

# **Kvalitets- och kostnadsjämförelse**

inom

## **Socialtjänstens**

## **Myndighetsutövning**

*Rapport från*

*Kvalitetsnätverk Västkust*

19991005

Kommunala jämförelser med en kombination av kostnader och kvalitet är mycket sällsynta. Tidigare jämförelser har i de flesta fallen enbart sett till kostnader. De har dessutom ofta hamnat i förklaringsdiskussioner utifrån olika bakgrundsvariabler och mätfel. Möjligheten av att kunna lära sig något av de andra kommunerna och därmed förbättra den egna verksamheten har varit liten. Metodiken vad gäller kvalitetsjämförelser är ny. Det finns få praktiska exempel att hämta kunskap och inspiration ifrån.

För att lyckas har ett par riktlinjer för det genomförda arbetet varit vägledande:

- Vi ska undvika att ta fram en ny sifferskog. Ett par enkla och mer eller mindre ”givna” mått ska ges uppmärksamhet.
- Vi ska ta fram kvalitetsmått utifrån i första hand ett kommunlednings- eller medborgarperspektiv. Inte ett professionellt perspektiv.
- Fokus ska vara att hitta de goda exemplen. Dessa exempel ska lyftas fram och andra kommuner ska ges tillfälle att plocka idéer till den egna verksamheten.
- Sambandet mellan kostnader/resurser och kvalitet ska belysas. Syftet är att se om det finns ett direkt samband mellan höga kostnader och hög kvalitet.
- Förklaringar till skillnader har lämnats därhän.

Det är omöjligt att ta fram en helt ”sann” och heltäckande bild av verksamhetens kvalitet med ett par mått. Måtten ska ses som indikatorer på att det finns skillnader i kvalitet. Dessa skillnader kan sedan ges olika förklaringar.

Kvalitet inom myndighetsutövningen kan givetvis ses ur en mängd olika synvinklar. Utifrån ovanstående riktlinjer framstår det dock som naturligt att fokusera på det som den enskilde eller medborgaren ser som väsentligt och självklart. Detta har varit en hög tillgänglighet, rättssäkerhet, gott bemötande och snabb handläggning. Flera aspekter och mått kan givetvis tas fram och kompletteras i framtiden.

Inom myndighetsutövningen har, enligt styrgruppens beslut, gjorts en avgränsning till handläggningen av ekonomiskt bistånd samt behovsbedömningen inom äldreomsorgen. Båda dessa områden regleras av samma lagstiftning. Det finns dock inget hinder att liknande undersökningar inom andra delar av myndighetsutövningen kan använda samma kvalitets- och kostnadsått.

De framtagna måtten är konkreta och kan dessutom relativt enkelt användas av den egna förvaltningen för egna framtida uppföljningar. Likväl som att lokalt kopplade mål även kan utformas till de olika måtten.

Resultaten har delats upp på följande sätt:

### **Ekonomiskt bistånd**

Kvalitetsresultat:

Tid – Väntetiden innan utredningen startar

Tid – Utredningstidens längd

Tillgänglighet – Telefontid

Rättssäkerhet – Informationsgivning till enskild

Bemötande – uppfattningen hos enskilda

Kostnader och produktivitet

Kostnad per biståndsbeslut

Antal biståndsbeslut per handläggare,

Antal telefonsamtal per dag och klient

Andel arbetstid med brukarkontakter

Bakgrundsmaterial

Här finns ett omfattande material som kan användas av de lokala förvaltningarna i den fortsatta lokala diskussionen. Dessa har ofta en direkt koppling till de utplockade resultaten. De lämnas för det mesta utan kommentarer.

## **Behovsbedömning inom äldreomsorg**

### Kvalitetsresultat:

Tid – Väntetiden innan utredningen startar

Tid – Utredningstidens längd, hemtjänst och särskilt boende

Tid – Väntetid efter beslut till förmedling av tjänst, hemtjänst och särskilt boende

Tillgänglighet – Telefontid

Rättssäkerhet – Informationsgivning till enskild

### Kostnader och produktivitet

Kostnad per handlagt beslut

Antal biståndsbeslut per handläggare

Antal telefonsamtal med brukare per dag

Andel av arbetstid med brukare

### Jämförande studier

En jämförande studie av alla kommuners informationsmaterial till den enskilda samt beskrivning av ett gott exempel.

En studie av utredningstiderna i Lidköping och Trollhättan.

### Bakgrundsmaterial

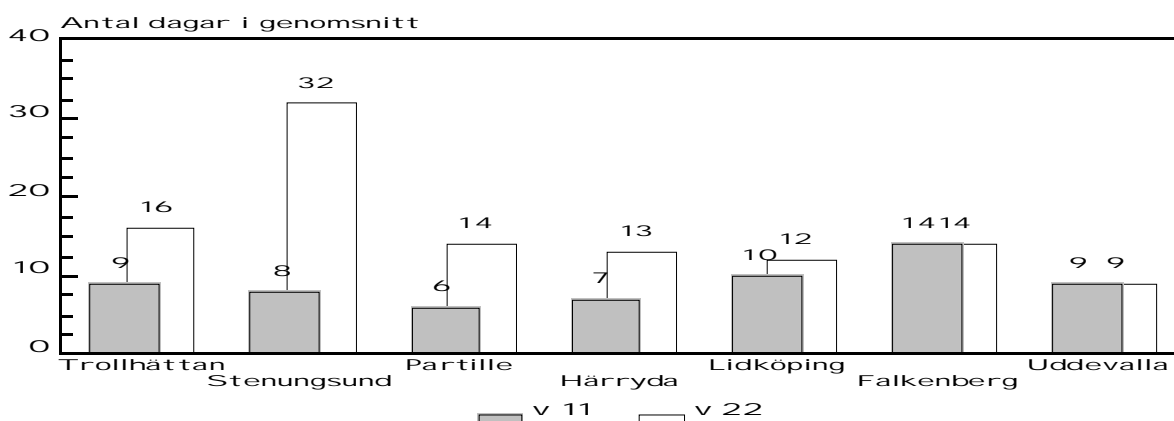
Här finns ett omfattande material som kan användas av de lokala förvaltningarna i den fortsatta lokala diskussionen. Dessa har ofta en direkt koppling till de utplockade resultaten. De lämnas för det mesta utan kommentarer.

## Ekonomiskt bistånd

### 1. Tid – Väntetiden innan utredningen startar

Väntetiden anses generellt vara en viktig kvalitetsfaktor för den enskilde. En kort väntetid är viktigt att eftersträva. Mellan de olika mätillfällena har väntetiden ökat. En förklaring till detta kan ev. vara att antalet planerade besök har ökat. Ett minskat tryck på socialbidraget borde på sikt resultera i kortare väntetider. I första hand ska väntetiden för de akuta besöken mätas. En kort väntetid indikerar att organisationen har hög beredskap. Det bör dock påpekas att de flesta besöken är planerade ihop med klient och överensstämmer därmed med klientens önskemål.

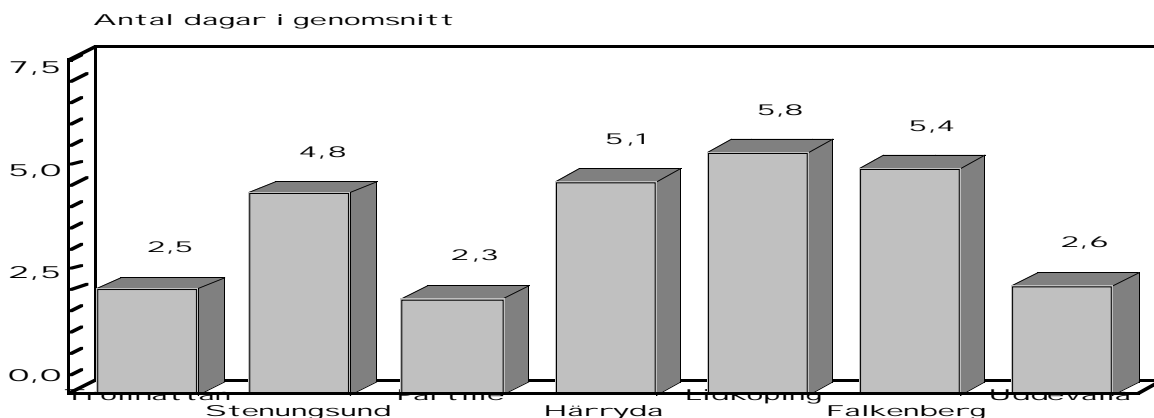
Figur 1 Väntetid från bokning av tid för nybesök till besöksdatum, v 11, v 22.



### 2. Tid – Utredningstidens längd

Utredningstider har varit ett bekymmer för hela socialtjänsten. En maxtid infördes i den nya lagstiftningen som ett resultat av detta. Denna påverkar inte socialbidraget utan mera omfattande sociala utredningar. Utredningstiderna varierar kraftigt mellan de olika kommunerna. En bättre bild kan ges genom att ange medianvärden. Det troliga är att merparten av de sökande får beslut samma dag eller dagen efter det att utredningen görs. Bilden pekar dock på att det inte finns ett tydligt samband mellan högre personalresurser och korta väntetider.

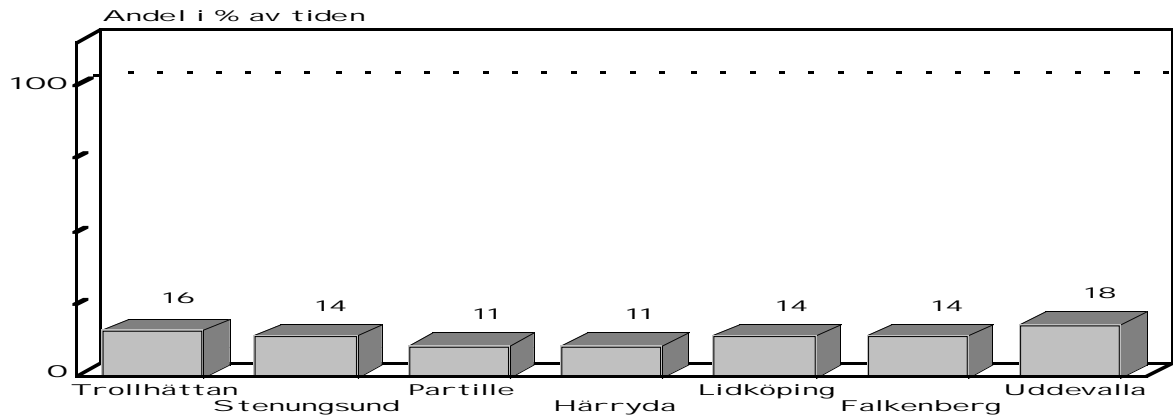
Figur 2 Utredningstid från ärendets öppnande till beslut - försörjningsstöd, jan -99.



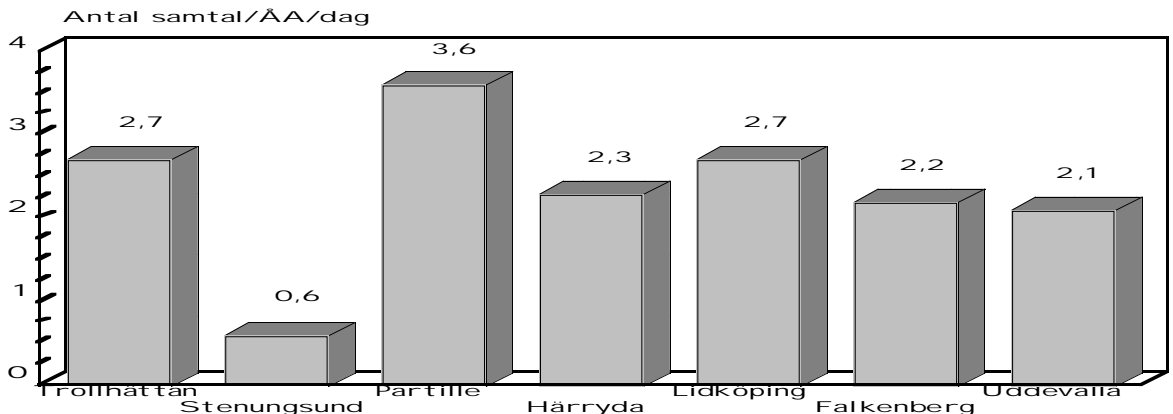
### 3. Tillgänglighet – Telefontid

Generellt har socialbidragssidan mindre telefontid än äldreomsorgen och därmed en sämre tillgänglighet. Uddevalla har den längsta telefontiden men det är överlag relativt små skillnader. Under den utsatta telefontiden är det relativt få telefonsamtal som tas emot från klienter.

**Figur 3a Öppen telefontid i % av maximalt möjlig arbetstid.**  
*Maximalt möjlig arbetstid = 100%. Faktiskt arbetad tid = 80-90%.*



**Figur 3b Antal telefonsamtal med klienter/anhöriga under v.22.**



### 4. Rättssäkerhet – Informationsgivning till enskild

Rättssäkerhet är en av de tre kvalitetsfaktorer som nätverket har jämfört.

Vi menar att bra information till den sökande/klienten ger individen en starkare ställning. Genom information ökar den enskildes möjligheter dels att bedöma sina möjligheter att få hjälp av socialtjänsten, dels att värdera dess insatser.

Vid jämförelsen som avser rättssäkerhet har vi analyserat det informationsmaterial som regelmässigt skickas ut innan första mötet med handläggare inom socialbidrag/ hemtjänst/särskilt boende. Materialet granskades utifrån ett antal frågor där vi förutsätter att den information svaren innehåller ger klienten/den sökande en starkare ställning.

Informationsmaterialet granskades utifrån om man fick svar på följande frågor:

1. Hur stort/vilket bistånd kan jag få?
2. Vad ska jag ha med mig till första träffen?
3. Hur lång tid tar det innan jag får mitt bistånd?
4. Hur överklagar jag beslutet?
5. Vad är avgiften? (hemtjänst o särskilt boende)

### **Information är inte bara fakta**

Flertalet kommuner skickar i *socialbidragsärenden* ut material som ger den sökande den information vi efterfrågat medan inom hemtjänst/särskilt boende delas som regel material ut först i samband med första mötet.

Informationen i socialbidragsärenden relaterar ofta till socialtjänstlagens paragrafer och texten beskriver hur myndigheten tillämpar detta regelverk.

Materialet inom äldreomsorgen är i flera fall utformat på ett sätt som sätter läsaren/den sökande i centrum. Det material som avser särskilt boende har ofta en tilltalande layout och ett inslag av marknadsföring i språket.

När vi bestämde oss för att jämföra informationsmaterialet hade vi som ambition att bara göra en jämförelse av faktiska sakuppgifter (dvs fick man svar på våra fem frågor?). Men när materialet från de sju kommunerna lades bredvid varandra var det andra olikheter som var mer påfallande. Det handlade om överskådlighet, begriplighet, tilltalande layout och inte minst förhållningssätt i språket. Dessa mer abstrakta, subjektiva faktorer gjorde att helhetsintrycket av de olika informationsbroschyrerna skilde sig mycket åt. Härrydas information framstod här som ett gott exempel.

### **Härryda - det goda exemplet**

Härrydas material kännetecknas av att

- informationen är riklig men ändå överskådlig
- layouten är genomtänkt och underlättar förståelsen
- språket är lättläst och kortfattat
- tonfallet i texten visar respekt för läsaren
- materialet ger svar på de flesta frågor vi förutsätter att den sökande har inför mötet

### Hur arbetar Härryda kommun med information inom socialtjänsten?

I Härryda finns det inom socialtjänsten en ambition och vilja att informera om socialtjänstens innehåll, såväl till sökande/brukare som till andra intressenter.

Inom kommunen finns en informationsavdelning. Ambitionen från informationsavdelningen är att all skriftlig information som lämnar kommunen först ska passera informationsavdelningen. Detta tillämpas när det gäller socialtjänstens verksamhet. Informationsavdelningen arbetar med såväl texter som layout. En enhetlig grafisk profil präglar allt material, "stripes" i olika färger markerar vilket verksamhetsområde som informationen avser. T ex har allt material om socialtjänsten en gul "stripe". I materialet finns alltid en tydlig avsändare med telefonnummer och adresser för ytterligare information.

När socialtjänsten vill informera om något gör man först ett förslag, beskriver målgrupp och syfte och kontakter infoavdelningen. Infoavdelningen stryker, ändrar och gör layoutförslag och skickar tillbaka. Innan resultatet är helt klart går materialet som regel fram och tillbaka några gånger samtidigt som man diskuterar tillsammans. Informationsavdelningen påverkar begripligheten genom språkliga redigeringar och intar ett "medborgarperspektiv" medan socialtjänstens personal mer bevakar att materialet blir sakligt korrekt och ändamålsenligt.

### Vad har Härryda som andra inte har?

Ett bra samarbete mellan socialtjänsten och kommunens informationsavdelning har påverkat Härrydas resultat men andra förutsättningar i kommunen är minst lika viktiga:

- Inom kommunledning (politisk- och tjänstemannanivå) finns en vilja till information ur ett medborgarperspektiv
- Inom verksamheten finns motiv och drivkraft att informera
- Inom kommunen finns en informationsenhet med resurser och kompetens
- Samarbetet mellan kommunledning – verksamhet – informationsenhet är gott

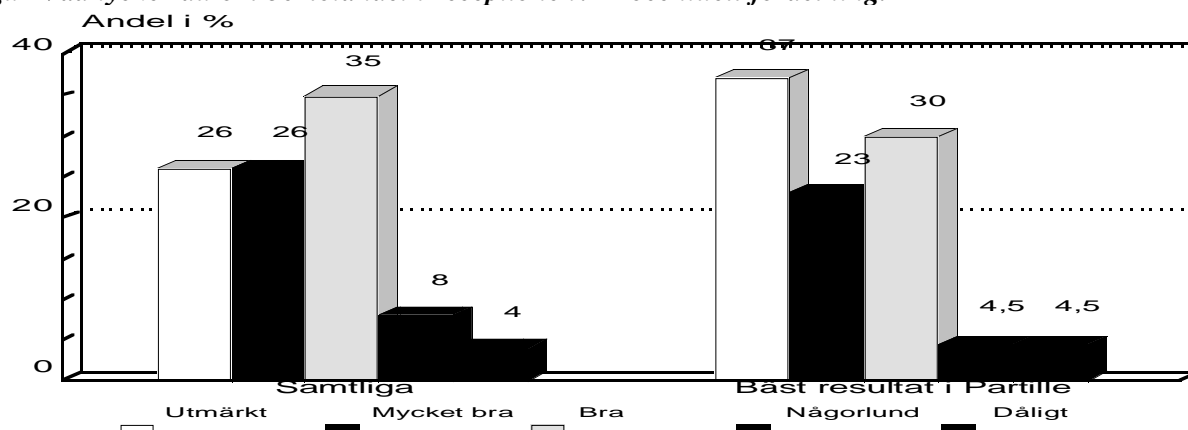
## 5. Bemötande – uppfattningen hos enskilda

I september 1999 genomfördes en väntrumsenkät i de sju kommunerna. Under v. 36 och 37 delades enkäter ut till ca 500 besökare. Utav dessa svarade 64 %, I tre kommuner var svarsfrekvensen över 70%. I jämförelse med liknande undersökningar är detta ett mycket gott resultat.

### Bemötande i reception

De allra flesta är nöjda med det bemötande de fått i receptionen. Särskilt Partille kommun visar goda resultat.

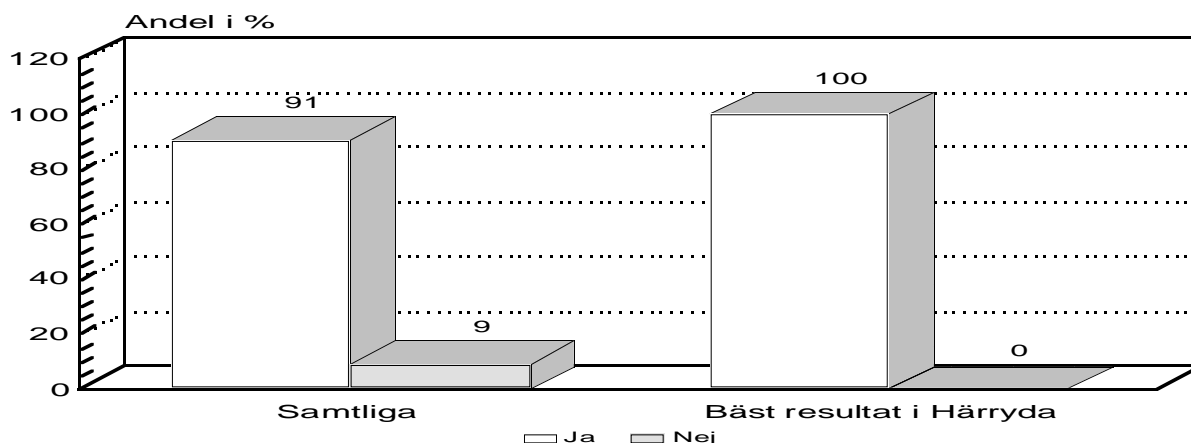
**Figur Vad tycker du om bemötandet i receptionen? Procentuell fördelning.**



### Träff på avtalad tid

De flesta besökare har träffat handläggaren på den utsatta tiden. Också när det gäller tiden för själva besöket tycks det fungera bra i de flesta fall. I Härryda kom 100% av besökarna in på rätt tid och 100% av besökarna tyckte också att de fick tillräckligt med tid för samtal!

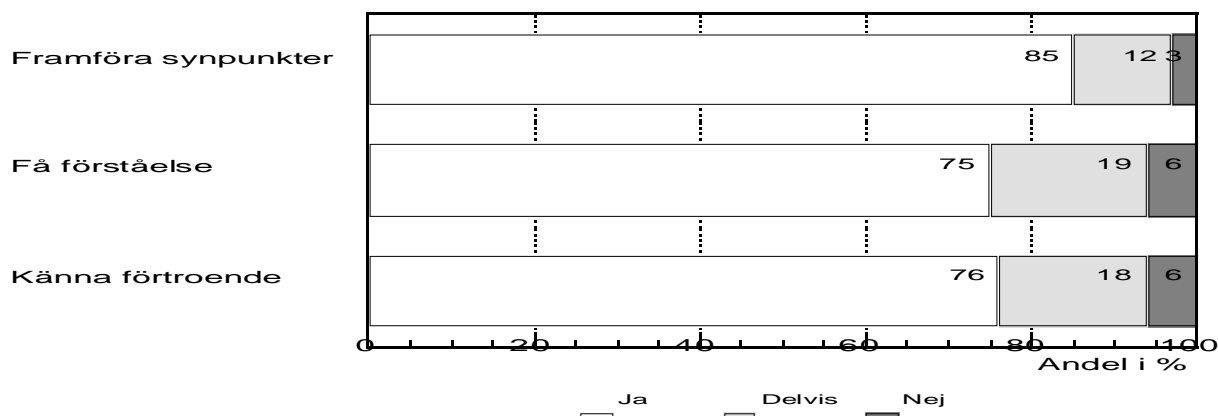
**Figur Fick du komma in till din socialsekreterare på den utsatta tiden? Procentuell fördelning.**



**Värdering av bemötande**

Att kunna framföra synpunkter, att få förståelse för sin situation och att känna förtroende är viktiga ingredienser i bemötandet. De utgör också en förutsättning för ett bra samarbete mellan socialsekreterare och klient. De allra flesta får ett gott bemötande. Några kommuner visar dock ett bättre resultat än andra, vilket innebär att det fortfarande finns möjligheter att förbättra kvaliteten i bemötandet.

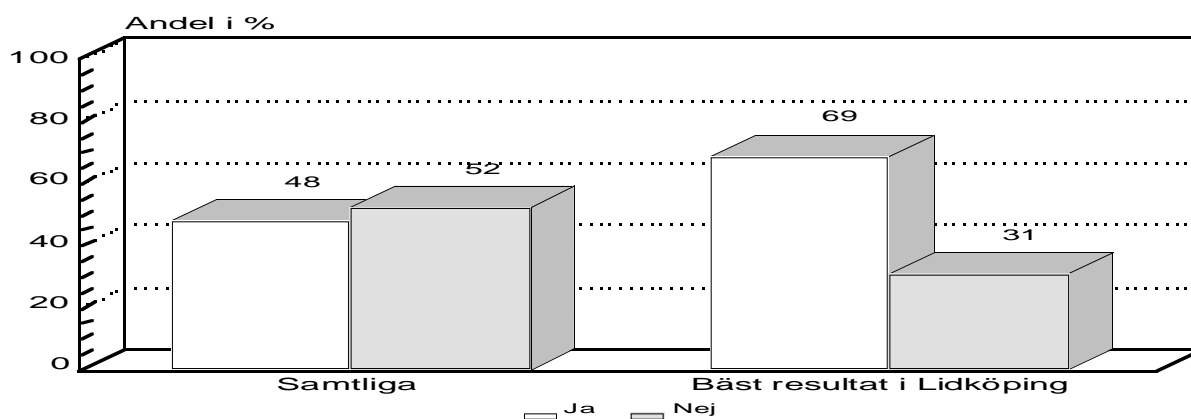
**Figur Vad brukarna tycker om kvaliteten i socialtjänstens i bemötandet. Procentuell fördelning.**



**Var vända sig med missnöje**

Vet besökarna vart de skall vända sig om de är missnöjda med bemötandet? De flesta kommuner har ingen information om hur detta går till. Många besökare tror sig ändå veta vart de kan vända sig men över hälften vet inte. Här finns en klar förbättringsmöjlighet.

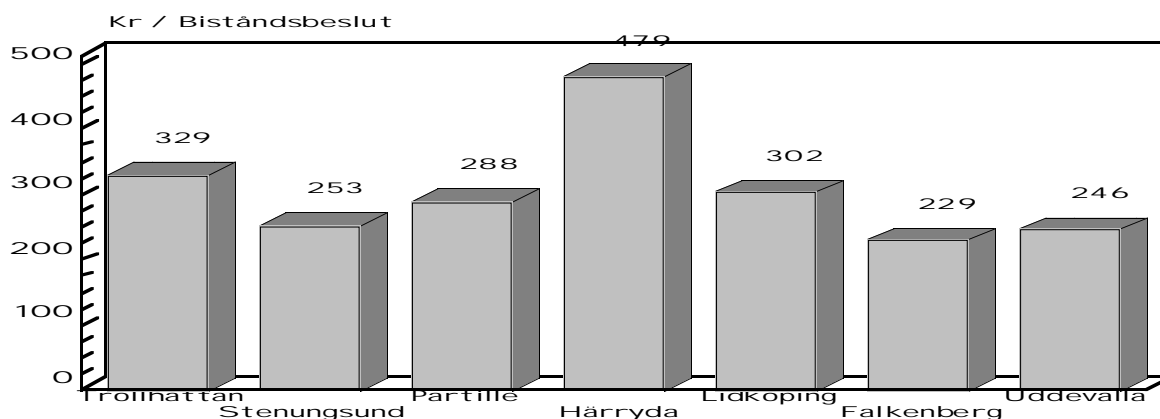
**Figur: Har Du fått information om vart Du skall vända dig om Du är missnöjd med bemötandet?  
Procentuell fördelning.**



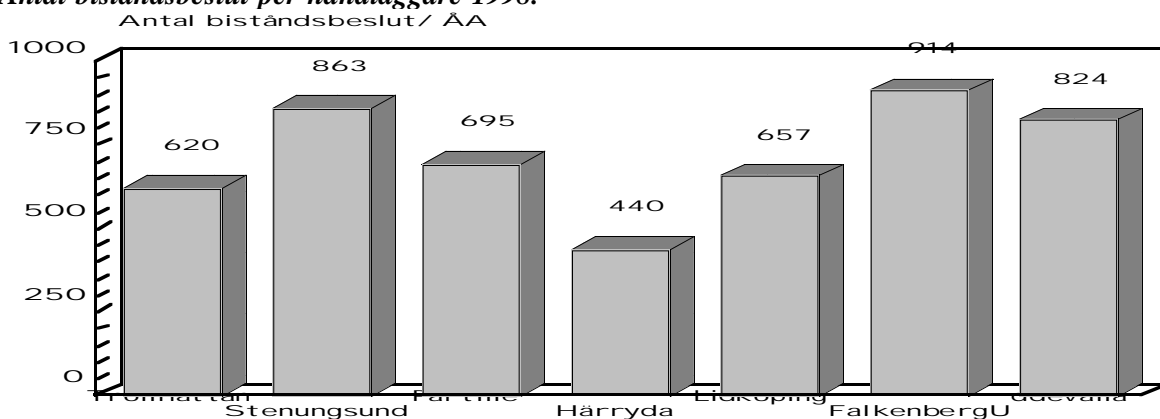
## 6. Kostnad per biståndsbeslut

Det finns stora differenser vad avser kostnaderna mellan kommunerna. Falkenberg, Uddevalla och Stenungsund har de lägsta kostnaderna. Förklaringen till detta ligger i olikheter i personalbemanningen. Dessa tre kommuner har samtidigt det största antalet beslut per handläggare.

**6a Kostnad per biståndsbeslut för handläggning av socialbidrag (lönekostnad per år exkl. sociala avgifter), baserat på situationen i januari -99.**



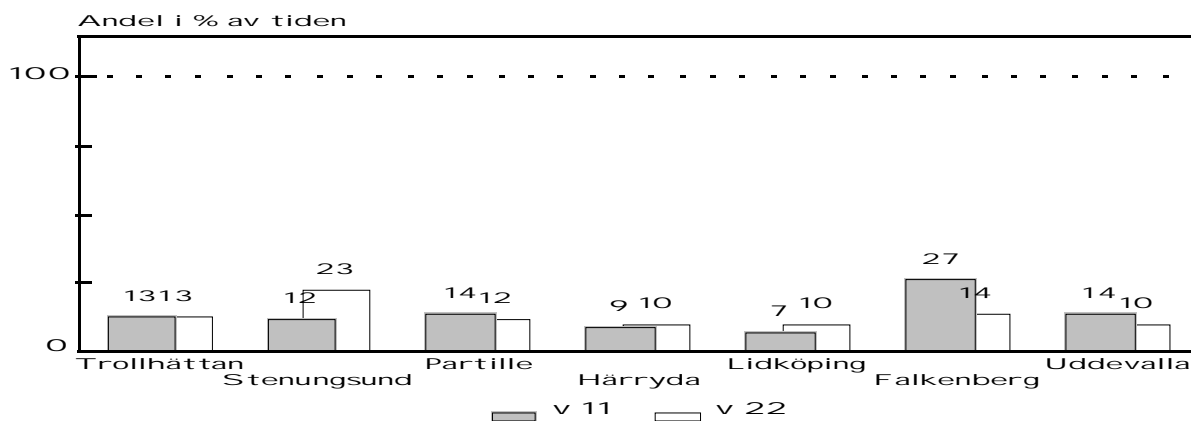
**6b Antal biståndsbeslut per handläggare 1998.**



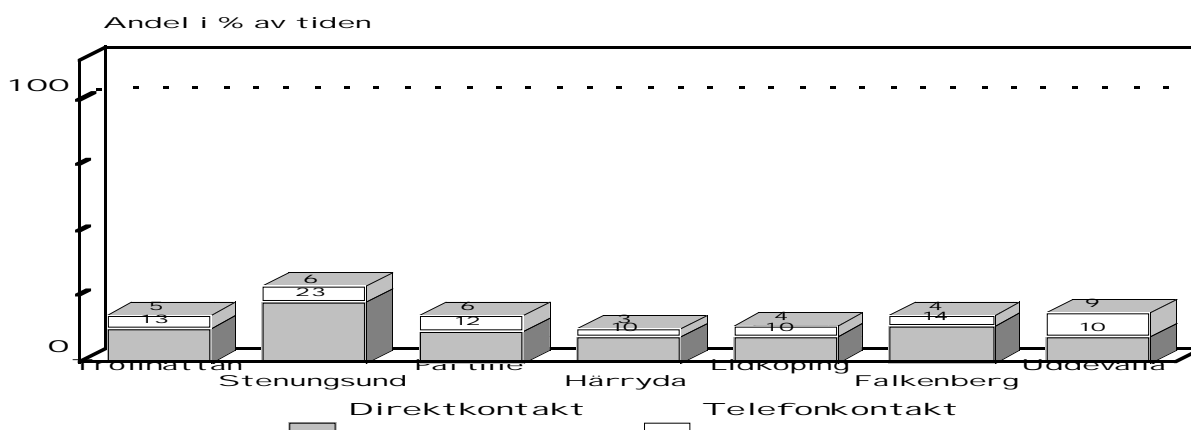
## 7. Andel arbetstid med brukarkontakter

Vi har valt att titta på den tid som avsätts med direktkontakt med klienter utifrån den totala arbetstiden. Förklaringen är att vi haft som utgångspunkt att det är i dessa kontakter som ett förändringsarbete kan genomföras. Idag görs även liknande undersökningar inom andra yrkeskåror såsom exempelvis lärare. Generellt används mindre tid till kontakter med klienter än vad som används inom äldreomsorgen. I jämförelse med de olika mätillfällena är resultaten i stort sett lika. Det är dock stora skillnader mellan kommunerna. Stenungsund har mest klientkontakter under arbetstiden.

**Figur 7a Tid för direkta kontakter med klienter/anhöriga under v. 11, v. 22.**  
Maximalt möjlig arbetstid = 100%. Faktiskt arbetad tid = 80-90%.



**Figur 7b Hur används tiden, kontakter med brukare v. 22.**  
Maximalt möjlig arbetstid = 100%. Faktiskt arbetad tid = 80-90%.



## Bakgrundsmaterial

Resterande delen av diagram samt annat material som tagits fram finns redovisade i bilaga och innehåller följande:

- Kostnad per hushåll för handläggning av socialbidrag.
- Antal biståndsbeslut per hushåll.
- Antal hushåll som någon gång under året får socialbidrag, fördelat per årsarbetare.
- Utbetalt socialbidrag per invånare 1998.
- Utbetalt socialbidrag per hushåll 1998.
- Antal bidragsmånader i genomsnitt per hushåll.
- Resultat från väntrumsenkät

## Behovsbedömning inom äldreomsorg

### 1. Tid – Utredningstidens längd, hemtjänst och särskilt boende

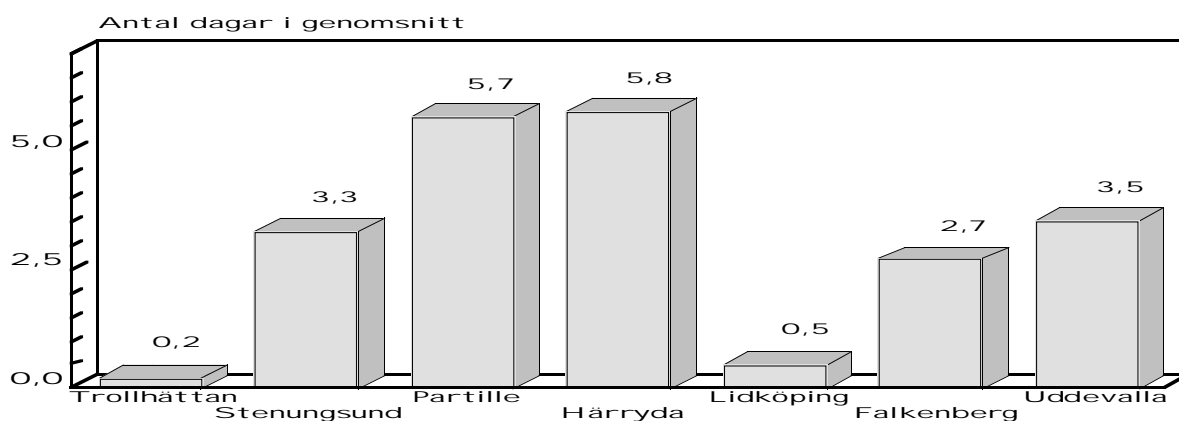
En snabb handläggning är för den enskilde en viktig kvalitetsfaktor. Äldreomsorgens handläggning, dvs utredningstid, har delats upp på hemtjänst och särskilt boende. Därigenom kan vi få en mer nyanserad bild eftersom dessa verksamheter kan visa på skillnader sinsemellan.

Generellt visar alla kommuner på en relativt snabb utredningstid inom hemtjänsten. Det finns dock stora differenser mellan kommunerna. Trollhättan och Lidköping har de snabbaste utredningstiderna.

Utredningar för särskilt boende har betydligt längre utredningstid än inom hemtjänsten. Här visar kommunerna än större differenser. Trollhättan och Uddevalla är de kommuner som har de kortaste utredningstiderna.

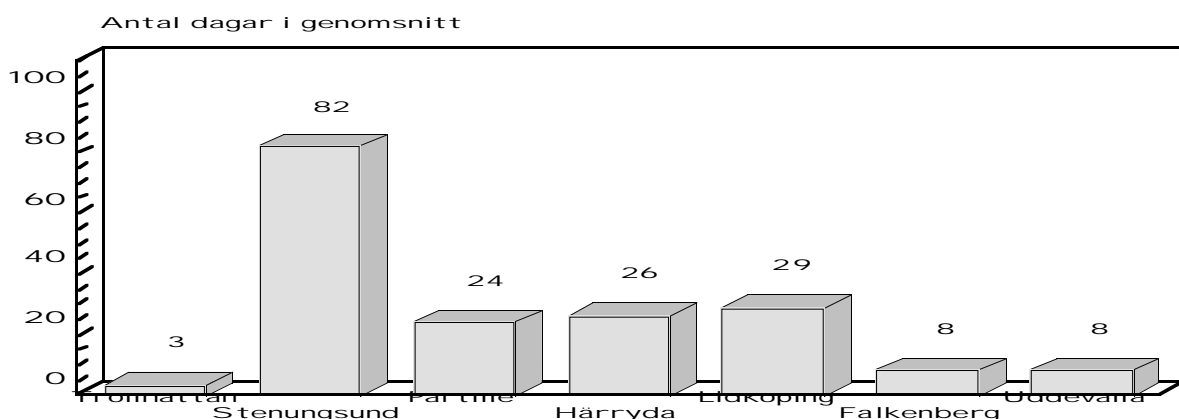
En fråga som uppkommit är om det är nödvändigt att utredningstiderna behöver variera så mycket mellan särskilt boende och hemtjänst?

**Figur 1a Utredningstid från ärendets öppnande till beslut - hemtjänst, nov -98.**



**OBS! Notera att de båda diagrammen har olika värden på sina axlar.**

**Figur 1b Utredningstid från ärendets öppnande till beslut - särskilt boende, nov/dec -98.**



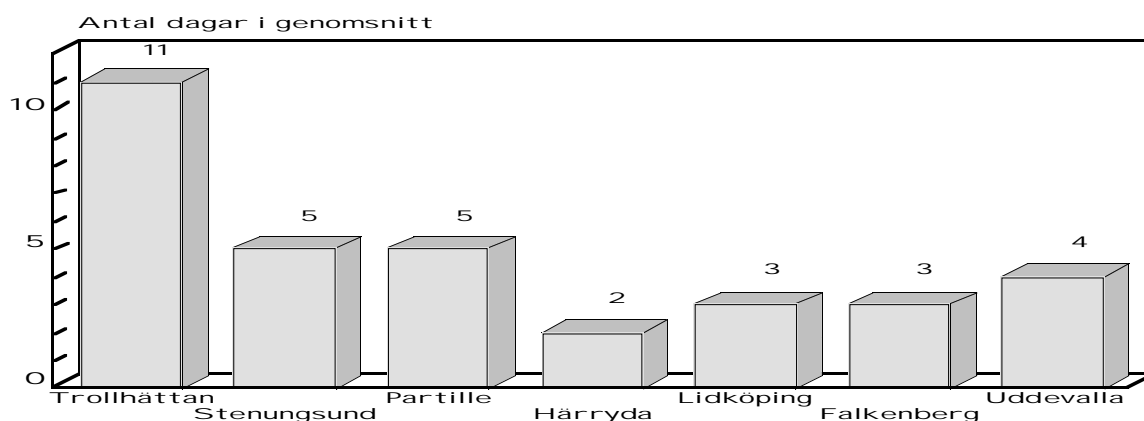
## 2. Tid – Väntetid efter beslut till förmedling av tjänst, hemtjänst och särskilt boende

Verkställighetstiden, dvs tiden från beslut till att man erhåller tjänsten, är viktig. Många äldre upplever väntan som oförklarlig och ett tecken på dålig kvalitet.

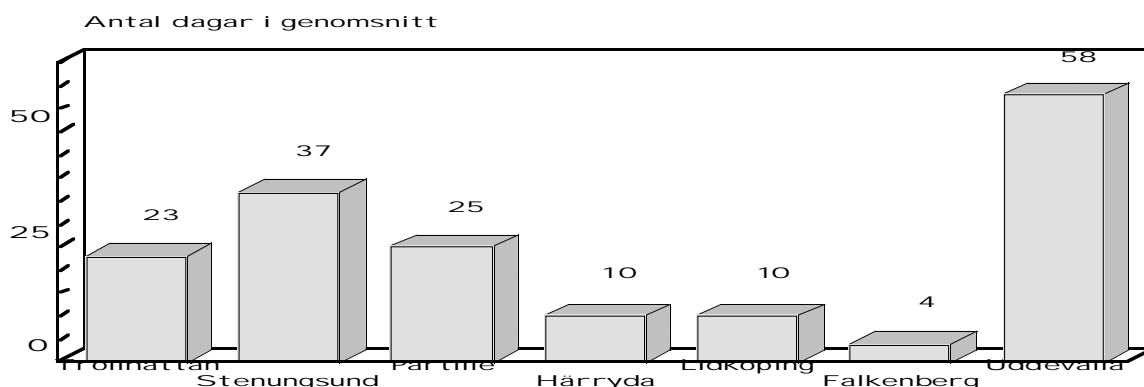
Verkställighetstiden inom hemtjänsten är överlag kort. Kommunerna visar dock på stora skillnader emellan.

Verkställigheten inom särskilt boende tar i jämförelse med hemtjänsten längre tid. Här visar kommunerna på större skillnader. Falkenberg, Lidköping och Härryda har de kortaste väntetiderna. (I verkligheten kan väntetiderna vara längre p g a att det fanns utredningar som pågick längre än mätperioden). Dessa väntetider är även föremål för nationell uppföljning. Resultaten indikerar att det finns potential till förbättringar. Önskvärt är att vi framöver tar fram resultat som även visar medianvärden.

**Figur 2a Väntetid från beslutsdatum till verkställighet - hemtjänst, nov -98.**



**Figur 2b Väntetid från beslutsdatum till verkställighet - särskilt boende, nov/dec -98.**

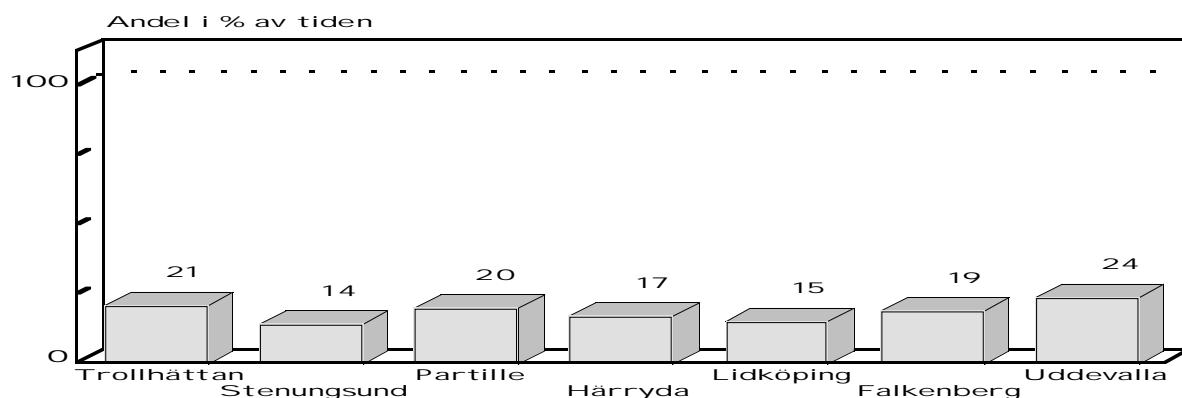


### 3. Tillgänglighet – Telefontid

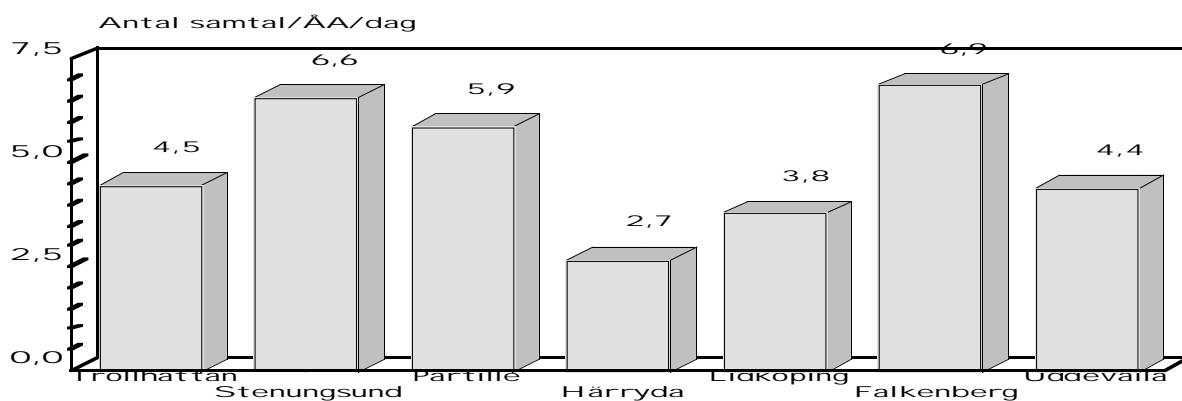
Telefontiderna är i stort sett lika i alla kommunerna. Huruvida telefontiderna är tillräckliga gå ej att utläsa utan kräver en undersökning där de enskilda bedömer telefonservicen. Undersökningen visar även att det är relativt få telefonsamtal med brukare. Skillnader finns dock mellan kommunerna.

Frågan är om det är gamla rutiner som styr telefontidernas längd. Skulle inte modern telefonteknik kunna öka telefontiderna och därmed tillgängligheten?

#### 3a Öppen telefontid i % av den maximalt möjliga arbetstiden.



#### 3b Antal telefonsamtal med brukare/ÅA/dag v. 22.



### 4. Rättssäkerhet – Informationsgivning till enskild

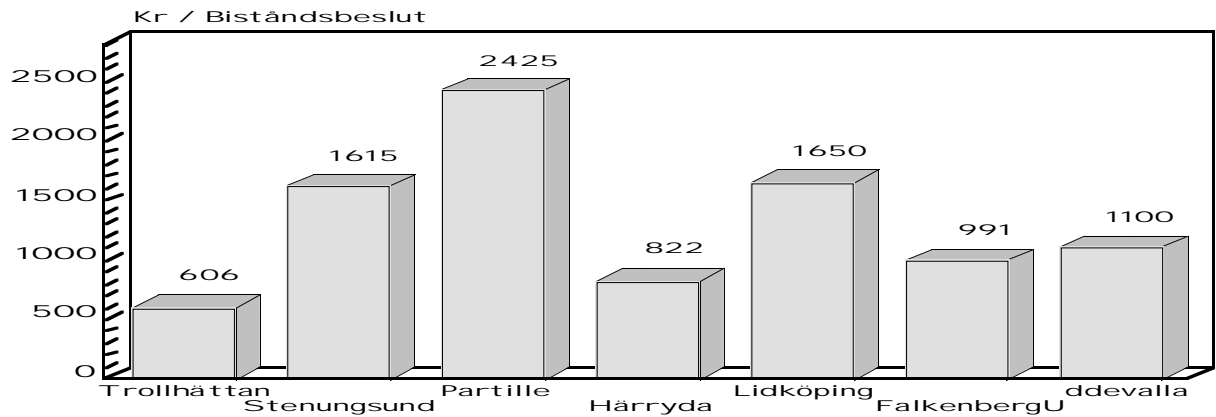
Resultatet av denna undersökning finns under motsvarande rubrik på "Ekonomiskt bistånd".

## 5. Kostnad per handlagt beslut

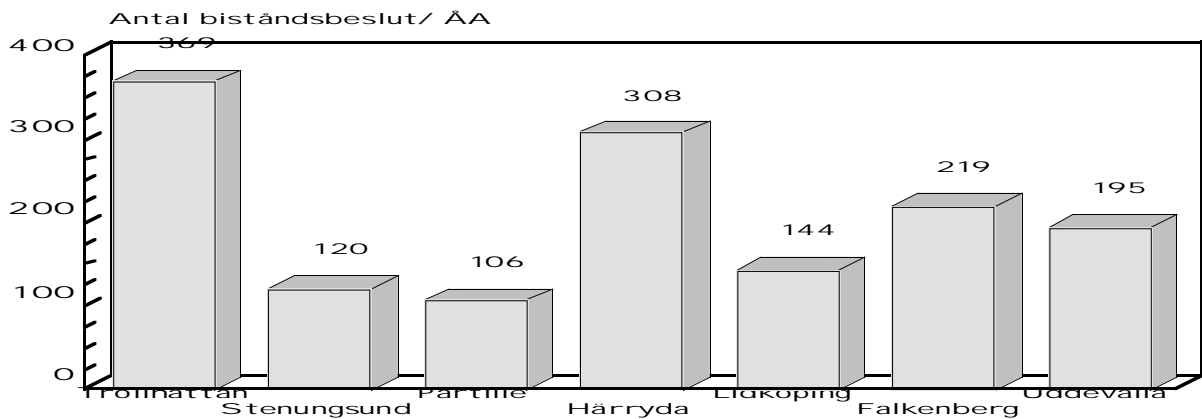
Kostnaderna för utredningar inom äldreomsorgen visar i jämförelse med utredningar av socialbidrag på stora skillnader.

Kommunerna sinsemellan visar även på mycket stora kostnadsskillnader. En del av förklaringen finns i det tydliga sambandet mellan antalet beslut som tas per handläggare och de tillgängliga resurserna för handläggning.

**Figur 5 a Kostnad för handläggning av hemtjänst/särskilt boende (lönekostnad/år exkl. sociala avgifter), baseras på situationen i januari -99.**



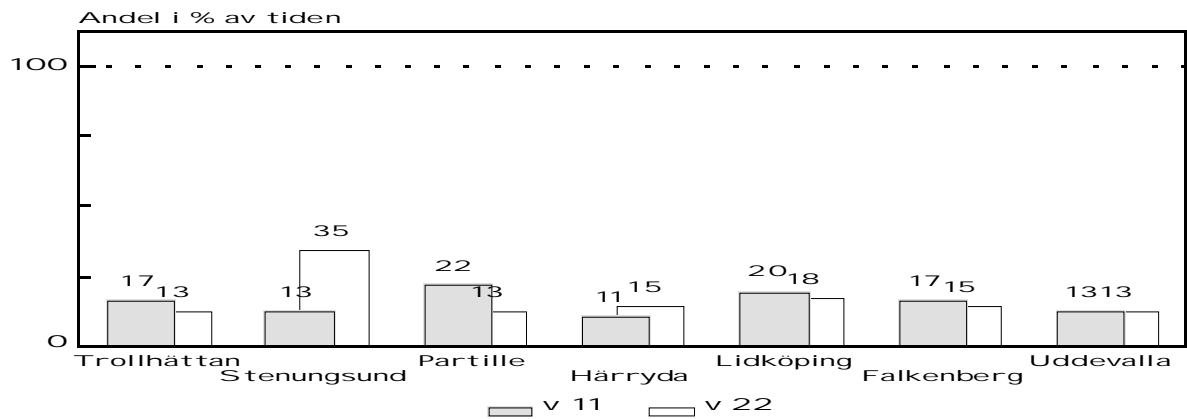
**Figur 5b Antal biståndsbeslut per handläggare 1998.**



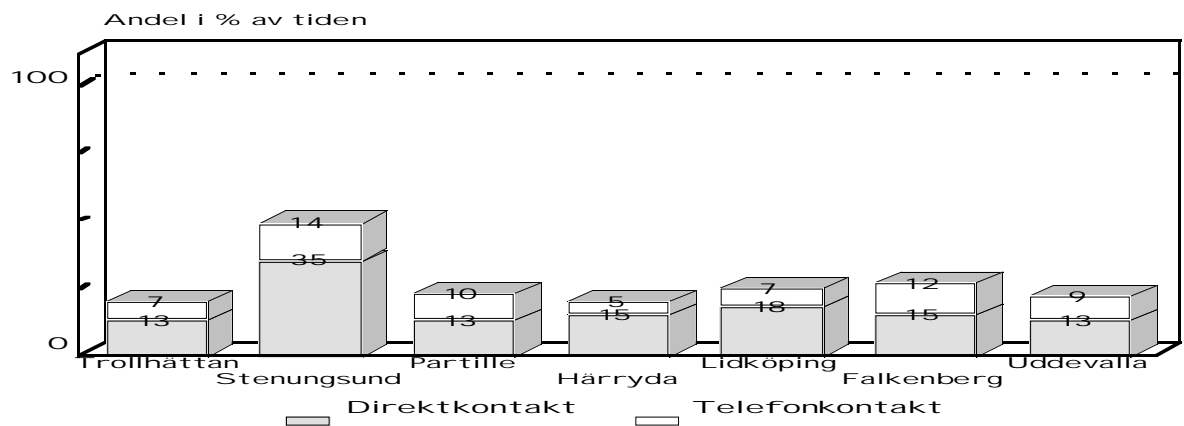
## 6. Andel av arbetstid med brukare

Tiden med brukare har sammanställts utifrån telefontid och direkt kontakt med den enskilde. Stenungsund har i jämförelse med de andra kommunerna den största andelen av arbetstiden förlagd i kontakt med brukare.

**Figur 6a Tid som används till direkta kontakter med klienter/anhöriga under v. 11 och v. 22. Maximalt möjlig arbetstid = 100%. Faktiskt arbetad tid = 70-95%.**



**Figur 6b Hur används tiden, kontakter med brukare v.22.**



## 7. Jämförande studier

Vi har valt att lyfta fram frågan om varför en del kommuner har en mycket kortare utredningstid än andra. Resultatet visas under avsnitt 1. Lidköpings kommun har goda resultat och vi har valt att lyfta fram detta som ett gott exempel.

### Lidköping

I Lidköping fattas myndighetsbeslut om hemvård och särskilt boende av en särskild enhet, Service- och biståndsenheten. Enheten består av 7,5 handläggare, varav en handläggare fattar beslut om särskilt boende och fyra fattar beslut om hemvård. De fyra som handlägger hemvård har var sitt geografiskt distrikt. Biståndsbedömaren är samordningsansvarig vad gäller planering av andra insatser som kan behövas sättas in och man samråder med andra inom enheten.

I det följande görs en beskrivning av arbetssättet vid de två mest vanliga orsakerna till att en biståndsbedömning blir aktuell. De två orsakerna är:

- 1 Anmälan från sjukhus, s. k. slussning
- 2 Pensionär/anhörig kontaktar

I det första fallet får biståndsbedömaren en anmälan från sjukhuset. Handläggaren tar då nödvändiga kontakter och samordnar en träff på sjukhuset, i normalfallet inom någon eller några dagar efter anmälan. Vid träffen går man igenom situation, vårdtagaren gör ansökan om hemvård. Biståndsbedömaren tar vid träffen beslut om hur hemvården behöver utformas för vårdtagaren vid hemkomsten från sjukhuset. Biståndsbedömaren tar därefter kontakt med berört hemvårdsområde och förbereder detta på vilka insatser de behöver planera så att insatserna kan starta direkt när vårdtagaren kommer ut från sjukhuset. Administration som att skriva utredning, beslut etc görs när tid ges. Beslutet hos vårdtagaren ges muntligt och bekräftas senare skriftligt.

I det andra fallet, när en pensionär/anhörig ringer eller på annat sätt kontaktar enheten om behov av hjälp, kommer man vid samtalet överens om tid för hembesök inom några dagar. Vid hembesöket diskuteras situationen och ansökan skrivs tillsammans med den sökande. Utifrån hur hemsituationen och ansökan ser ut tas beslut om insatsens utformning. Även här ges ett muntligt beslut vid mötet som senare bekräftas skriftligt. Biståndsbedömaren kontaktar berört hemvårdsområde som förbereds på vilka insatser som behöver planeras. Sedan är det hemvårdsområdet som tar kontakt med vårdtagaren och det är de som gemensamt bestämmer när insatserna skall starta. Det administrativa arbetet sköts på samma sätt som i det första fallet.

I princip arbetas på samma sätt när det gäller plats på äldreboende.

## Bakgrundsmaterial

Resterande delen av diagram samt annat material som tagits fram redovisas i bilaga och innehåller följande:

- Antal biståndsbeslut per handläggare - hemtjänst.
- Antal biståndsbeslut per handläggare - särskilt boende
- Andel i befolkningen 80 år och äldre.
- Kostnad för handläggning av hemtjänst/särskilt boende relaterat till antal inv. >80 år.