala kostnader. En förklaring till variation av denna post kan vara att underhåll och fastighetsskötsel ingår, vilket kan variera över åren beroende på behov.

I nedan diagram visas fördelningen av verksamhetens kostnader, uppdelat på kontoklass, under åren 2012 till första kvartalet 2015.

Diagram 4, Fördelning av verksamhetens kostnader efter kontkoklass

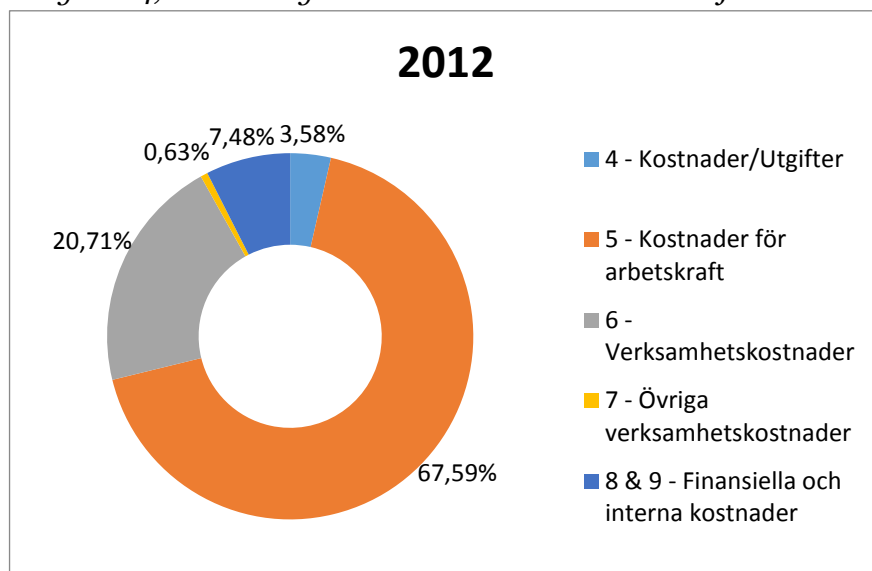


Diagram 5, Fördelning av verksamhetens kostnader efter kontkoklass

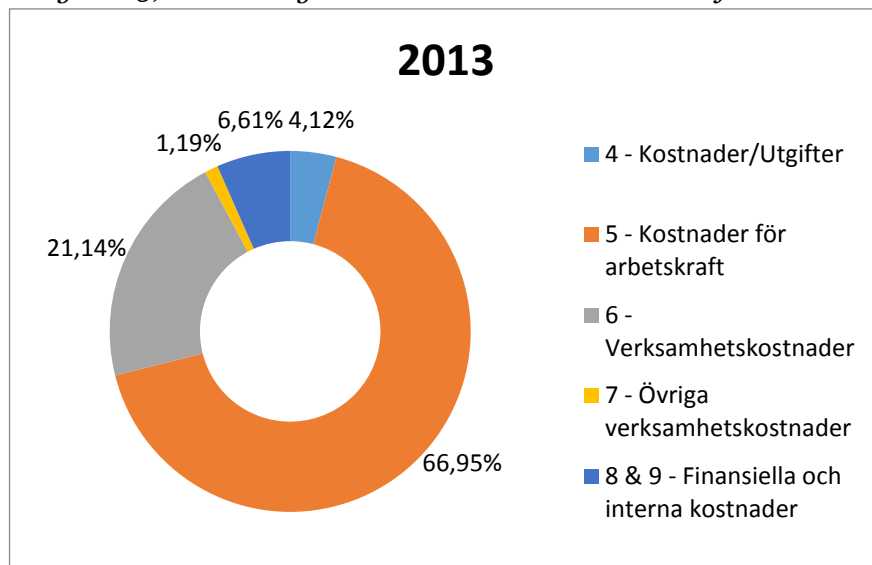


Diagram 6, Fördelning av verksamhetens kostnader efter kontkoklass

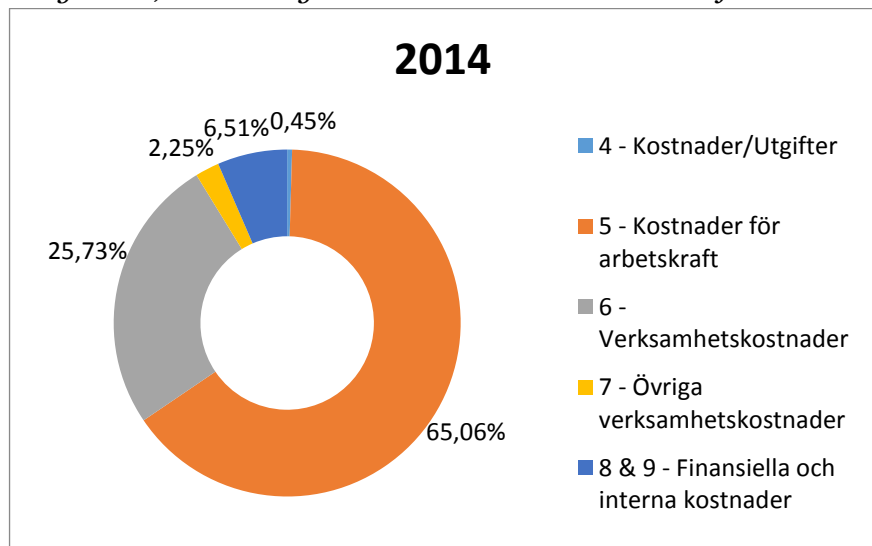
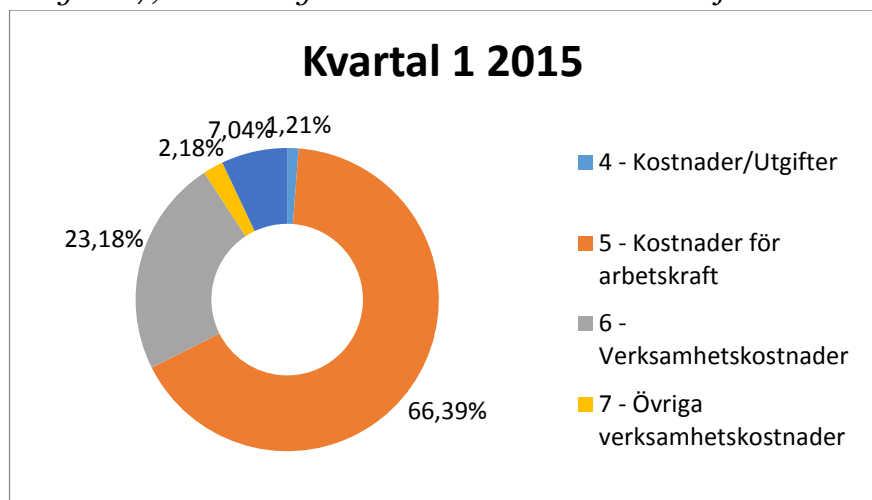


Diagram 7, Fördelning av verksamhetens kostnader efter kontkoklass



3.1.2. Lokaler

De totala kostnaderna för lokaler uppgick år 2014 till drygt 3,4 mnkr, vilket är en kraftig ökning från 2013. Anledningen till denna ökning är i första hand att verksamheten tillträtt nya lokaler för en verksamhet, men även normala uppskrivningar av hyran.

Tabell 4, Lokalkostnader 2013 – 2015

	2013	2014	2015*
Lokalkostnader (tkr)	2 460	3 405	3 395

* Budgeterade kostnader för 2015

Eftersom verksamheten har ett stort antal lediga platser finns det skäl att anta att dessa lokaler är avsedda för fler deltagare än vad som finns i dagsläget. Verksamheten hade i mars år 2015 en beläggningsgrad på cirka 75 procent och hade då plats för ytterligare 24 deltagare.

Ökningen av lokalkostnaderna är också den huvudsakliga förklaringen till att övriga verksamhetskostnader har ökat från cirka 21 procent av de totala kostnaderna år 2012 till närmare 26 procent av de totala kostnaderna år 2014. Detta har resulterat i att personalkostnadernas andel av de totala kostnaderna har minskat. Resultatet för första kvartalet 2015 tyder dock på ett visst trendbrott. Enligt uppgift från verksamheten har dock inte hyreshöjningar för året slagit igenom ännu, samtidigt som det finns en viss osäkerhet i de kvartalsvisa siffrorna. För stora slutsatser kan således inte dras utifrån årets första kvartal.

Vid intervjuerna framkommer att lokalkostnader är den kostnadspost som verksamheten har svårast att påverka själv, eftersom hyreskontrakten ofta sträcker sig över lång tid och inga möjligheter finns att delvis gå ur lokaler. Detta innebär att opåverkbara förändringar i hyreskontrakten vid t.ex. renoveringar kan innebära stora ekonomiska konsekvenser för verksamheterna.

3.1.3. Reflektion

Verksamheten har genomgående de senaste åren haft högre kostnader än intäkter vilket har resulterat i underskott. Som tidigare visats har antalet deltagare stadigt minskat de senaste åren. Översynen av kostnader och intäkter visar dock på att intäktsminskningen i nominella kronor inte har varit lika stabil som minskningen i antalet deltagare. Detta förklaras troligtvis av förändringar i ersättning och brukarmix. Däremot har verksamheten för varje år budgeterat för högre intäkter än det faktiska utfallet, vilket tyder på att verksamheten har planerat för en högre beläggning än vad som har uppnåtts.

Verksamhetens kostnader har under samma tid också minskat i nominella kronor, vilket tyder på att verksamheten ändå till viss del har lyckats minska kostnaderna när antalet brukare minskat. Detta har inneburit att verksamhetens underskott inte ökat för varje år trots ett minskat antal brukare. Viktigt att belysa i detta

sammanhang är att en normal löneuppskrivning på cirka 2,5 procent och en hyresuppskrivning på cirka 4 procent medför en effektivisering på runt 2,5 procent även vid en obefintlig minskning av kostnaderna.

Verksamheten har trots minskningen i totala kostnader ökat kostnaderna för lokaler, vilket har inneburit att personalkostnadernas andel av de totala kostnaderna har minskat relativt kraftigt mellan år 2012 och 2014. Detta är något som verksamheten behöver förhålla sig till för att på längre sikt säkerställa att inte lokalkostnader urholkar personalekonomin i verksamheten.

3.2. Ersättningsnivåer

I november varje år beslutar kommunfullmäktige om ersättning till anordnarna av daglig verksamhet. Ersättningen är uppdelad i insatsnivåer och ska täcka deltagarens habilitering samt lokalkostnader för verksamheten. Mat till deltagaren ingår ej utan bekostas av individen. Anordnaren får sedan ersättning för 260 dagar per år utifrån den beslutade insatsnivån och det antal timmar per vecka som brukaren ska besöka verksamheten. Ersättningen är förutom indelad på insatsnivå även uppdelad mellan heltid och deltid. Deltid omfattar upp till 20 timmar per vecka och heltidsersättningen gäller för mer än 20 timmar. Om en brukare är frånvarande från sin dagliga verksamhet betalas ersättning ut under maximalt 30 dagar.

Enligt uppgift från verksamheten skedde också i och med införandet av LOV2012 en förändring för verksamheterna som upplevdes som kostnadsdrivande.

Heltidsmättet ökade från 35 till 40 timmar i vecka och verksamheten kunde inte längre stänga för planeringsdagar eller personalmöten och liknande. Sammantaget innebar detta att verksamheten behövde täcka planeringstid med vikarier, något som enligt uppgift inte fullt ut återspeglades i ersättningsnivån.

Utvecklingen av ersättningsnivån i Nacka redovisas i tabellerna nedan, uppdelat på heltid och deltid.

Tabell 5, Utveckling ersättningsnivå Nacka kommun, heltid år 2012-2015

Insatsnivå	2012	2013	2014	2015	Genomsnittlig ökning/år 2012-2015
1	472	477	477	477	0,26%
2	568	574	580	580	0,52%
3	797	805	813	813	0,50%
4	1059	1070	1091	1091	0,74%
5	1385	1399	1469	1469	1,48%
6			1800	1800	-

Mellan år 2012 och 2014 ökade ersättningen i olika stor omfattning för de olika nivåerna. Den största ökningen har varit för de högre nivåerna, det vill säga från

nivå fem. Inför 2014 infördes en ny insatsnivå (nivå 6). Från år 2014 till 2015 har ingen ökning av ersättningsnivåer genomförts.

Tabell 6, Utveckling ersättningsnivå Nacka kommun, deltid år 2012-2015

Nivå	2012	2013	2014	2015	Genomsnittlig ökning /år 2012-2015
1	331	334	344	344	0,97%
2	398	402	406	406	0,50%
3	558	564	569	569	0,49%
4	742	749	764	764	0,73%
5	970	980	1028	1028	1,46%
6			1260	1260	

Utvecklingen för deltidsersättningen har precis som för heltid ökat konsekvent mellan år 2012 och 2014, för att sedan ligga på samma nivå år 2015. Även gällande deltidsersättningen har nivå 5 haft den största ökningen, men det som skiljer sig i deltidsersättningen gentemot heltidsersättningen är att den lägsta insatsnivån (nivå 1) har haft den näst högsta ökningen.

Den genomsnittliga ökningen av ersättningsnivåerna under de senaste fyra åren uppgår till mellan 0,25 och 1,48 procent per år. Detta kan sättas i relation till att verksamheten uppbär en genomsnittlig löneökning på 2,5 procent per år, och en lokalkostnadsökning om cirka 5 procent per år. Dessa uppgifter har dock inte granskats under genomlysningen.

3.2.1. Reflektion

Ersättningsnivåerna har under de senaste fyra åren ökat marginellt. Ersättningsnivåernas årliga förändring i förhållande till verksamheternas normala löne- och hyresuppräkningsindikatorer tyder på ett tydligt effektiviseringskrav på verksamheten. Utöver detta effektiviseringskrav har antalet brukare i verksamheten som tidigare beskrivits minskat. Kombinationen av dessa två effekter innebär i de flesta verksamheter en omfattande utmaning, och bidrar till det ekonomiska resultat som verksamheten uppvisar.

3.3. Personal

Som beskrivits i kapitel 3.1.1. står personalkostnaderna för cirka 65 procent av verksamhetens totala kostnader. Verksamhetens förmåga att planera och disponera sin personal är därmed helt avgörande för att uppnå en effektiv verksamhet. I detta avsnitt fördjupas beskrivningen och analysen av personalen och dess påverkan på kostnaderna.

3.3.1. Arbetade timmar

Kostnaderna för arbetskraft utgör den största andelen av de totala kostnaderna. Verksamheten använder schemalaggningsystemet Medvind för resursbehovsplanering och schemalaggningsplanering. Vid genomgång av schemasystemet kan konstateras

att verksamheten aktivt arbetar med såväl resursbehovsplanering som schemaläggning. För verksamheterna finns en MAX och MIN bemanning. Omflyttningar mellan verksamheterna för att undvika onödigt vikarieanvändande, och för att till viss del undvika överbemanning i förhållande till plan pågår löpande.

Den resurs som benämns minimum är den lägsta personalstyrka verksamheten kan ha under en dag. Denna är låg och ska endast användas tillfälligt under några timmar eller en dag, exempelvis den dagliga verksamheten inte är fullsatt. Att ligga på den minimala bemanningen under en längre tid riskerar både deltagarnas säkerhet och trygghet. Den maximala bemanningen klassificeras av verksamheten som en optimal bemanning där arbetsbelastningen inte inkräktar på vad som bör vara en normal arbetssituation och god kvalitet i verksamheten. Även om maximal resurs benämns som optimal för verksamheten förväntas inte en organisation normalt använda denna under längre perioder i och med att samtliga brukare inte alltid är på plats.

För att tydligare synliggöra det faktiska resultatet av arbete med personalbemanning har en genomgång av arbetad tid i förhållande till planerad tid gjorts för månaderna november 2014 och mars 2015.

I resursbehovsplaneringarna för november 2014 och mars 2015 som PwC har tagit del av, redovisas för varje arbetspass det minsta antalet arbetare som krävs respektive hur många arbetare som maximalt bör arbeta. Detta gör att det finns ett spann mellan minimalt och maximalt önskat antal arbetstimmar per månad för alla verksamheter. Tanken är att detta ska tydliggöra för verksamheten om en vikarie måste tas in, samt om en vikarie kan tas in från en annan enhet vid planerade och oplanerade förändringar i personal (t.ex. utbildning eller sjukdom). Sammantaget visar detta inom vilket spann den totala arbetsstyrkan enligt planeringen bör ligga. Tabell 7 redovisar denna statistik, räknat i antal timmar, för alla verksamheter totalt sett.

I resursbehovsbehovsplaneringen ingår ej den verksamhetsnära ledningen för enheterna, denna resurs ingår dock i de arbetade timmarna som går att ta fram ur systemet. Den verksamhetsnära ledningen bestod i November 2014 av 3 personer som uppskattningsvis arbetade 70% med arbetsledning och administration. Inför 2015 minskades denna resurs till 2 personer som uppskattningsvis arbetat 80 % med motsvarande frågor. Detta försvårar jämförelsen av verksamheternas personalutfall i förhållande till planeringen då arbetad tid i förhållande till planerad tid inte går att jämföra rakt av. För att ge en indikation på följsamheten mot resursbehovsplanering redovisas nedan både totala timmar (ink verksamhetsnära ledning) samt totala timmar exklusive uppskattad ledningsresurs.

Tabell 7, Arbetade timmar enligt planering och faktiskt antal arbetade timmar

Månad	MIN timmar enligt plan	MAX timmar enligt plan	Totala timmar	Timmar exkl ledning
Mars 2015	5082	5969	6192	5949
November 2014	4208	5120	5418	5098

Av tabellen framgår att det maximala antalet timmar i mars 2015 enligt resursbehovsplaneringen uppgår till 5 969 för samtliga verksamheter, och att samtliga verksamheter som minst kräver 5 082 timmar. Detta innebär att det totala antalet arbetade timmar för månaden bör ligga mellan 5 082 och 5 969 timmar. Enligt dokument som redovisar den faktiska arbetstiden, vilka PwC också tagit del av, uppgick det totala antalet arbetade timmar i alla verksamheter i mars 2015 till 6 192 timmar. Vilket överstiger vad resursbehovsplaneringen föreskriver som det maximala behovet. Om de timmar som uppskattas som ledningsresurser räknas bort uppgår det faktiskt antalet timmar till 5 949 stycken, dvs. strax under det planerade maximala antalet timmar.

Samma statistik för november 2014 ger en snarlik bild. Enligt resursbehovsplaneringen bör det totala antalet timmar vara inom spannet 4 208 – 5 120, men det totala antalet arbetade timmar uppgår till 5 418. Om timmarna som uppskattats som ledningsresurs exkluderas hamnar det totala antalet arbetade timmar återigen strax under det planerade maximala antalet arbetstimmar.

Diagram 8 redovisar det planerade minimala respektive maximala antalet arbetstimmar för samtliga verksamheter, uppdelat per dag, i mars 2015. För det faktiska antalet arbetade timmar, med och utan uppskattad ledningsresurs, finns även en graf som redovisar det genomsnittliga antalet faktiskt arbetade timmar. Diagrammet visar hur verksamheternas utfall förhåller sig till planeringen.

Diagram 8, *Arbetade timmar enligt planering och faktiskt antal arbetade timmar över tid, mars 2015*

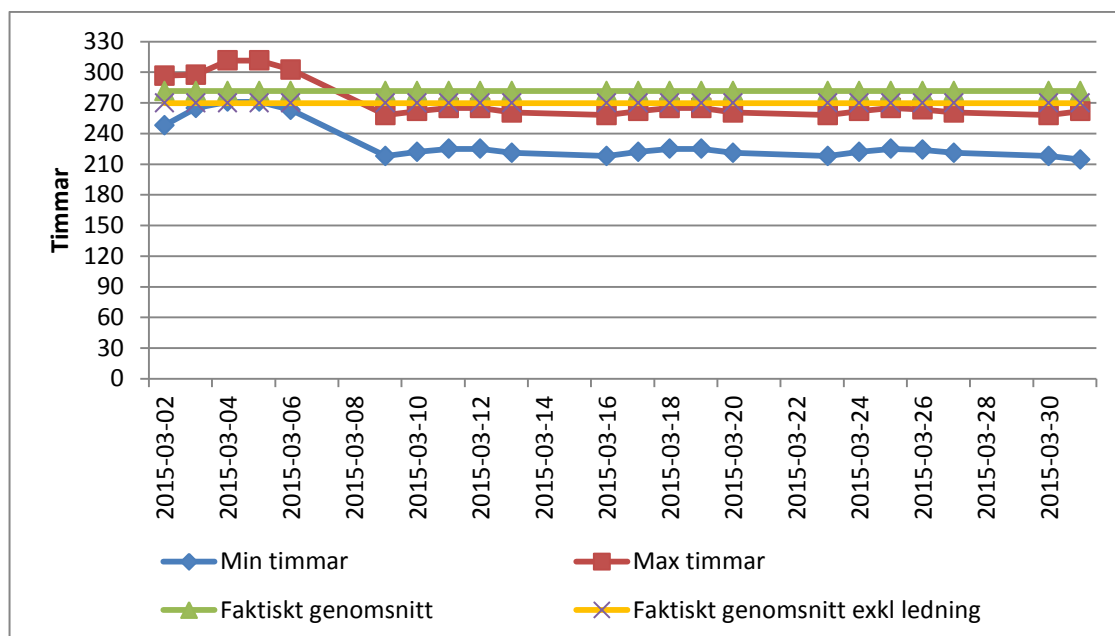
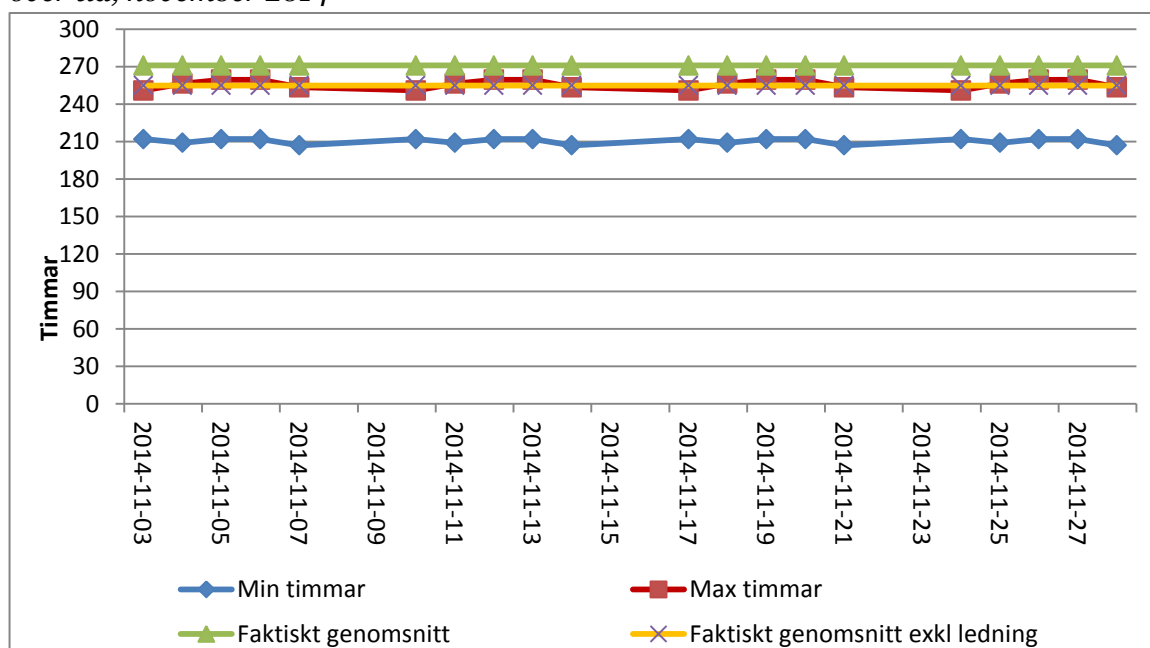


Diagram 9 visar motsvarande statistik för november 2014. Återigen överskrider det genomsnittliga antalet faktiskt arbetade timmar det planerade maximala antalet timmar per dag i månaden. Om timmarna den uppskattade ledningsresursen

exkluderas blir nivån emellertid mer behovsanpassad, eftersom den är ungefär lika med det maximalt planerade antalet timmar.

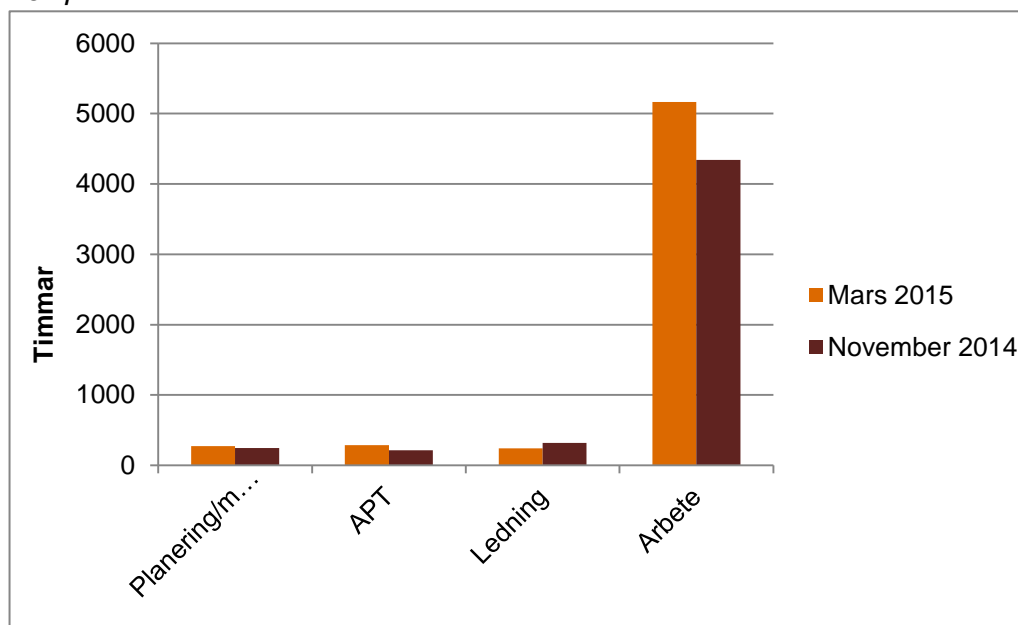
Diagram 9, *Arbetade timmar enligt planering och faktiskt antal arbetade timmar över tid, november 2014*



Den bild som framträder är att verksamheterna håller en personalbemanning exklusive ledningsresurserna som ligger mycket nära den maximala bemanningen. Under dessa två månader utfördes 258 (mars), respektive 338 (nov) av de arbetade timmarna av timvikarier. Vilket tyder på att verksamheterna i mycket liten omfattning använder sig av spannet mellan MAX och MIN bemanning.

Arbetstiden fördelas, enligt planeringen, i tre typer: planering/möte, arbetsplatsträff (APT) och ordinarie arbete. Utöver detta har en kolumn med den uppskattade ledningsresursen lagts till. Diagram 10 visar att en överhängande majoritet (cirka 82 procent) av de totala arbetstimmarna planeras till ordinarie arbete. Diagrammet utgår från det planerade maximala antalet timmar.

Diagram 10, Planerade arbetstimmar efter arbetstyp, mars 2015 och november 2014



3.3.2. Reflektion

Det kan konstateras att verksamheterna aktivt arbetar med såväl resursplanering som schemaläggning, att maximala och minimala bemanningar finns för varje enhet och scheman uppdateras utifrån förändringar i verksamheten. Schemaläggningen visar också en hög andel planerad faktisk arbetstid. Sammantaget innebär detta att det finns en bra grund för effektivt resursanvändande.

Utgångspunkten är att verksamhetens resursbehovsplanering ska spegla deltagarnas verkliga behov och utgöra grunden vid schemaläggning. Spannet mellan maximal och minimal bemanning finns just för att kunna hantera de förändringar som normalt uppstår i en verksamhet.

Det framgår att för de båda mätmånaderna november 2014 och mars 2015 ligger verksamheten i nivå med det maximala antalet timmar enligt resursbehovsplaneringen. Samtidigt består det arbetade tiden av mellan 258 och 338 timmar timvikarier. Detta indikerar antingen att verksamheten i väldigt liten utsträckning använder sig av spannen mellan MAX och MIN bemanning och tidigt väljer att ta in timvikarier vid frånvaro hos den ordinarie personalen vilket kan resultera i en överbemanning. Alternativt kan detta indikera att någon eller några verksamheter har tillförts extrabemanning, och att den totala bemanningen ändå når upp till maxbemanning trots att verksamheterna inte fullt ut täcker frånvaro med timvikarier. Om dessa månader är representativa för verksamhetens normala utfall kan detta signalera att verksamheterna inte fullt ut har förtroende för resursbehovsplaneringen och accepterar de nivåer som finns däri.

3.3.3. Kostnader per arbetad timme

Som beskrivits i avsnitt 3.2. ska ersättningen som verksamheten får täcka samtliga kostnader, dvs. både habilitering av deltagaren samt lokaler och omkostnader.

Genom att dela upp de olika kostnadsposterna per timme ges möjlighet att skapa en överblick över vad nuvarande ersättning ger för bemanningsnivå.

Den totala arbetade tiden under år 2014 var 61 823 timmar, varav 9 633 utfördes av tim- och månadsvikarier.

Tabell 8, Arbetad tid 2014

Arbetad tid 2014	Timmar
Ordinarie personal, arbetade timmar	52 190
Tim/månadsvikarier	9 633
Totalt arbetad tid	61 823

Det finns två alternativa sätt att beräkna personalkostnader, dels en teoretisk kostnad och dels en faktisk. Den teoretiska personalkostnaden per timme uppgår till 277 kronor. Denna summa är baserad på den faktiska medellönen för habiliteringsassistenter, 25 360 kr/timme och en faktisk årsarbetstid om 1 780 timmar. Till detta läggs po² 38 %, semester 12 % och genomsnittlig sjukfrånvaro 4,7 %. Sammantaget ger det en genomsnittlig månadskostnad för en habiliteringsassistent om 41 038 kronor.

Den faktiska personalkostnaden, där samtliga arbetade timmar³ ställs i relation till hela kostnadsposten för personal⁴ ger 264 kr/timme. Att denna är lägre än den teoretiska beror på att timvikarier generellt sett är billigare per timme än ordinarie personal.

Verksamhetens totala kostnadsbild påverkas av fler parametrar än kostnaden för arbetskraft. Dessa utgörs av mer eller mindre påverkbara kostnader att ta hänsyn till. Vi kallar de till viss del påverkbara kostnaderna för *verksamhetskostnader*, dessa utgörs av inköp av varor, material, livsmedel, leasingbilar och andra verksamhetskostnader (kontklass 4, 6, 7, och 8) exklusive lokal- och markhyra. Verksamhetskostnaderna uppgår till drygt 3,7 mnkr vilket ger en kostnad om 60 kronor per arbetad timme med dagens förutsättningar. Vidare finns lokalkostnader som en stor kostnadspost, totalt drygt 3,4 mnkr, och utslaget per timme uppgår dessa till 55 kronor. Slutligen finns vissa opåverkbara kostnader som till större del består av samkostnader. Vi benämner dessa just *Samkostnader* och de utgörs av de förvaltnings- och kommungemensamma kostnaderna så som kostnader för förvaltning, IT- och personalkontor (kontoklass 9). Samkostnader uppgår till 26 kronor utslaget per arbetad timme.

Den totala kostnaden per timme utgörs av samtliga kostnader dividerat med antalet arbetade timmar. I nedan tabell återfinns den totala kostnaden per timme i två varianter, en inklusive lokal- och markhyra och en där denna del är exkluderad.

² Personalomkostnader

³ Totalt arbetade timmar år 2014 var 61 823.

⁴ Konto 5, totalt 16 350 000 kronor år 2014.

När samtliga kostnader fördelas på de totalt arbetade timmarna år 2014 uppgår dessa till 406 kronor per arbetad timme.

Tabell 9, Kostnader fördelat på arbetade timmar, 2014

Kostnader per timme	År 2014
Teoretisk personalkostnad per timme ¹	277
Faktisk personalkostnad per timme ²	264
Verksamhetskostnader - delvis påverkbara kostnader per timme	60
Lokal- och markhyra per arbetad timme	55
Samkostnader – ej påverkbara kostnader per arbetad timme	26
Total kostnad per arbetad timme (exkl lokal och mark)	351
Total kostnad per arbetad timme (inkl lokal och mark)	406

¹ Månadslön, PO och semesterlön totalt 14 390 421 kr/52 190 arbetade timmar.

² Totala kostnader för personal, 16 350 000/61 823 totalt arbetade timmar.

3.3.4. Reflektion

Som synliggörs i tabellen ovan är spannet i kostnad per timme stort och varierar från 264 till 406 kronor, beroende på vilka kostnader som inkluderas. I planeringsstadiet är det viktigt att medvetandegöra verksamhetens kostnader och anpassa bemanningen efter detta för att inte överstiga budget. Om en för låg timkostnad används vid schemaplanering kan en högre bemanning/ fler personaltimmar än vad verksamheten har ekonomi för planeras ut. I ett längre perspektiv kommer detta följaktligen att leda till högre kostnader i förhållande till intäkter. Genom att använda den totala kostnaden som grund vid planering skapas en bild som speglar de faktiska ekonomiska förutsättningarna.

Vid sidan av de ekonomiska förutsättningarna finns ett resursbehov som klargör vilken bemanning som krävs för att säkerställa att deltagarna får det stöd de behöver. Denna del behöver även den vägas in vid planeringen. Genom att lägga dessa bilder parallellt kan eventuella bister i matchning identifieras och lyftas vid exempelvis budgetdiskussioner.

Den totala kostnaden per timme om 406 kronor som denna uträkning visar på är baserad på faktiskt arbetade timmar för år 2014. Kostnaden per timme varierar i första hand med hur många timmar som utförs, då övriga komponenter i beräkningen inte förändras vid förändringar i antal arbetade timmar. Detta innebär dock i praktiken att en ökning av antalet arbetade timmar minskar kostnaden per arbetad timme. Anledningen till detta är att den teoretiska personalkostnaden per timme förblir densamma samtidigt som övriga verksamhetskostnader fördelas på fler arbetade timmar. Eftersom de fasta kostnaderna ligger på samma totalnivå oavsett hur många timmar som genomförs kommer också de totala kostnaderna per timme att öka om arbetade timmar sjunker.

Paradoxalt nog leder såldes detta till att om bemanningen låg i nivå med den maximala nivån i resursbehovsplaneringen – istället för över som i dagsläget – kommer den totala kostnaden per timme att vara högre än 406 kronor.

De delvis påverkbara kostnaderna, verksamhetskostnaderna, kan verksamheten i viss utsträckning arbeta för att minska, för att på så vis få ner den totala kostnadsnivån. Dock står personal och lokaler för de absolut största kostnadsposterna, där personal är den post som kan påverkas på kort sikt.

3.3.5. Ersättningsnivåernas förutsättningar

Givet de kostnader som redovisats ovan och de ersättningsnivåer som Nacka har ges kommunens individuella förutsättningar att bemanna verksamheterna. I tabellen nedan visas hur mycket personal som respektive ersättningsnivå möjliggör per dag. Då kommunen håller verksamheten öppen även under semesterperioder är det värt att notera att en personal per dag i tabellen nedan är något mer än årsarbetare, alltså en årsarbetare plus semestervikarie.

Tre olika timkostnader används, teoretisk personalkostnad, total kostnad exklusive samt inklusive lokal- och markhyra. Beräkningen är baserad på åttatimmarsdagar vilket ingår i det arbetstidsavtal som verksamheten har.

Tabell 10, Antal möjlig personal per dag givet ersättningen, 2015

Nivå	Ersättning	Teoretisk 277kr/h	Total ex lokal 351kr/h	Total ink lokal 406kr/h
1	477	0,22	0,17	0,15
2	580	0,26	0,21	0,18
3	813	0,37	0,29	0,25
4	1091	0,49	0,39	0,34
5	1469	0,66	0,52	0,45
6	1800	0,81	0,64	0,55

Tabellen visar att den högsta bemanningen som kan nås är 0,81 per nivå 6, vid beräkning enligt den teoretiska personalkostnaden om 277 kronor. För samma deltagare kan endast 0,55 personal nås då de totala kostnaderna används som underlag. Detta innebär att en personal måste arbetsleda en brukare i nivå sex och en brukare i nivå fem under en dag för att budgeten ska gå ihop. Kommunens nivåbeskrivning klargör däremot att en person i nivå 5 bör ha minst en arbetshandledare och en person i nivå 6 behöver minst två personal som stöd för att kunna delta. Skillnaden i ersättning mellan dessa två nivåer speglar inte nivåbeskrivningen.

Enligt tabell 1 som visar verksamhetssammansättningen framgår att de flesta deltagare i Nacka tillhör nivå 3, 4 och 5. I tabell 11 redogörs för sammansättningen utifrån nivå tillhörighet bland brukarna. I underlaget återfinns såväl deltagare bosatta i Nacka kommun som deltagare från andra kommuner.

Tabell 11, Nivåfördelning mars 2015

Insatsnivå	Antal
Nivå 1	3
Nivå 2	4
Nivå 3	19
Nivå 4	23
Nivå 5	17
Nivå 6	5
Totalt	71

Den ersättningsnivå som Nacka har samt nivåfördelningen bland deltagarna i dagsläget ger en intäkt om 78 264 kronor per dag, givet heltidsersättning. Denna ersättning ska täcka verksamhetens samtliga kostnader. Tabellen nedan visar hur personalstyrkan, dvs. antal möjlig personal per dag, förändras genom vilka kostnader som ska täckas. Under avsnitt 2.2. återfinns en specifikation över nivåtillhörigheter inom respektive verksamhet under mars månad 2015.

En kostnad per timme om 406 kr ger verksamheten förutsättningar att bemanna med 50 120 timmar per år, vilket kan ställas i relation till de nuvarande närmare 62 000. Detta förutsätter en ersättning under 260 dagar samt är baserat på heltidsersättningen.

Tabell 12. Möjlig personal i förhållande till ersättning och kostnader

	Björknäs	Eken	EKO kultur	EKO visa	Kärrtorpet	SKAPA	Totalt
Total ersättning/dag ¹	9302	9741	8739	6160	17090	27232	78264
Antal möjliga personal (406kr/tim) ²	2,86	3,00	2,69	1,90	5,26	8,38	24,10
Antal möjliga personal (351kr/tim)	3,31	3,47	3,11	2,19	6,09	9,70	27,87
Antal möjliga personal (277kr/tim)	4,20	4,40	3,94	2,78	7,71	12,29	35,32
Faktiskt antal personal	5	3	4	4	7	12	35

¹ Givet det antal brukare och nivå tillhörighet som fanns under mars månad 2015

² Givet 8 timmars arbetsdagar och en total kostnad per timme om 406 kr.

Eken, Kärrtorpet och SKAPA har i dagsläget en bemanning understigande det maximalt möjliga utifrån den teoretiska personalkostnaden om 277 kronor per timme. EKO Kultur ligger strax över och Björknäs och EKO Visa har betydligt mer personal än vad ersättningen täcker. Givet den totala kostnaden om 406 kronor är det endast Eken som har en bemanning i paritet med kostnaden och därmed den enhet som har bäst förutsättningar att klara sin budget.

3.3.6. Reflektion

Beräkningen av ersättningsnivåernas förutsättning visar vilken personalmängd verksamheten, givet ersättningen, kan planera för. Detta visar också att verksamheterna i dagsläget planerar för en högre personalbemanning än vad ersättningen ger.

Generellt kan sägas att en enhet med endast en deltagare behöver bemannas med en personal, vilket ger en fördelning om 1 till 1. I många fall är inte behovet 1 till 1 utan personalen kan stödja fler deltagare, vilket ökar intäkten medan personalkostnaden är den samma.

En av enheterna, den minsta, har mer än dubbelt så mycket personal än vad den totala kostnaden per arbetstimme täcker, vilket påverkar verksamhetens möjligheter att hålla sig inom budgetramarna. Denna enhet har endast fyra deltagare vilka befinner sig i nivå 4 och 5 och två i nivå 6. Detta indikerar att mindre enheter där deltagarna har stora behov kan ha svårare att klara sin bemanning. En reflektion utifrån detta är att verksamheten skulle kunna öka sin effektivitet vid tillskott av deltagare.

Att prognostisera antalet deltagare är svårt i och med LOV. Ett sätt att bibehålla eller öka effektiviteten vid minskat antal deltagare är då att slå samman mindre enheter till en större. Vid dessa diskussioner bör även kvalitets- och ambitionsfrågor föras.

Då mixen av deltagare är viktig ur ett effektivitetshänseende är det avgörande att personalen som har kunskap om deltagarna deltar vid planeringen. Det är personalen som tillsammans kan skapa en mix av deltagare som matchar så väl behov som ekonomiska förutsättningar.

Det är vidare viktigt att i planeringsfasen tydliggöra vilka förutsättningar som verksamheten har. Då tabellen ovan som visar hur möjlig bemanning påverkas av intäkter och kostnader, är den ett bra diskussionsunderlag vid planering men också i dialog med politiska företrädare. Det är av vikt att lyfta frågan om vilken nivå på bemanningen som behövs för att säkra deltagarnas rätt till stöd och hjälp. Vid vilken nivå bedöms verksamheten inte säker? Ger ersättningen förutsättningar för att bedriva en säker verksamhet? Transparensen mot ledning och politik är viktig för att göra bedömningar av förutsättningar och ambitionsnivå.

4. Sammanfattande reflektion och Utvecklingsområden

4.1. Sammanfattande reflektion

Sammanfattningsvis kan det kostateras att den dagliga verksamheten inom Valfärd samhällsservice stått och står inför en stor utmaning. Ersättningsnivåerna har de senaste åren utvecklats i lägre takt än löner och lokalkostnader, vilket i praktiken inneburit en urholkning av ersättningsnivåerna. Utöver detta har brukarantalet också sjunkit relativt kraftigt sedan införandet av LOV. Detta har delvis mötts upp med ett ökat antal externa deltagare, men har ändå resulterat i att verksamheten i dagläget står med ett 20-tal tomma platser och en beläggningsgrad på cirka 75 procent. Verksamheten har till del kunna kompensera för dessa förändringar vilket har visat sig genom lägre kostnader, och därigenom hållit budgetunderskottet relativt konstant.

I genomlysningen har flera samverkande faktorer påvisats som förklarar de underskott som verksamheten uppvisar.

Svårigheter att prognostisera och förutse utvecklingen i brukarantal har resulterat i genomgående högre budgeterade än faktiska intäkter under de senaste fyra åren, vilket i praktiken inneburit att verksamheten har planerat för högre kostnader än vad den faktiska situationen medgett.

Lokalkostnadernas andel av de totala kostnaderna har också tydligt ökat de senaste åren. Om dagens lokalkostnader fördelas ut på befintlig arbetad tid uppgår denna till cirka 50 kronor per arbetad timme, vilket är att bedöma som högt. En stor del av orsaken till detta är att dagens lokaler är anpassade efter de antal platser verksamheten har och inte det faktiska antalet brukare. I en situation där brukarantalet fortsätter att sjunka, kommer denna utmaning troligtvis öka. Samtidigt påtalar verksamheten ett antal svårigheter med att styra sin egen lokalkostnad. De kontrakt verksamheterna har löper ofta under långa tider, och det är inte heller möjligt att delvis kliva ur lokaler för att anpassa lokalyta till faktiskt behov vid förändringar i brukarantalet.

Personalplaneringen visar sig också vara en utmaning i verksamheten. Verksamheten arbetar aktivt med sitt schemasystem och har givna maximala och minimala bemanningsnivåer samt ett tydligt beräknat brukarbehov. Detta ger mycket goda förutsättningar för en effektiv och tydlig personalplanering. Verksamheterna planerar dock i dagläget för en högre bemanning än vad ersättningen medger, vilket motiveras med att verksamheten planerar utifrån de nivåbeskrivningar som finns för brukarna. Utöver detta visar det faktiska antalet arbetade timmar på att verksamheternas bemanning är högre än planerat då vissa resurser inte ingår i resursbehovsplaneringen vilket också i förhållande till den planerade maximala bemanningen.

Det kan finnas fler olika skäl till att verksamheten planerar för högre bemanning än vad ersättningen medger. Men eftersom budgeten vid ingången av varje år har varit i balans är dessa orsaker svåra att identifiera. Antingen prognostiserar verksamheterna för ett högre antal brukare än vad som faktiskt funnits, och därmed bemannar för fler deltagare än det faktiska antalet, eller så har ersättningsnivåernas faktiska förutsättningar inte varit helt tydliga vid verksamhetsplaneringen. Alternativt anser verksamheterna att kvaliteten inte kan upprätthållas i verksamheterna givet de faktiska förutsättningarna, och därför har planen innehållit en högre bemanning än vad ersättningen medger. Givetvis kan utfallet bero på en kombination av dessa tre faktorer. Oavsett orsak är det ytterst viktigt att orsakerna identifieras och tas upp för intern dialog samt vid behov i dialog med beställaren.

Vid ett tydliggörande av ersättningsnivåernas faktiska beting gällande personalbemanning för de olika nivåerna framgår detta också som tufft satt i relation till den beskrivning av insatsnivåer som kommunen tillhandahållit. Om det finns en diskrepans mellan de kvalitetskrav som verksamheten ställs inför och den ersättningsnivå som erhålls, kan det vara skäl för att inleda en dialog med beställaren.

4.2. Utvecklingsområden

Det framgår i genomlysningen att verksamheterna planeras utifrån ett brukarantal som överstiger det faktiska brukarantalet. I en optimal situation skulle alltså en stor del av verksamhetens utmaningar lösas genom ett ökat brukarantal. De flesta verksamheter skulle i dagens lokaler kunna ta emot fler brukare. I ett antal av verksamheterna skulle detta troligtvis också kunna göras med befintliga personalresurser, men även i det fall nya brukare skulle behöva mötas med mer personal skulle budgetunderskottet kunna minskas, genom att de gemensamma fasta kostnader fördelas ut över fler individer. Att öka antalet brukare kan dock i praktiken var svårt. En god marknadsföring och auktorisering i fler LOV-kommuner innebär ingen garanti för ökat antal brukare - samtidigt som lyckade insatser troligtvis inte innebär en tillströmning i särskilt hög takt. Grundansatsen bör således vara att verksamheten istället bör fokusera på att anpassas till befintligt antal brukare.

I samband med det kan tre huvudsakliga utvecklingsområden identifieras.

Personalplanering

Verksamheterna måste tydliggöra hur mycket personalersättningen medger, för att vara transparenta med vilket krav på personalbemanning den faktiska ersättningen tillåter. Upplever verksamheten att dessa bemanningskrav inte ligger i linje med de kvalitetskrav som ställs på verksamheten bör detta lyftas till beställaren för dialog kring huruvida nivåerna är tillräckliga för att erbjuda en säker verksamhet med god kvalitet. Parallellt med detta bör ledningen och styrningen av verksamheterna fokusera på att verksamheterna följer den personalplanering och de MAX och MIN spann som anges i verksamhetens planeringssystem. Genomlysningen tyder på att verksamheten i realiteten väljer att ligga på den optimala bemanning som verksamheten planerat för genom resursbehovsplaneringen. Ett mål bör vara att

faktisk bemanning ska ligga mellan den maximala och minimala bemanningen som planerats för i systemet i och med att verksamheterna inte alltid är fullbelagda. Utifrån jämförelsemånaderna november 2014 och mars 2015 bedöms en planering som följer detta mål minska kostnaderna med över 1 miljon kronor årligen.

Se över lokalbehovet

Lokalerna står i dagsläget för en betydande del av verksamhetens kostnader. Samtidigt är det nuvarande lokalbeståndet anpassat efter de antal platser verksamheten erbjuder och inte det faktiska brukarantalet. I intervjuerna har verksamheterna dock uppgivit att möjligheterna att påverka sina lokaler är relativt begränsade, då kontrakt oftast tecknats på lång tid samtidigt som verksamheten inte ges möjligheten att kliva ur delar av lokaler. Trots dessa praktiska problem bör verksamheten se över och finna en lösning för att minska nuvarande lokalmängd. Hyrorna för de olika lokalerna ligger på mellan 125 tkr och 1,3 mnkr årligen.

Tydlighet i ersättnings förutsättningar

Som beskrivits i genomlysningen har inte ersättning ökat i samma takt som exempelvis löner och lokalkostnad, vilket i praktiken innebär ett höjt effektivitetskrav på verksamheten alternativt en sänkning av ambitionsnivå. I genomlysningen identifierades också en diskrepans mellan verksamheternas uppfattning om nödvändig personalbemanning per nivå och ersättnings faktiska förutsättningar. Detta synliggörs genom en genomgående högre personalbemanning än vad ersättningen täcker. Utifrån kommunens nivåbeskrivning framgår även att ersättningen kanske inte fullt ut speglar det behov som finns beskrivet. Medan det i nivåbeskrivningen är en skillnad på en personal I bemanning mellan nivå 5 och nivå 6, skiljer det endast 331 kronor i ersättning vilket motsvarar cirka en arbetstimme om dagen.

För en långsiktig utveckling och effektivitet inom verksamheten är det viktigt att skapa en tydlighet mellan verksamhet, beställare och ledning avseende de krav ersättningen ställer på verksamheten samt förhållandet mellan ersättning och kvalitet. En dialog kring detta bör föras såväl internt inom Valfärd samhällsservice som inom kommunen, dvs. med beställaren och politisk ledning.

5. Jämförelse av ersättningen

Den ersättningsnivå Nacka kommun erbjuder kan ställas i relation till vilken ersättningsnivå som andra kommuner erbjuder. Ersättningen visar dels vilka ekonomiska förutsättningar anordnaren av verksamhet ges, dels kan kommunens ambitionsnivå speglas i nivån på ersättningen. Förmågan att attrahera privata aktörer styrs även det till delar av vilken ersättning som betalas.

Nackas ersättning har ställts i relation till fem andra kommuner som antingen angränsar geografiskt till Nacka kommun eller är liknande sett till storlek eller förutsättningar. Jämförelsekommunerna är Västerås, Tyresö, Linköping, Stockholm och Täby. Samtliga kommuner är LOV-kommuner. Jämförelsen omfattar endast ersättningen till den egna utföraren då förutsättningen för de privata utförarna skiljer sig något mellan kommunerna i och med momscompensationen.

Nedan beskrivna ersättningar är hämtade från kommunernas LOV-avtal som inhämtats från kommunerna. För Västerås har LOV-avtal inte kunnat inhämtas vilket istället kompletterats med en intervju med Stabsekonomen på Sociala nämndernas förvaltning. Samtliga av dessa kommuner erbjuder liknande förutsättningar kopplat till ersättningen. Ersättning ska täcka utförarens samtliga kostnader inklusive lokaler och i avtalen anges att ingen övrig ersättning betalas ut till utföraren.

Det skiljer sig mellan kommuner vilka indelningar av insatsnivåer som gjorts vilket försvårar jämförelsen av ersättningen. Västerås är den kommun med lägst antal insatsnivåer (4 stycken) medan Tyresö har 5 nivåer, Nacka har 6 nivåer och Stockholm, Linköping och Täby har totalt 7 nivåer. Ersättningsnivån för heltidsverksamhet för år 2015 redovisas i tabellen nedan. Specifikation av ersättningen i respektive kommun återfinns i bilaga.

Tabell 13, Ersättningsnivåer heltid, 2015

Insatsnivå	Västerås	Tyresö	Nacka	Linköping	Stockholm	Täby
0	-	-	-	185	-	-
1	230	430	477	467	353	494
2	451	614	580	586	730	609
3	863	968	813	858	936	833
4	1594	1277	1091	1113	1201	1062
5	-	1630	1469	1656	1467	1366
6	-	-	1800	2253	1631	1650
7	-	-	-	-	1865	1934

Den enskilt högsta ersättningsnivån har Linköping för sin nivå 6, vilken är cirka 450 kronor över ersättningen i Nacka för nivå 6. Linköping har även en nivå 0, vilket gör att de i realiteten har sju nivåer. Skillnaden mellan Linköpings nivå 5 och nivå 6

tydliggör också en avsevärd ambitionsnivå skillnad mellan dessa nivåer. Västerås har överlag den lägsta ersättningen, med ett spann mellan 230 och 1 594 kronor. Linköping har det största spannet i ersättning, från 185 till 2 253 kronor.

Generellt vid en jämförelse mellan olika kommuner där antalet ersättningsnivåer skiljer sig bör den högsta och den lägsta nivå jämföras, då kommunernas tyngsta respektive minst tunga brukare erhåller dessa nivåer. Vid en något snär träffsäker och likartad bedömning bör också detta resultera i att resterande brukare placeras in på en glidande skala däremellan.

Jämförelsen tyder på att Nacka, Stockholm och Täby ger liknande förutsättningar till sina utförare utifrån ersättningsnivåerna, medan Västerås förutsättningar bör bedömmas som tuffare än dessa tre och Linköpings som något generösare. För såväl Linköping som Västerås kan det dock konstateras att hur bedömningarna fördelas mellan nivåerna blir extra viktigt då en mycket generös hållning till nivå 4 i Västerås skulle kunna väga upp för den genomgående lägre ersättningen. På samma sätt skulle en mycket restriktiv hållning till nivå 6 i Linköping kunna innebära att förutsättningarna därmed blir likartade som övriga kommuner.

5.1. Reflektion

Vid en genomgång av jämförelsekommunernas ersättningsnivåer kan det konstateras att samtliga av de jämförda stockholmskommunerna erbjuder liknande förutsättningar kopplade till sin ersättning. Samtliga ingående kommuner uppger att ersättning ska täcka samtliga kostnader för utförarna, inklusive till exempel lokaler. För stockholmskommunerna ligger även ersättningarna i ett likartat spann med variationer mellan de olika nivåerna. Linköping och Västerås visar på en ersättningsnivå som skiljer sig något från stockholmskommunerna, men det kan samtidigt konstateras att det totala genomslaget av denna skillnad är svårt att bedöma.

Slutsatsen av genomgången är dock att Nacka kommun ligger i nivå med de övriga stockholmskommunerna utan tydlig avvikelse positivt eller negativt. I denna genomgång har egenregins resultat och kvalitet för de övriga kommunerna dock inte granskats.

6. Bilagor

6.1. Bilaga 1 – Nacka kommuns beskrivning av Insatsnivåer

Kort beskrivning av insatsnivåer daglig verksamhet LSS

Nivåindelning

Syftet med mätningen är att beräkna omfattningen av det personalstöd som ges till den enskilde deltagaren. Nivå under 1 anger lägsta behovet av stöd och nivå 6 det högsta.

Nivå under 1

Personen har en lättare/lindrigare funktionsnedsättning.

Denna grupp avser personer som har daglig verksamhet som är individuellt integrerad på "vanliga" arbetsplatser. Arbetshandledare från daglig verksamhet följer upp med viss regelbundenhet och kan vid behov komma för att ge stöd till personen och/eller arbetsplatsens personal.

Nivå 1

Personen har en lättare/lindrigare funktionsnedsättning. Personen är i stort sett självständig i sitt arbete. Arbetshandledaren finns till hands under dagen då kortare stöd kan ges som till exempel att komma igång med arbete/aktivitet.

Nivå 2

Personen har en mindre/måttlig fysisk, psykisk och/eller social funktionsnedsättning.

Arbetshandledaren behöver i regel stödja personen med att komma igång med arbetsuppgifter/aktiviteter. Arbetshandledaren kan även medverka i enstaka moment, men behöver inte vara med hela tiden som arbetet/aktiviteten pågår. Stödet kan även bestå av att komma igång igen och att komma ihåg tider eller vad som ska göras under dagen.

Nivå 3

Personen har en fysisk, psykisk och/eller social funktionsnedsättning. Personen utför själv enklare arbetsuppgifter efter introduktion. Arbetshandledaren är i närheten och kan ge stöd vid flera moment när olika arbetsuppgifter och aktiviteter utförs. Viss tid för motiveringsinsatser. Person med personlig assistans på daglig verksamhet placeras i denna nivå utan föregående poängberäkning om personen bedöms kunna klara arbetsuppgifter självständigt med hjälp av sin personliga assistent.

Nivå 4

Personen har en omfattande fysisk, psykisk och/eller social funktionsnedsättning. Personen kräver i stort sett arbetshandledare hela tiden för att kunna utföra arbets-uppgifter eller delta i aktiviteten. Det krävs även tid för motiveringsinsatser.

Nivå 5

Personen har en mycket omfattande fysisk, psykisk och/eller social funktionsnedsättning. Personen har minst en arbetshandledare för att kunna delta i arbetsuppgifter eller aktiviteter. Ofta krävs speciella lösningar i den dagliga verksamhetens utformning och/eller läge. Arbetshandledarens insatser är ansenliga och/eller består av ett omfattande motivationsarbete.

Nivå 6

Personen har en mycket omfattande fysisk, psykisk och social funktionsnedsättning med mycket stort stödbehov. Personen behöver specialanpassning av den dagliga verksamheten och kontinuerligt stöd av minst två personer.

6.2. Bilaga 2 – Ersättningsnivåer

Nacka kommun, heltid

Nivå	2012	2013	2014	2015
1	472	477	477	477
2	568	574	580	580
3	797	805	813	813
4	1059	1070	1091	1091
5	1385	1399	1469	1469
6			1800	1800

Nacka kommun, deltid

Nivå	2012	2013	2014	2015
1	331	334	344	344
2	398	402	406	406
3	558	564	569	569
4	742	749	764	764
5	970	980	1028	1028
6			1260	1260

Stockholm kommun, heltid

Nivå	2012	2013	2014	2015
1	211	348	337	353
2	570	708	697	730
3	767	905	894	936
4	1019	1159	1148	1201
5	1272	1412	1401	1467
6	1428	1569	1558	1631
7	1651	1793	1782	1865

Stockholm kommun, deltid

Nivå	2012	2013	2014	2015
1	169	278	269	165
2	456	566	558	467
3	614	724	716	632
4	816	927	918	844
5	1018	1130	1121	1056
6	1143	1255	1247	1188
7	1321	1434	1426	1375

Tyresö kommun, heltid

Nivå	2014	2015
1	430	430
2	614	614
3	968	968
4	1277	1277
5	1630	1630

Tyresö kommun, deltid

Nivå	2014	2015
1	301	301
2	430	430
3	677	677
4	894	894
5	1141	1141

Linköping kommun (2015)

Nivå	Heltid	Deltid
0	185	92,5
1	467	233,5
2	586	293
3	858	429
4	1113	556,5
5	1656	828
6	2253	1126,5

Täby kommun (2015)

Nivå	Heltid	Deltid
1	494	362
2	609	441
3	833	598
4	1062	759
5	1366	979
6	1650	1178
7	1934	1377

Västerås kommun (2015)

Nivå	Heltid	Deltid
1	230	230
2	451	317
3	863	603
4	1594	1116

2015-07-06

Samir Sandberg

Projektledare

Oskar Lannerhjelm

Uppdragsledare