



Granskning av hemtjänst

Rapport

Leksands kommun

KPMG AB

2018-06-13

Antal sidor 13



Leksands kommun
Granskning av hemtjänst

2018-06-13

Innehållsförteckning

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Sammanfattning | 2 |
| 2 | Inledning/bakgrund | 3 |
| 2.1 | Syfte, revisionsfråga och avgränsning | 3 |
| 2.2 | Revisionskriterier | 3 |
| 2.3 | Metod | 4 |
| 3 | Resultat av granskningen | 5 |
| 3.1 | Hemtjänstens volym- och kostnadsutveckling | 5 |
| 3.2 | Mål och riktlinjer | 7 |
| 3.3 | Kommunens hemtjänst | 8 |
| 3.4 | Uppföljning | 9 |
| 4 | Slutsats och rekommendationer | 11 |
| 4.1 | Svar på revisionsfrågorna | 11 |
| 4.2 | Rekommendationer | 12 |

1 Sammanfattning

Vi har av Leksands kommuns revisorer fått i uppdrag att granska hemtjänsten. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig och effektiv ledning och styrning av verksamheten avseende resursfördelning, planering och uppföljning.

Hemtjänst erbjuds för personer som vill bo kvar i sitt ordinära boende och behöver hjälp med vissa serviceinsatser och/eller omvårdnadsinsatser. Insatserna kräver biståndsbeslut och utgår från varje persons individuella behov.

Hemtjänsten är ett område som av flera anledningar är svår att planera och budgetera utifrån verksamhetens föränderlighet. För att kunna bedriva en kostnadseffektiv verksamhet är det nödvändigt med en flexibel organisation. Detta innebär också att kvalificerad uppföljning av verksamheten, insatser och bemanning är av yttersta vikt.

Vår sammanfattande bedömning är att det finns en ändamålsenlig struktur och systematik i ledning och styrning, men att åtgärder behöver vidtas för att säkerställa effektivt resursutnyttjande samt kvalitet för brukaren.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att;

- Se över arbetet med resursplanering inom den kommunala hemtjänsten.
- Se över rutiner och arbetssätt för att främja minskat vikariebehov, effektiv vikariehantering och ökad flexibilitet mellan hemtjänstgrupper.
- Säkerställa att första hembesök genomförs enligt rutin.
- Säkerställa att aktuella genomförandeplaner (IGP) finns upprättade.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Leksands kommuns revisorer fått i uppdrag att granska rutinerna kring kommunens anläggningsregister. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

Hemtjänst erbjuds för personer som vill bo kvar i sitt ordinära boende och behöver hjälp med vissa serviceinsatser och/eller omvårdnadsinsatser. Insatserna kräver biståndsbeslut och utgår från varje persons individuella behov.

Hemtjänsten är ett område som av flera anledningar är svår att planera och budgetera utifrån verksamhetens föränderlighet. För att kunna bedriva en kostnadseffektiv verksamhet är det nödvändigt med en flexibel organisation. Detta innebär också att kvalificerad uppföljning av verksamheten, insatser och bemanning är av yttersta vikt.

Hemtjänsten i Leksand har under de senaste åren på olika sätt uppmärksammats för goda resultat och hög effektivitet.

Revisorerna bedömer utifrån sin riskanalys att området är fortsatt viktigt och att fördjupad granskning bör göras.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig och effektiv ledning och styrning av verksamheten avseende resursfördelning, planering och uppföljning.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Finns mål, riktlinjer och tillhörande system för hur styrning och ledning ska fungera i samtliga led från kommunstyrelsen till utförare?
- Är verktyg och metoder för budgetering och planering av verksamheten ändamålsenliga?
- Finns ändamålsenligt stöd för att planera tid hos brukare inkl. planering av kringtid som t.ex. resor?
- Finns rutiner för flexibelt personalutnyttjande mellan hemtjänstområden som t.ex. personalpool och vikariehantering? Hur säkerställs att personalresurser nyttjas optimalt?
- Vilket inflytande har personalen avseende planering?
- Finns riktlinjer och rutiner för uppföljning av verksamheten? Följer kommunstyrelsen upp mål, uppdrag och direktiv i tillräcklig utsträckning?
- Hur säkerställs kvalitet/värde för brukaren?

Granskningen avser kommunstyrelsen.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om verksamheten/rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap 6 § (2017:725)



Leksands kommun
Granskning av hemtjänst

2018-06-13

- Socialtjänstlagen (2001:453)
- Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)
- Socialstyrelsens föreskrifter
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier
- Intervjuer/avstämningar med berörda tjänstemän och förtroendevalda.

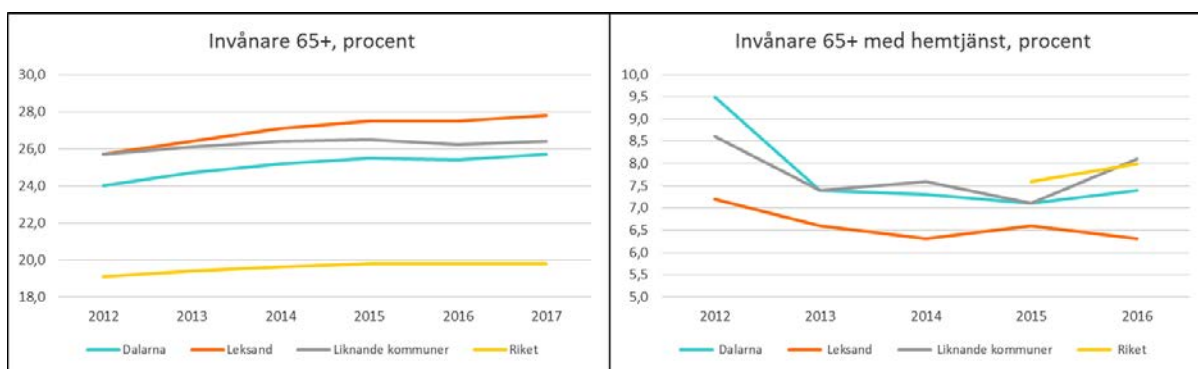
Rapporten är faktakontrollerad av utskottsordförande Kenneth Dahlström, avdelningschef Marie Van Geffen Blomberg och verksamhetsutvecklare Yvonne Thorell. Enhetschef Marie-Louise Jonsson samt facklig företrädare Karin Nyström har fått rapporten för faktakontroll men ej återkopplat.

3 Resultat av granskningen

3.1 Hemtjänstens volym- och kostnadsutveckling

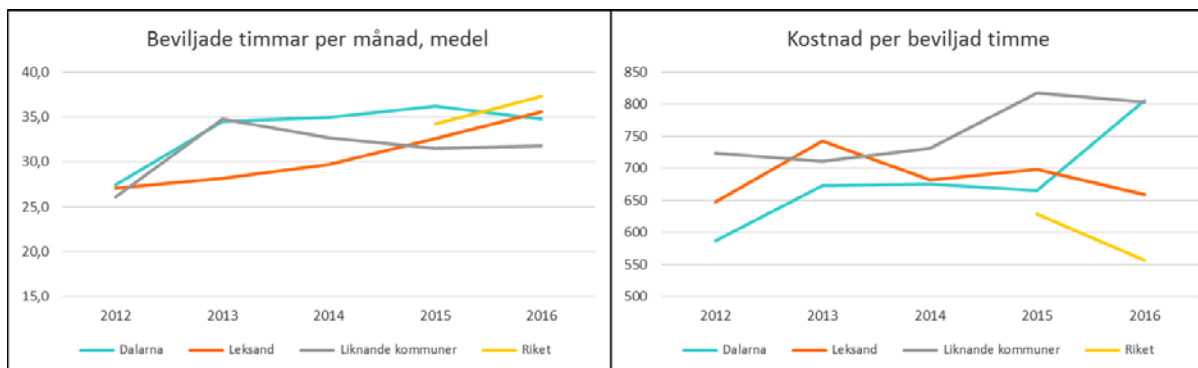
Huvuddelen av brukarna av hemtjänst är över 65 år. I Leksands kommun har andelen av befolkningen över 65 år ökat de senaste åren, och utgjorde 27,8 procent år 2017. Andelen är högre jämfört med riket, liknande kommuner och länet.

Andelen av invånare 65+ som har hemtjänst har minskat något under de senaste åren, och ligger på en lägre nivå jämfört med riket, liknande kommuner och länet. Cirka 300 personer har hemtjänst.



Källa: www.kolada.se. I gruppen Liknande kommuner äldreomsorg Leksand 2016 ingår Åmål, Tanum, Sunne, Oxelösund, Hultsfred, Olofström, Lysekil.

Genomsnittligt antal beviljade timmar per brukare har ökat i Leksand de senaste åren, och är år 2016 i nivå med länet. Kostnaden per beviljad timme har minskat sedan år 2013, och har sedan dess legat på en lägre nivå jämfört med liknande kommuner. Vad gäller kostnad per beviljad timme har den minskat över tid och är år 2016 lägre än för liknande kommuner och länet.



Källa: www.kolada.se. Notera att fr.o.m. år 2013 exkluderas personer som enbart har trygghetslarm, matdistribution eller mindre än två timmar hemtjänst per månad.

Av kommunens egen uppföljning framgår att det totala antalet beviljade timmar ökat mellan år 2016 och 2017, och även bedöms öka under innevarande år. Dock är

2018-06-13

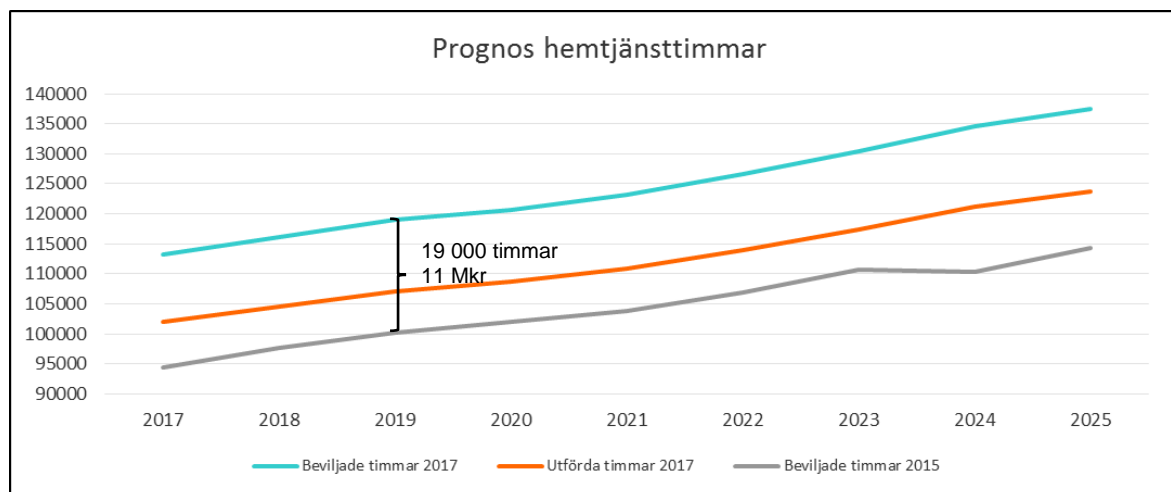
siffrorna på grund av byte av verksamhetssystem inte helt jämförbara. Noterbart är att andelen av beviljade timmar som utförts har minskat under år 2017 jämfört med tidigare år. För närvarande pågår en analys inom förvaltningen om orsakerna till detta.

Antalet utförda timmar dock förändrats marginellt mellan år 2016 och 2017, ca 100 000 timmar årligen. Inom egen regi utfördes under år 2017 86 808 timmar år jämfört med 96 948 beviljade timmar, d.v.s. knappt 90 procent. Tidigare år har ca 97-98 procent av beviljad tid utförts. Egen regi har en marknadsandel om ca 85 procent, och det finns en privat utförare som står för resterande andel, ca 15 procent.

Kommunen gör även en egen uppföljning vad gäller kostnad per hemtjänsttimme i egen regi. Med utgångspunkt i beviljade timmar har timkostnaden minskat mellan år 2016 och 2017. Om däremot utförda timmar utgör utgångspunkt har timkostnaden istället ökat.

Då förändring av antalet hemtjänsttimmar är väsentligt för resursallokering och kostnadsutveckling över tid gör kommunen regelbundet prognoser över hur hemtjänsttimmarna kommer att utvecklas de närmaste åren. Prognoserna utgår från befintligt konsumtionsmönster (beviljade timmar per åldersgrupp) och skrivs fram med kommunens befolkningsprognos.

I prognosen som togs fram inför arbetet med planering för år 2018 gjordes prognosen utifrån data år 2015. Därefter har nya prognoser gjorts utifrån att dels antalet beviljade timmar ökat och andelen utförda timmar minskat. I figuren nedan illustreras skillnader i hur antal timmar påverkar verksamhetens omfattning. Skillnaden år 2019 mellan lägsta och högsta prognos är knappt 19 000 timmar, vilket motsvarar drygt 11 Mkr vid en genomsnittlig timkostnad av 600 kr. Därför är det väsentligt att det finns såväl aktuella som relevanta prognoser att tillgå för att planera och resurstilldela verksamheten utifrån bedömd utveckling framåt.



Källa: Leksands kommun.

Kommentar

Vi har tagit del av data och information som visar att det finns ett systematiskt arbete med att följa och analysera information motsvarande ovanstående.

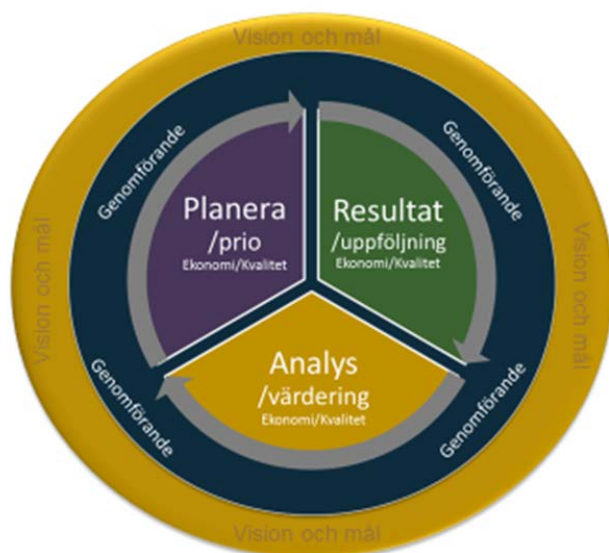
3.2 Mål och riktlinjer

Utifrån Vision 2025 har kommunfullmäktige beslutat om 12 mål som gäller för år 2018. Av dessa anges i sektorsplanen för vård och omsorg att fyra mål står i fokus, och för respektive mål finns en eller flera indikatorer angivna för att följa upp målen. Det finns även aktiviteter redovisade för att bidra till måluppfyllelse. Detta återspeglas också i kvalitets- och verksamhetsplanen för verksamhetsområdet ordinärt boende.

Ett exempel gäller målet ”Verka för att de äldre och de med funktionsnedsättning ges möjlighet till större inflytande och mer utvecklande vardag”. Som indikator gällande hemtjänsten används resultat från Socialstyrelsens årliga brukarundersökning. Som aktivitet anges aktuell individuell genomförandeplan (IGP), som ska följas upp kontinuerligt/månadsvis av chef samt planeras in fortlöpande i genomförandet av verksamheten.

Leksands kommun har sedan år 2011 tillämpat kundval inom hemtjänsten, i enlighet med Lagen om valfrihetssystem (LOV). Till och med årsskiftet 2017/2018 skedde detta tillsammans med Rättviks kommun. Detta hanterades i en gemensam nämnd, som upphörde vid årsskiftet 2017/2018. För närvarande pågår en översyn av bl.a. förfrågningsunderlaget och administrativa rutiner inom förvaltningen.

Inom sektor vård och omsorg har det under flera år skett en utveckling av det systematiska kvalitetsarbetet, som konkretiserats i en arbetsmodell. Utgångspunkt utgörs av vision och mål som fastställs av politiken. Genomförande av verksamheten är något som ständigt pågår, årets alla dagar. För att leda och utveckla verksamheten sker, på alla nivåer, ett arbete med resultatuppföljning, analys samt planering. Se figur nedan.



Figur: Systematiskt kvalitetsarbete. Källa: Sektorsplan för Vård och omsorg 2018.

2018-06-13

Det finns också en upparbetad årscykel för sektorns kvalitetsarbete, som knyter an med aktiviteter kopplade till arbetsmodellen ovan. Bland annat träffas alla enhetschefer, avdelningschefer, sektorschef m.fl. fyra gånger under året för gemensam analys, diskussion och planering.

På intranätet finns en struktur där innehållet i ledningssystem för systematisk kvalitetsutveckling finns tillgänglig för alla medarbetare. För att förenkla och stärka tillgängligheten finns även verksamhetsvisa ingångar. I strukturen ingår bl.a. styrdokument, processer, rutiner, egenkontroller, riskanalys och avvikelser. För närvarande pågår en översyn och uppdatering av processer och rutiner, som ska vara klar under våren.

Digitalisering är ett område som dels är lyft som politiskt målområde, dels ett fokusområde inom förvaltningen. Inom digitalisering sker ett pågående utvecklingsarbete, som såväl kan bidra till att öka kvaliteten för kund men även en mer kostnadseffektiv verksamhet. För närvarande är nyckelfri hemtjänst i slutfas av införande, liksom digital signering av HSL-uppdrag (läkemedel, rehab/träning). Det finns även tillgång till att använda kameror för tillsyn, under förutsättning att kunden är intresserad av det som alternativ och/eller komplement till besök.

Kommentar

Inom sektor Vård och omsorg har det under flera år byggts upp en systematik i styrningen. Det finns en följsamhet i styrdokumenterna avseende politiska mål, och arbetet med att involvera chefer och medarbetare samt tillgängliggöra kvalitetsledningssystemet ytterligare pågår.

3.3 Kommunens hemtjänst

Den kommunala hemtjänstverksamheten består av fyra hemtjänstgrupper samt nattpatrull och leds för närvarande av en nyligen rekryterad enhetschef. En ytterligare enhetschef är rekryterad tillfälligtvis för en tidsbestämd tjänstgöringsperiod. Av intervjuade framkommer att det skett ett flertal chefsbyten under senare år. Totalt består enheten av ca 75 medarbetare och alla grupper utgår från en gemensam lokal. Enheten har även ansvar för installation av larm samt nyckelfria lås. Därutöver finns en mindre hemtjänstgrupp som är integrerad i Björkbackens särskilda boende.

För närvarande finns fyra gruppleddare som har ansvar för bl.a. resursplanering, första kundbesök samt IGP. Vid intervjuer framkommer att dessa arbetar 100 procent vardera med planering, och inte uppger sig hinna med övriga uppgifter. Detta innebär att såväl första kundbesök som aktuella IGP är eftersatta områden. Resursplanering sker i ett IT-stöd, och personalen har mobil tillgång till bl.a. besöksplanering, kundinformation, dokumentation och tidsregistrering. Generellt tillämpas blockbesök i möjligaste mån, vilket innebär att flertal insatser genomförs vid ett och samma besök. Detta ses i huvudsak som positivt för kunden, medför högre personalkontinuitet samt mindre restid. Kundtid av totalt arbetad tid uppgår till ca 70 procent, med en viss variation mellan grupperna.

Vidare framkommer vid intervjuer att det under en längre tid funnits stora behov av vikarietillsättning. Detta förklaras till viss del av sjukfrånvaro, men även av att grundbemanning i ordinarie schemaläggning varit lägre än faktiskt behov.

2018-06-13

Konsekvenser av en för låg grundbemanning har varit att mycket tid gått åt till att ordna bemanning inom verksamheten inklusive övertid och beordring. Den kommungemensamma bemanningsenheten har bland annat därför haft problem med att tillsätta vikarier. Inom verksamheten tillämpas fasta scheman om normalt 6 veckor. Åtgärder har vidtagits för att höja grundbemanning genom att fasta scheman setts över och numera kommer att utgå från det planerade behovet. Detta bedöms minska behovet av vikarier väsentligt.

Vid intervjuer framkommer att bl.a. individuella önskemål från personal avseende kundplanering tidigare tillgodosetts i sådan utsträckning att det fått negativ inverkan på flexibiliteten. Därför pågår ett arbete inom enheten för att tydliggöra när undantag kan accepteras.

Via bemanningsenheten finns tillgång till dels en personalpool med tillsvidareanställd personal, dels timvikarier. Uppdraget är att tillsätta akuta vikariebehov samt vikariat upp till två veckor. Det finns uttalade krav avseende kompetens för timvikarier inom hemtjänst, som avser HSL-delegering, språktest samt körkort. Bemanningsenheten ansvarar även för rekrytering av nya semestervikarier. Det finns dokumenterade riktlinjer för vikariehanteringen, där roller och rutiner beskrivs och gränsdragningen mellan verksamheten och bemanningsenheten. Riktlinjerna ska uppdateras årligen eller vid behov.

Vid intervjuer framkommer synpunkter gällande vikariehanteringen, bland annat gällande introduktionsrutiner för vikarier och att det upplevs som att många vikarier slutar relativt snart efter genomförd introduktion. Vidare framkommer att riktlinjerna inte alltid följs, där exempel som nämns är att längre vikariat tillsatts med tillsvidareanställda poolare samt att helglistor inte erhålls i verksamheten. Det framkommer även synpunkter kring behov av utökade öppettider inom bemanningsenheten och att den borde vara organiserad inom sektorn för att underlätta styrningen.

Enligt intervjuade sker ett begränsat samarbete mellan hemtjänstgrupperna avseende behovsstyrt nyttjande av tillgängliga personalresurser. En förklaring som anges är det vikariebehov som funnits inom verksamheten, men även att frågan inte drivits på inom verksamheten och därmed inte utgör en naturlig del i vardagsarbetet.

Kommentar

Det finns för närvarande risker i den befintliga chefssituationen, främst avseende sårbarhet och hållbarhet över tid. Vi anser vidare att det avsätts osedvanligt stora resurser för resursplanering. Det är väsentligt att de åtgärder som pågår för att minska behovet av vikarier ger avsedda effekter, utifrån såväl ekonomiska som arbetsmiljömässiga skäl. Det ger också förbättrade förutsättningar för att driva och utveckla ett ökat samarbete mellan hemtjänstgrupperna.

3.4 Uppföljning

Uppföljning är en central del av kvalitetsledningssystemet. Sektorn har under flera år arbetat med att utveckla systematiken i uppföljning, som stöd för analys, jämförelser och utvecklingsåtgärder. Se figur nedan.



Figur: Mätning och uppföljning. Källa: Sektorsplan för Vård och omsorg 2018.

Utöver ovan använder kommunen flera kvalitetsregister, t ex Senior Alert, BPSD och palliativa registret. Verksamheten registrerar i dessa system kvalitetsindikatorer, och de kan dels användas som stöd i det operativa arbetet men även för uppföljning på verksamhetsnivå, t.ex. i patientsäkerhetsberättelsen.

Den månadsvisa uppföljningen är främst inriktad på ekonomisk uppföljning. Den utgår från enhetsnivå, som redovisar utfall, ev. åtgärder och helårsprognos. En sammanställning för sektorn redovisas för utskottet. För att stödja enhetscheferna har en gemensam APT-mall tagits fram som syftar till att tillgängliggöra information och bidra till en gemensam bild där bl.a. ekonomiskt resultat presenteras.

En mer omfattande uppföljning tas fram per tertiäl. Då följs utöver ekonomi även de politiska målen upp inklusive arbetsmiljö, i form av en statusrapportering över pågående och planerade åtgärder. Uppföljning görs på enhetsnivå, och sammanställs och kompletteras centralt per avdelning samt för sektorn. Som tidigare nämnts genomförs analysdagar enligt årscykeln där samtliga chefer inom sektorn deltar. Den sammanställda rapporten för sektorn överlämnas till utskott och kommunstyrelse.

Årsvis sammanställs en kvalitets- och resultatrapport över årets resultat för sektorn samt patientsäkerhetsberättelse. Dessa utgör underlag för följande års verksamhetsplanering och delar av materialet inarbetas i kommunens årsredovisning.

Hemtjänstutföraren får ekonomisk ersättning per utförd tid, såväl gällande egen regi som extern utförare. Månadsvis inrapporteras utförd tid per kund till biståndshandläggare/myndighetschef, som kontrollerar och godkänner utförd tid efter avstämning mot biståndsbeslut. Samma underlag är grund för avgiftshantering.

Kommentar

Uppföljning sker regelbundet och redovisas vid APT, till utskott och vidare till kommunstyrelse. Uppföljningsresultat används som underlag i planering.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att det finns en ändamålsenlig struktur och systematik i ledning och styrning, men att åtgärder behöver vidtas för att säkerställa effektivt resursutnyttjande samt kvalitet för brukaren.

4.1 Svar på revisionsfrågorna

| Revisionsfråga | Bedömning |
|---|--|
| Finns mål, riktlinjer och tillhörande system för hur styrning och ledning ska fungera i samtliga led från kommunstyrelsen till utförare? | Ja. Vi bedömer att det finns väl inarbetad systematik i styrning och kvalitetsledningssystem med tillhörande dokumentation. |
| Är verktyg och metoder för budgetering och planering av verksamheten ändamålsenliga? | Ja. Vi bedömer att det tas fram relevanta underlag och att olika metoder används för att utarbeta och förankra en relevant planering av verksamheten. |
| Finns ändamålsenligt stöd för att planera tid hos brukare inkl. planering av kringtid som t.ex. resor? | Delvis. Vi bedömer att det IT-stöd som nyttjas kan ge ändamålsenligt stöd, men resursåtgången för planering är osedvanligt hög. |
| Finns rutiner för flexibelt personalutnyttjande mellan hemtjänstområden som t.ex. personalpool och vikariehantering? Hur säkerställs att personalresurser nyttjas optimalt? | Delvis. Det finns rutiner avseende bemanning med vikarier, men vi bedömer att rutiner och arbetssätt kan förstärkas för att främja minskat vikariebehov, effektiv vikariehantering och ökad flexibilitet. |
| Vilket inflytande har personalen avseende planering? | Vi har under granskningen noterat att det under en period varit en turbulent situation inom hemtjänstverksamheten. Vi bedömer därför att former för personalens inflytande kan inarbetas och tydliggöras allt eftersom situationen stabiliseras. |
| Finns riktlinjer och rutiner för uppföljning av verksamheten? Följer kommunstyrelsen upp mål, uppdrag och direktiv i tillräcklig utsträckning? | Ja. Vi bedömer att den regelbundna rapporteringen som sker avseende ekonomi, mål och andra områden ger tillräcklig information och förutsättningar att agera vid behov. |

2018-06-13

| | |
|--|---|
| Hur säkerställs kvalitet/värde för brukaren? | Väsentliga åtgärder är första kundbesök samt aktuella genomförandeplaner. För närvarande finns dock brister avseende dessa. |
|--|---|

4.2 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Se över arbetet med resursplanering inom den kommunala hemtjänsten.
- Se över rutiner och arbetssätt för att främja minskat vikariebehov, effektiv vikariehantering och ökad flexibilitet mellan hemtjänstgrupper.
- Säkerställa att första hembesök genomförs enligt rutin.
- Säkerställa att aktuella genomförandeplaner (IGP) finns upprättade.

2018-06-13

KPMG AB



Mikael Lindberg
Kommunal revisor

Mats Lundberg
Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument.

Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.