

Revisorerna

Till: Vård- och omsorgsnämnden

För kännedom: Kommunfullmäktige



Revisionsrapport Styrning, ledning och bemanningsplanering inom hemtjänsten

Vi har med stöd av sakkunnigt biträde från KPMG granskat styrning, ledning och bemanningsplanering inom vård- och omsorgsnämndens ansvarsområde hemtjänst.

Granskningen visar att vård- och omsorgsnämnden inte har antagit något mål för verksamheten i enlighet med fullmäktiges verksamhetsplan för vård och omsorg år 2013.

Det saknas även en målsättning och strategi för personal- och kompetensförsörjning inom verksamhetsområdet hemtjänst.

Vår bedömning är att det brister i struktur och systematik i målarbetet och det riskerar att vård- och omsorgsnämndens styrning tappar i kraft och ändamålsenlighet.

Granskningen har även visat på att det inte sker någon uppföljning av att bemanningen inom hemtjänsten säkerställer en god och trygg vård. För att skapa kunskap om hur väl bemanningen inom hemtjänsten svarar upp mot de behov som finns hos vårdtagarna behöver vård- och omsorgsnämnden på ett tydligare sätt följa upp verksamheten avseende tillgänglig personaltid mot beviljad och utförd tid.

Vi vill uppmärksamma vård- och omsorgsnämnden på att, enligt personal inom hemtjänsten, beviljad insats och/eller tid för insats inte alltid utförs i enlighet med beslut. Vi menar att därmed riskeras rättssäkerheten för enskilda vårdtagare.

I övrigt hänvisar vi till rapporten i sin helhet i den bilagda granskningsrapporten.

Vi önskar att vård- och omsorgsnämnden senast den 23 januari inkommer med kommenterar till ovanstående iakttagelser.

För kommunrevisionen

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "Bengt Hansson".

Bengt Hansson

Ordförande/ revisor

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "Inga Engström".

Inga Engström

Revisor



Åmåls kommun

Vård- och omsorgsnämnden

Granskning av styrning, ledning och
bemanningsplanering inom
äldreomsorg/hemtjänst

Granskningsrapport

KPMG AB

Antal sidor:8
2013-10-30

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Inledning och bakgrund	2
3.	Syfte och revisionsfrågor	2
4.	Genomförande	2
5.	Rapportutformning	3
6.	Granskningsresultat	3
6.1	Styr- och ledningssystem	3
6.1.1	Personalstrategi	5
6.2	Arbetsätt och personalplanering	6
6.2.1	Beslut om hemtjänstinsats	6
6.2.2	Verkställighet hemtjänst	6
6.3	Rutin för avvikelser	7
6.4	Uppföljning av beviljad tid mot faktiskt utförd tid	7

1. Sammanfattning

KPMG har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Åmåls kommun granskat styrning, ledning och bemanningsplanering inom vård- och omsorgsnämndens äldreomsorg/hemtjänst.

Enligt Åmål kommuns styrprinciper fastställer kommunfullmäktige varje år en verksamhetsplan för respektive nämnd. Nämnderna skall omvandla kommunfullmäktiges verksamhetsmål till konkreta mål för sina verksamheter.

I verksamhetsplanen finns begreppet ”prestations- och utvecklingsmål” som styrande för vård- och omsorgsnämnden. Planen förtydligar att ett prestations- och utvecklingsmål bryter ned inriktningsmålen på en mer praktisk och verksamhetsnära nivå och visar vad varje verksamhet skall prestera och målen antas av nämnden.

Vård- och omsorgsnämnden har inte antagit något prestations- och utvecklingsmål för år 2013. Av förvaltningens mål och uppdrag till verksamheten framgår inte tydligt vad som förväntas när det gäller vad som skall präglade vård- och omsorgsinsatserna i Åmåls kommun.

Det saknas även en målsättning och strategi för personal- och kompetensförsörjning inom verksamhetsområdet hemtjänst.

Vår bedömning är att det brister i struktur och systematik i målarbetet. Det riskerar att styrningen tappar i kraft och ändamålsenlighet.

Någon uppföljning av att bemanningen inom hemtjänsten säkerställer en god och trygg vård görs inte.

För att skapa kunskap om hur väl bemanningen inom hemtjänsten svarar upp mot de behov som finns hos vårdtagarna är det nödvändigt att nämnden kontinuerligt följer upp verksamheten avseende personaltid, beviljad tid och faktiskt utförd tid. Inget av detta följs upp, sammanställs och analyseras idag på ett tydligt sätt. Det saknas underlag för bedömning av om bemanningen är den rätta för verksamheten.

Enligt våra intervjuer förekommer det att faktiskt utförd tid hos vårdtagare avviker från beviljad/beslutad tidsåtgång. Att det ofta utförs mindre tid och eller att en beviljad insats inte utförs på grund av personalbrist. Rättssäkerheten för enskilda vårdtagare riskeras därmed.

2. Inledning och bakgrund

Vi har på uppdrag av Åmål kommuns revisorer granskat styrning, ledning och bemanningsplanering inom vård- och omsorgsnämndens äldreomsorg/hemtjänst. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2013.

Insatser i form av hemtjänst föregås av en behovsbedömning som görs av biståndshandläggare tillsammans med den sökande. Beslut om bistånd i form av hemtjänst kan ges dels i form av personlig omvårdnad, dels i form av serviceinsatser t ex städ, tvätt och omvårdnad. Vård- och omsorgsnämnden har ansvar för att samtliga biståndsberättigade får det stöd och den hjälp de har beviljats.

En ändamålsenlig styrning, ledning, bemanningsplanering och uppföljning av verksamheten är väsentlig för att vård- och omsorgsnämnden skall kunna leva upp till sitt ansvar för att enskilda brukare inom äldreomsorgens hemtjänstverksamhet får det som har beslutats/beviljats.

Åmål kommuns förtroendevalda revisorer bedömer utifrån ovanstående i sin risk- och väsentlighetsbedömning att en fördjupad granskning bör göras av hur vård- och omsorgsnämnden och förvaltningen styr och följer upp hemtjänstverksamheten samt säkerställer att insatsernas verkställighet överensstämmer med biståndsbeslutet.

3. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen är del av kommunrevisionens underlag för sina bedömningar och uttalanden i revisionsberättelsen.

I granskningen har följande revisionsfrågor särskilt belysts:

- Hur vård- och omsorgsnämnden styr, leder och följer upp verksamheten för äldre i ordinärt boende.
- Hur bemanningsplanering och uppföljning av denna genomförs.
- Hur nämnden följer upp beslutade/beviljade insatser i förhållande till faktiskt utförda insatser

4. Genomförande

Granskningen har genomförts genom

- Studier och analys av styrande dokument
- Intervjuer med ordf. i vård- och omsorgsnämnden, förvaltningschef, avdelningschef, enhetschefer, biståndsbedömare samt en grupp om 15 personal/utförare.

- Sammanställning och återkoppling av granskningsresultat samt en avrapportering till kommunens revisorer.

5. Rapportutformning

I denna rapport sammanfattas våra mest väsentliga iakttagelser från granskningen. Rapporten har i allt väsentligt upprättats i avvikelseform, vilket innebär att i huvudsak förhållanden som vi anser bör uppmärksammas eller bli föremål för åtgärder redovisas.

6. Granskningsresultat

6.1 Styr- och ledningssystem

Enligt socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd avseende ledningssystem för kvalitet enligt bland annat socialtjänstlagen bör nämnden verka för att ledningssystemet integreras med de befintliga systemen för budget och verksamhetsplanering som nämnden har. Med ledningssystem i författningen avses att grundprinciper ska fastställas för ledning av verksamheten, mål ska ställas upp samt uppföljning av hur dessa mål uppnås.

Enligt Åmål kommuns styrprinciper fastställer kommunfullmäktige varje år en verksamhetsplan för respektive nämnd. Nämnderna skall omvandla kommunfullmäktiges verksamhetsmål till konkreta mål för sina verksamheter.

I verksamhetsplan för vård och omsorg år 2013 finns fullmäktiges strategiska mål för vård- och omsorgsnämnden. Dessa är kommunövergripande och har ingen direkt koppling till äldreomsorgens hemtjänstverksamhet.

I verksamhetsplanen finns begreppet ”prestations- och utvecklingsmål” som styrande för vård- och omsorgsnämnden. Planen förtydligar att ett prestations- och utvecklingsmål bryter ned inriktningsmålen på en mer praktisk och verksamhetsnära nivå och visar vad varje verksamhet skall prestera och målen antas av nämnden.

Vård- och omsorgsnämnden har inga prestations- och utvecklingsmål antagna för år 2013 dock har, enligt förvaltningschefen, inriktningsmål för år 2014 antagits för år 2014. Vidare skall förvaltningen och enheterna ta fram tidssatta mål senast under februari år 2014.

På verksamhetsnivå har förvaltningschefen upprättat skriftliga mål och uppdrag till avdelningschef och enhetschefer år 2013. Av dessa framgår inte tydligt vad som förväntas när det gäller vad som ska präglade vård och omsorgsinsatserna i Åmåls kommun.

Det kvalitetsarbete som bedrivs bygger i stort på verksamhetens egna prioriteringar och enligt de intervjuade saknas tydlighet från nämnden vad som förväntas. Vid granskningen framkommer att kvalitetsdiskussioner med nämnden är inplanerade under hösten 2013 för kommande års verksamhetsplanering.

Enligt författningen från socialstyrelsen som beskrivs ovan påpekas att ledningssystemet bör säkerställa att de viktigaste sociala tjänsterna och tillhörande arbetsprocesser beskrivs. Dessa processer kan bland annat beskrivas i skriftliga rutiner, riktlinjer och policydokument.

Vård- och omsorgsnämnden har 2012-12-13 antagit riktlinjer för handläggning och dokumentation för insatser enligt bland annat socialtjänstlagen för personer över 65 år. Av riktlinjerna framgår bland annat att det ska finnas utrymme för kvalitetssäkrad uppföljning av beviljade insatser utifrån utformad genomförandeplan och följande generella mål för beviljade insatser. De enskilda ska:

- Få de insatser som beviljats
- Tycka att insatserna är av god kvalitet
- Vara nöjda med de insatser de fått
- Känna sig trygga med de insatser som beviljats
- Uppleva att insatserna bidrar till att vardagen är hanterlig och meningsfull.

Vård och omsorgsnämnden har även 2013-05-23 antagit vägledande bestämmelser vid biståndsbedömning enligt socialtjänstlagen.

Vi har i vår granskning också tagit del av dokumentet Lokala värdighetsgarantier. Dokumentet innehåller tre olika garantier varav två har koppling till hemtjänst:

- Äldre personer som har en synpunkt på beslutade insatser, garanteras ett samtal från närmaste chef, inom två veckor från det att synpunkten kommit in. Detta för att kunna åtgärda och rätta till en brist eller felaktighet i beslutade insatser.
- Äldre personer som beviljats insatser garanteras en kontinuerlig uppföljning av genomförandeplanen genom sin kontaktperson. Genomförandeplanen skall följas upp minst två gånger per år eller vid långvarig förändring, så att den är aktuell motsvarande de insatser som beviljats.

Det framgår inte av dokumentet om vård- och omsorgsnämnden har antagit dessa värdighetsgarantier.

En skriftlig rutin finns upprättad för verkställighet inom bland annat hemtjänst. Rutinen beskriver tydligt vem som ansvarar för vad i processen från beslut till verkställighet.

Kommentar

För en trovärdighet i lednings- och styrningsarbetet är det viktigt att det finns en koppling mellan organisationens olika nivåer vad gäller visioner, viljeinriktning och mål.

Det har i vår granskning inte varit möjligt att säkerställa om nämndens arbete och viljeinriktning överensstämmer med de av fullmäktige fastställda målen. Det saknas från nämnden uppdrag till förvaltningen och uttalade mål för hemtjänstverksamheten år 2013.

Vård- och omsorgsnämnden behöver utarbeta mål och utveckla processen avseende framtagande av mål både vad gäller på kort och lång sikt. Vår granskning visar på att det brister i struktur och systematik i målarbetet, det förekommer ett flertal olika målbegrepp både inom och för olika nivåer. Detta riskerar att styrningen tappar i kraft och ändamålsenlighet.

Det är positivt att vård- och omsorgsnämnden i sina riktlinjer har tydliga mål för beviljade insatser. Då det saknas inriktningsmål/verksamhetsmål för hemtjänsten år 2013 går det inte att stämna av om riktlinjerna är i linje med politikens viljeinriktning för hemtjänstverksamheten.

6.1.1 Personalstrategi

Vår granskning har inte visat på att det finns någon av vård- och omsorgsnämnden antagen personalstrategi för vård- och omsorgsverksamheten. I verksamhetsplanen anges ”delaktiga och engagerade medarbetare” som ett av fullmäktiges strategiska mål. Förvaltningens mål gällande medarbetare är ”halverad korttidsfrånvaro senast 2014-12-31 med delmålet minskning med 25 % senast 2013-12-31.

Någon handlingsplan för hur nå ovanstående mål finns inte av vad som framkommit i granskningen.

Kommentar

Personal- och kompetensförsörjning är viktiga områden för att säkerställa god kvalitet samt att verksamheten i övrigt fungerar ändamålsenligt. Uppgiften att tillse att det finns en bemanning som säkerställer en god och trygg omsorg är enligt vår mening inte en primär uppgift för nämnden. Dock menar vi att nämnden på en övergripande nivå bör följa upp hur förvaltningen/hemtjänstverksamheten klarar personal- och kompetensförsörjning. För detta behövs en tydligt uttalad målsättning och strategi att följa upp personalsituationen mot.

Vi rekommenderar att vård- och omsorgsnämnden utarbetar mätbara mål samt fastställer en plan för att regelbundet följa upp dessa.

6.2 Arbetssätt och personalplanering

6.2.1 Beslut om hemtjänstinsats

Till grund för hemtjänstens arbete ligger de biståndsbeslut som fattas av biståndshandläggare inom utvecklings- och uppföljningsenheten. Biståndshandläggarna lyder under biträdande förvaltningschef. Beslut om hemtjänstinsats är tidsbestämda, från 3 veckor upp till ett år. För olika beviljade insatser har vård- och omsorgsnämnden 2010-01-20 fastställt schablontider. T ex personlig hygien 10 min/tillfälle och promenadstöd 20-40 min/tillfälle. Tid för insats är inget som delges den biståndsberättigade utan utgör grund för debitering och bemanningsplanering.

Överlämnande av ett ärende från biståndshandläggare till verkställigheten/hemtjänsten sker via datastödet Pro Capita där enhetschefen tar ut beställningen; d v s beslutsunderlag och beslut om insats. Via Pro capita får biståndshandläggarna information om när ett biståndsbeslut är i verkställighet.

Biståndshandläggarna ansvarar därefter för uppföljning och omprövning av insatser på individnivå. Uppföljning av faktiskt utförd tid och insats mot beviljad insats ingår inte i biståndshandläggarens uppgift och ansvar.

6.2.2 Verkställighet hemtjänst

Hemtjänsten är i dag organiserad i fem hemtjänstgrupper samt nattpatrull, anhängvårdare och dagverksamhet. Ansvaret för dessa hemtjänstgrupper är fördelat på två enhetschefer vilka bland annat skall svara för verksamhetsuppföljning. Till hemvården hör också en verksamhetssamordnare med ansvar för grundläggande schemaläggning och bemanningsplanering.

Inom varje hemtjänstgrupp finns en samordningsansvarig med uppgift att tillse att det finns en tillräcklig bemanning för gruppens dagliga arbete. Nyttillkomna ärenden går via enhetschefen till verksamhetssamordnaren som upprättar en vardagsplan/genomförandeplan för insatsen. Vardagsplanen överlämnas till gruppssamordnaren som lägger in ärendet i dagsschemat.

Enligt samtliga vi intervjuat i vår granskning har verksamheten en hög sjukfrånvaro bland hemtjänstpersonalen. Behov av vikarier under vardagar skall anmälas till verksamhetssamordnaren eller enhetschef som i sin tur kontaktar bemanningsenheten. Vid frånvaro under helger ringer hemtjänstgruppen själv in vikarier. Bemanningenheten är idag centralt placerad i kommunen men skall enligt avdelningschef flyttas över till vård- och omsorgsförvaltningen januari år 2014. Enheten blir då en egen avdelning under förvaltningschefen och kommer att finnas till för verksamheten även under helger.

Enligt intervjuad personal fungerar inte bemanningsenheten tillfredsställande, dubbelbokningar eller att personal sätts in på fel dag är exempel som uppges förekomma.

Under året har arbetsbelastningen ökat betydligt inom hemtjänsten med anledning av nedläggning av 40 platser inom särskilt boende inom äldreomsorgen. F n finns i verksamheten tre personal extra utöver budget i syfte att klara av att möta de behov som finns idag. Enligt såväl enhetschefer som personal är det ändå inte möjligt och det förekommer att vårdtagare inte får det han/hon har beviljats på grund av personalbrist.

En allmän uppfattning bland personalen är att det är de som avgör vilka prioriteringar som måste göras då bemanningen inte är tillräcklig för att tillgodose behoven. Det kan gälla avvikelse från såväl beslutad tid för insats som hela insatsen, t ex en beviljad promenad.

Någon uppföljning av att bemanningen säkerställer en god och trygg vård görs inte enligt de vi intervjuat i granskningen.

6.3 Rutin för avvikelser

Det finns en gemensam modul i Pro capita där utförarpersonal bland annat skall dokumentera avvikelser från beslut och som biståndshandläggarna kan ta del av. Någon dokumenterad rutin för avvikelshantering finns i övrigt inte, ej heller görs enligt uppgift någon uppföljning över de avvikelser som finns dokumenterade.

6.4 Uppföljning av beviljad tid mot faktiskt utförd tid

Under år 2013 har ett mobilt system, Phoniros, införts som innebär att personalen öppnar och låser vårdtagarnas dörrar med hjälp av mobiltelefonen. Härigenom behöver inte vårdtagarna lämna ut nycklar till sina bostäder. Systemet registrerar också tiden hos vårdtagaren.

Granskningen har inte visat på att det sker någon tydlig uppföljning av beviljad tid/insats mot faktiskt utförd tid samt tillgänglig personaltid. Den uppföljning som rapporteras till vård- och omsorgsnämnden varje månad är ekonomiskt utfall mot budget och orsak till budgetavvikelse samt rapport om synpunkter/klagomål.

Enligt såväl ansvariga tjänstemän som ordförande vård- och omsorgsnämnden planeras det för att införa ett planeringssystem för hemtjänstinsatser, Laps Care. Detta system integreras med pro Capita som utgör grunden för verkställighet och kommer att möjliggöra jämförelse mellan beviljad tid, utförd tid och tillgänglig personaltid.

Kommentar

För att skapa kunskap om hur väl bemanningen inom hemtjänsten svarar upp mot de behov som finns hos vårdtagarna är det nödvändigt att nämnden kontinuerligt följer upp verksamheten avseende tillgänglig personaltid, beviljad tid/insats och faktiskt utförd tid.

Inget av ovanstående följs upp, sammanställs och analyseras på ett tydligt sätt idag. Något underlag för bedömning av om bemanningen är den rätta för verksamheten, säkerställer en god och trygg vård finns inte.

Om vård- och omsorgsnämnden inte har kunskap om vad som presterats i verksamheten synes det också vara svårt att styra verksamheten.

Enligt personal inom hemtjänsten förekommer att faktiskt utförd tid hos en vårdtagare avviker från beviljad/beslutad tidsåtgång, att det ofta utförs mindre tid på grund av personalbrist. Det förekommer även att en beviljad insats inte utförs alls. Rättssäkerheten för enskilda vårdtagare riskeras härmed.

Genom att personalen planerar och prioriterar arbetsdagen på egen hand riskerar det att ansvariga chefer har bristfällig kontroll över att alla beviljade insatser blir utförda.

Göteborg som ovan

KPMG AB



Kerstin Ingvarsson