

Till

Socialnämnden

För kännedom

Kommunfullmäktige

Revisionsgranskning, biståndshandläggning och verkställighet inom hemtjänsten

Kumla kommuns revisorer har granskat om socialnämndens biståndshandläggning och verkställighet av insatser bedrivs ändamålsenligt och effektivt. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

I granskningen identifieras en del brister i biståndshandläggningen och verkställigheten av hemtjänstinsatser.

Av intervjuerna och granskningen som helhet framkommer att verksamheten inte har ett fullt ut utvecklat ledningssystem i den mening som beskrivs i Socialstyrelsens föreskrift (SOSFS 2011:9). Det pågår just nu ett arbete inom förvaltningen att iordningsställa ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, men det finns inte en tidsplan för när ledningssystemet förväntas vara färdigställt.

Verksamheten vittnar om långa handläggningstider och att ansökningar får läggas åt sidan för uppgifter som bedöms vara akuta. Dessutom framkommer i granskningen att beslut inte hinner följas upp innan tidsperioden för beslutet gått ut. Myndighetsutövningen i form av biståndsbedömning de första 10-14 dagarna utförs av personal som vanligtvis inte hanterar myndighetsutövning enligt Socialtjänstlagen utan istället arbetar företrädesvis utifrån Hälso- och sjukvårdslagen.

Rekrytering av personal utgör en betydande del av enhetschefernas arbetsbörda och det innebär att utvecklingsarbetet får stå tillbaka. Sjukskrivningstalen inom verksamheten är oroväckande höga och introduktion till nyanställda beskrivs vara i behov av utveckling.

Nämnden följer inte upp produktivitet utifrån sitt fastställda mått på produktivitet (22,2 timmar hos vårdtagare/heltidsanställd/vecka) utan i förhållande till budget.

Mot bakgrund av ovanstående samt vad som i övrigt framkommer i bifogad revisionsrapport lämnar vi följande rekommendationer.

- Iordningställandet av ledningssystemet ska beredas prioritet.
- Nämnden ska säkerställa att rättssäkerheten i myndighetsbeslut tillgodoses.
- Nämnden bör se över organisation och rutiner i samband med rekrytering, rehabilitering och introduktion av nyanställda i syfte att säkerställa kvalitet och göra organisationen mer effektiv.
- Nämnden bör överväga att följa upp produktiviteten.

Revisorerna önskar att socialnämnden inkommer med synpunkter på granskningen samt denna skrivelse, senast den 5 maj 2017.

För revisorerna i Kumla kommun

Anders Svärd
Ordförande revisionen



Kumla kommun

Granskning av biståndshandläggning
och verkställighet inom hemtjänsten
Revisionsrapport

KPMG AB

Antal sidor: 14

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	2
4.	Avgränsning	2
5.	Revisionskriterier	3
6.	Ansvarig nämnd	3
7.	Metod	3
8.	Projektorganisation	3
9.	Resultat	4
9.1	Lagar	4
9.1	Mål och målvärden	4
9.1.1	Verksamhetens mål	5
9.1.2	Resursfördelningsmodell	5
9.2	Organisation	6
9.2.1	Ledningssystem och riktlinjer	6
9.2.2	Biståndsbedömningen	7
9.2.3	Hemtagningssteam	7
9.2.4	Verkställigheten	8
9.3	Jämförelsetal från Kolada, kommun- och landstingsdatabasen	9
9.4	Beviljade insatser i förhållande till utförd tid	11
9.5	Uppföljning	11
9.6	Slutsatser och rekommendationer	12

1. Sammanfattning

Vi har av Kumla kommuns revisorer fått i uppdrag att granska biståndshandläggning och verkställighet inom hemtjänsten. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Biståndshandläggning är myndighetsutövning i kommunen och därmed betydelsefullt ur rätts-säkerhetssynpunkt för den enskilde. Biståndshandläggningen är också betydelsefull ur ett ekonomiskt perspektiv för kommunen. Det är via biståndsbeslutet som insatser genereras vilket också innebär kostnader för kommunen. Vidare är det viktigt att kommunen har en uppföljning av biståndsbeslutet både vad gäller innehåll och omfattning. Verkställighet av beslut som ej stämmer överens med biståndsbeslutet kan bli rättsosäkert för den enskilde och kostsamt för kommunen.

Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma om socialnämndens biståndshandläggning och verkställighet av insatser bedrivs ändamålsenligt och effektivt.

Vår granskning visar på en del brister i biståndshandläggningen och verkställigheten av hemtjänstinsatser.

Av intervjuerna och granskningen som helhet framkommer att verksamheten inte har ett fullt utvecklat ledningssystem i den mening som beskrivs i Socialstyrelsens föreskrift (SOSFS 2011:9). Det pågår just nu ett arbete inom förvaltningen att iordningsställa ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, men det finns inte en tidsplan för när ledningssystemet förväntas vara färdigställt.

Verksamheten vittnar om långa handläggningstider och att ansökningar får läggas åt sidan för uppgifter som bedöms vara akuta. Dessutom framkommer i granskningen att beslut inte hinner följas upp innan tidsperioden för beslutet gått ut. Myndighetsutövningen i form av biståndsbedömning de första 10-14 dagarna utförs av personal som vanligtvis inte hanterar myndighetsutövning enligt Socialtjänstlagen utan istället arbetar företrädesvis utifrån Hälso- och sjukvårdslagen.

Rekrytering av personal utgör en betydande del av enhetschefernas arbetsbörda och det innebär att utvecklingsarbetet får stå tillbaka. Sjukskrivningstalen inom verksamheten är oroväckande höga och introduktion till nyanställda beskrivs vara i behov av utveckling.

Nämnden följer inte upp produktivitet utifrån sitt fastställda mått på produktivitet (22,2 timmar hos vårdtagare/heltidsanställd/vecka) utan i förhållande till budget.

Våra rekommendationer:

- *Iordningställandet av ledningssystemet ska beredas prioritet.*
- *Nämnden ska säkerställa att rättssäkerheten i myndighetsbeslut tillgodoses.*
- *Nämnden bör se över organisation och rutiner i samband med rekrytering, rehabilitering och introduktion av nyanställda i syfte att säkerställa kvalitet och göra organisationen mer effektiv.*
- *Nämnden bör överväga att följa upp produktiviteten.*

2. Bakgrund

Vi har av Kumla kommuns revisorer fått i uppdrag att granska biståndshandläggning och verkställighet inom hemtjänsten. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Biståndshandläggning är myndighetsutövning i kommunen och därmed betydelsefullt ur rätts-säkerhetssynpunkt för den enskilde. Biståndshandläggningen är också betydelsefull ur ett ekonomiskt perspektiv för kommunen. Det är via biståndsbeslutet som insatser genereras vilket också innebär kostnader för kommunen.

Vidare är det viktigt att kommunen har en uppföljning av biståndsbeslutet både vad gäller innehåll och omfattning. Verkställighet av beslut som ej stämmer överens med biståndsbeslutet kan bli rättsosäkert för den enskilde och kostsamt för kommunen.

Kumla kommuns revisorer bedömer att biståndshandläggning och verkställighet är en avgörande process för såväl kvalitet som kostnader och att en granskning är viktig.

3. Syfte

Syftet med granskningen har varit att bedöma om socialnämndens biståndshandläggning och verkställighet av insatser bedrivs ändamålsenligt och effektivt.

Vi har därför granskat

- Finns riktlinjer antagna av socialnämnden som stöd för biståndshandläggningen?
- Finns ett gemensamt förhållningsätt och gemensamma bedömningsgrunder mellan biståndshandläggare?
- Finns en tydlighet i rollfördelning mellan biståndshandläggning och verkställighet?
- Finns genomförandeplaner och till vilken kvalitet?
- Följs biståndsbesluten upp?
- Är organisationen ändamålsenlig?
- Finns fungerande kvalitetsledningssystem avseende området?
- Hur planerar verksamheten beviljade insatser till vårdtagare och hur följer verksamheten upp utförd tid hos vårdtagare?

4. Avgränsning

Granskningen har omfattat hemtjänsten inom Kumla kommun.

5. Revisionskriterier

Vi har bedömt om verksamheten uppfyller

- Kommunallagen 6 kap. 7 §
- Socialtjänstlagen (2001:453)
- Socialtjänstförordningen
- SOSFS (2011:9) Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete
- Politiska beslut, interna riktlinjer och rutinbeskrivningar.

6. Ansvarig nämnd

Granskningen har avsett socialnämnden. Rapporten är saklighetsgranskad av socialchef.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av:
 - Riktlinjer biståndsbeslut inom Vård och omsorg enligt SoL
 - Delegationsordning
 - Internbudget 2016 med verksamhetsplan
 - Socialnämndens förslag till uppföljningsmätt 2016
 - Målaktiviteter 2016 Vård och Omsorg – Hemtjänst
 - Resursfördelning/Budget underlag 2016 – Hemvård
- Intervjuer med socialchef, verksamhetschef vård och omsorg, verksamhetschef IFO (Individ- och familjeomsorg), enhetschef vuxenheten, enhetschef hemtjänst verkställighet, biståndshandläggare samt ekonom kopplad till socialförvaltningen.

8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Annelie Svensson, konsult Andreas Wendin deltar i granskningen utifrån sin roll som kundansvarig för revisorerna i Kumla kommun.

9. Resultat

9.1 Lagar

Socialtjänstlagen

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller inte kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden. Den enskilda ska genom bistånd tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjlighet att leva ett självständigt liv. Insatser från hemtjänsten ska ges för att det ska vara möjligt för denna att bo kvar i det egna hemmet. Hemtjänst ges till människor som på grund av sjukdom, fysiska, psykiska och/eller sociala funktionshinder eller annan orsak behöver stöd och hjälp i den dagliga livsföringen.

Socialtjänstens omsorg om äldre ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande (värdegrund). Socialnämnden ska verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra.

Vidare ska socialnämnden verka för att äldre människor får goda bostäder och ska ge dem som behöver stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. Den äldre personen ska, så långt det är möjligt, kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service ska ges.

Socialnämnden ska göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen för äldre människor samt i sin uppsökande verksamhet upplysa om socialtjänstens verksamhet på detta område. Kommunen ska planera sina insatser för äldre. I planeringen ska kommunen samverka med landstinget samt andra samhällsorgan och organisationer.

9.1 Mål och målvärden

Kommunfullmäktige i Kumla har antagit en vision som övergripande styrriktning. Visionen kallad Framtiden Kumla vision 2025 lyder: ”I Kumla kommun strävar vi alltid efter att vara lite bättre. Genom att växa smart, satsa på barn och unga, ta hand om våra invånare och ta nytta av den närhet som finns blir vi lite bättre”.

Kommunfullmäktige sätter mål och målvärden för kommunens förvaltningar att jobba mot och socialnämnden beslutar om verksamhetsplan och målaktiviteter för att förvaltningen ska nå upp till kommunens vision och målsättning.

Socialnämndens värdegrund är trygghet, inflytande och delaktighet samt professionellt bemötande. Verksamheterna ska bedrivas utifrån etik, evidens samt kostnadseffektivt resursutnyttjande.

9.1.1 Verksamhetens mål

Socialnämnden har antagit målvärden och målaktiviteter för 2016. Nedanstående målvärden och målaktiviteter har relevans för denna granskning.

Demokrati och dialog

Andelen lyckade kontaktförsök med handläggare ska öka. Fortsätta samverka med servicecenter och säkerställa högt användande av Outlook och förbättrad mejlhantering.

Service och tillgänglighet

Andelen genomförandeplaner där brukarna aktivt fått vara med ska öka inom hemtjänsten och vård och omsorgsboendena. Säkerställa rutiner för när en genomförandeplan ska ske och uppmuntra brukarna att delta i upprättandet av sin egen genomförandeplan.

Ekonomi

Genomsnittskostnad för en utförd hemtjänsttimme i egen regi ska minska. Detta förutsätter att den effektiva brukartiden om 60 procent kan behållas. Handläggarna inom vård och omsorg ska säkerställa att de förändrade riktlinjerna från år 2014 följs och att beställar- utförarmodellen säkerställs.

Folkhälsa, vård och omsorg

Andel undersköterskor inom vård och omsorg ska öka. Genom att färdigställa en kompetensutvecklingsplan för medarbetarna inom vården där olika steg tas för att strategiskt öka medarbetarens kompetens. Målet är att en validering till undersköterska sker. Utveckla konceptet för rekrytering av undersköterskor.

Andelen brukare inom hemtjänsten som inte besvärar av ensamhet ska öka. Genom en fördjupad studie med stöd av Folkhälsoteamet tydliggöra faktorer för ensamhet och därefter utveckla åtgärder. Utveckla verksamheten på Kvarngården så att den blir mer lättillgänglig för social samvaro och medför en känsla av sammanhang för äldre medborgare i Kumla.

Andel brukare som är nöjda med hemtjänst och särskilt boende. Genom att arbeta med de synpunkter som de äldre fört fram så bör verksamheten kunna förbättras. Dessa är dessutom ofta satta som mål; aktiviteter, trygghet, ensamhet och matsituationer.

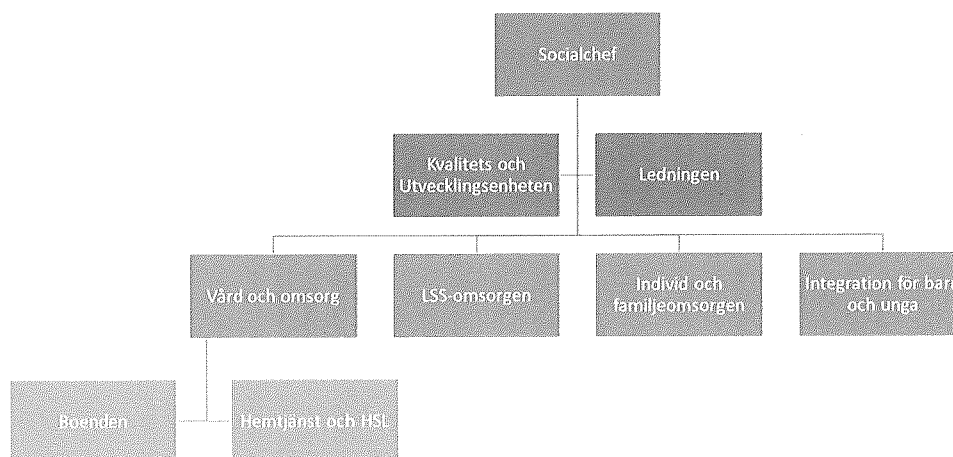
9.1.2 Resursfördelningsmodell

Socialnämnden som helhet redovisade ett underskott om 3,3 miljoner kronor gentemot budget för 2015. Äldreomsorgens del av underskottet är större än vad som visas i nämndens slutliga resultat. Det sammantagna underskottet motsvarade 14,4 miljoner kronor varav hemtjänsten ansvarade för 6 miljoner kronor och betalningsansvaret till Region Örebro för medicinskt färdigbehandlade motsvarar ca 5,6 miljoner kronor. Underskottet inom vård och omsorg beskrivs bero på ett större vårdbehov än budgeterat och har lett till att en annan modell för beräkning av ramtilldelning har använts inför 2016. Sammantaget har socialnämndens budgetram utökats inför 2016 med 15,2 miljoner kronor, varav 6,5 miljoner kronor avser volymökningar inom vård och omsorg.

9.2 Organisation

Socialförvaltningen omfattas av vård- och omsorg, LSS-omsorgen, individ- och familjeomsorgen samt integration för barn och unga. Avdelningen för vård och omsorg är uppdelad i enheterna boenden samt hemtjänst och HSL. Biståndshandläggarna, som är myndighetsutövande, ingår i individ- och familjeomsorgens vuxenenhet. Biståndshandläggarna omfattar 3 tjänster (0,2 tjänst är ej tillsatt) fördelat på 3 handläggare.

Verksamheten för hemtjänst organiseras i dagsläget i tre olika enheter med respektive enhetschef. Varje enhetschef har ca 45-55 medarbetare att leda, följa och administrera. Bilden nedan visar socialförvaltningens organisation.



9.2.1 Ledningssystem och riktlinjer

Av intervjuerna framkommer att verksamheten inte har ett fullt ut utvecklat ledningssystem i den mening som beskrivs i Socialstyrelsens föreskrift (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Idag finns befintliga styrande dokument på kommunens intranät, Kumlaportalen. I intervjuerna framkommer att det upplevs svårt att använda för handläggare och det är inte särskilt känt för vårdpersonal. Verksamheten är i färd med att utveckla ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete med hjälp av verksamhetssystemet Procydo, där arbetsprocesser mm. ska kunna beskrivas och sammankopplas med riktlinjer och rutiner. Arbetet har ännu inte involverat handläggare och baspersonal. Vid intervjutillfället finns inte något datum bestämt för när verksamhetssystemet förväntas vara klart.

För biståndshandläggning finns riktlinjer antagna av nämnden att följa. I intervjuerna beskrivs att handläggarna inte medverkat vid framtagningen av rutiner och att det innebär att en del rutiner förefaller främmande för handläggarna.

Av delegationsordningen framgår att beslut om bistånd avseende vård- och omsorgsinsatser enligt SoL är delegerade till biståndshandläggare. I en ändring av delegationsordningen i november

2016 har sjuksköterska och arbetsterapeut som i huvudsak arbetar utifrån HSL (Hälso- och sjukvårdslagen) delegerats att fatta beslut om insatser i hemtagningsteamet de första 14 dagarna.

Avvikelse som uppstår i verksamheten ska dokumenteras i verksamhetssystemet Procapita. Utredningen avseende avvikelsen görs av närmaste chef. Av intervjuerna beskrivs att inte alla avvikelser som uppstår i verksamheten rapporteras och att det borde göras fler rapporteringar av avvikelser.

9.2.2 Biståndsbedömningen

I våra intervjuer framförs att handläggargruppen, från att ha varit en stabil arbetsgrupp en längre tid, de senaste två åren haft många handläggartyten med kvalitets- och effektivitetssänkning som följd. I intervjuerna beskrivs att det saknas en tydlig introduktionsplan för nyanställda handläggare och att det innebär att det varit svårigheter för de nyanställda.

Arbetsituationen upplevs ansträngd och påverkas ytterligare negativt av att 20 % handläggartjänst inte har tillsatts, i samband med att en medarbetare begärt tjänstledighet. Arbetsbelastningen innebär att det mest akuta får utföras först och exempelvis ansökningar om särskilt boende får skjutas upp. Det kan ta lång tid att få sin ansökan prövad, ibland månader.

Det upplevs svårt att hinna med att följa upp beslut i enlighet med bestämmelse minst en gång per år. Många beslut följs upp i samband med att behoven och därmed insatsen ändras, men det finns en mängd beslut som behöver följas upp och som inte har hunnits med, framgår av intervjuerna. I de fall besluten inte hinner följas upp i tid fortsätter insatsen i enlighet med det tidigare beslutet om insats.

För att säkerställa att bedömningarna blir likvärdiga och rättssäkra samråder handläggarna inför beslut vid särskilda träffar, där det finns möjlighet att rådfråga kollega. Handläggarna anser att biståndsbedömningen är likvärdig och följer riktlinjer och rutiner.

Förvaltningen har för avsikt att implementera den av Socialstyrelsen utarbetade arbetsmetodik som kallas IBIC (Individens behov i centrum) i verksamheten, i såväl myndighetsutövningen som verkställigheten. IBIC är ett behovsriktat och systematiskt arbetssätt som syftar till att den enskildes behov ska bli tillgodosedda och att individen har inflytande över sin situation. Implementeringen av arbetssättet skulle ha kommit igång under 2016 men har skjutits upp på grund av att personalen i verkställigheten inte har hunnit få information och grundläggande introduktion i arbetssättet. I intervjuerna framkommer att biståndshandläggarna ser positivt på införandet av arbetsmetodiken.

9.2.3 Hemtagningsteam

Ett nytt arbetssätt, så kallat hemtagningsteam, har utarbetas inom verksamheten för att göra tryggare hemtagningar för personer som planeras hem från sjukhus. Hemtagningsteamet består av en läkare från vårdcentral, sjuksköterska, och arbetsterapeut från kommunens hemsjukvård samt undersköterskor inom hemtjänstverksamheten. Teamet ska sköta omvårdnad och vård av vårdtagaren de första 10-14 dagarna efter en sjukhusvistelse.

Enligt uppgift från förvaltningsföreträdare fattas biståndsbeslutet om insatser i hemmet av hemtagningsteamets sjuksköterska eller arbetsterapeut de första 14 dagarna. Därefter kopplas biståndshandläggare in för vidare handläggning om fortsatt och eller förändrat behov föreligger. Hemtagningsteamets sjuksköterska eller arbetsterapeut dokumenterar besluten, med praktiskt stöd av biståndshandläggare. Hemtagningsteamets sjuksköterska och arbetsterapeut som i huvudsak arbetar utifrån hälso- och sjukvårdslagen har under hösten 2016 delegerats rätten att fatta beslut enligt beslut enligt socialtjänstlagen.

En anledning till initiativet med hemtagningsteamet är att Kumla kommun under 2015 betalade 5,6 miljoner kronor till Region Örebro län för platser för medicinskt färdigbehandlade patienter. Att kunna erbjuda ett förstärkt team för hemtagning och insatserna i hemmet den första tiden antas kunna sänka kostnader för färdigbehandlande patienter som tvingas kvarstanna på sjukhuset när det kommunala betalningsansvaret inträder.

9.2.4 Verktälligheten

Inom verkställigheten finns såväl särskilda boenden som hemtjänst och hälso- och sjukvårdsenheten. I denna granskning avses hemtjänstverksamheten.

Inom hemtjänstverksamheten finns tre enhetschefer som har ansvar för två till tre hemtjänstgrupper vardera. Därutöver finns bemanningsenheten som är en funktion för planering och rekrytering av vakanser i verksamheterna. Bemanningenheten ska samordna och effektivisera vikarieplaneringen och så långt det är möjligt säkerställa kompetens och kontinuitet vid frånvaro. Bemanningenheten rekryterar inte personal, enhetscheferna har ansvar för rekrytering. En mycket stor andel av enhetschefernas arbetstid åtgår till att rekrytera personal. Sedan mars 2016 har enhetscheferna genomfört ca 300 anställningsintervjuer. Rekryteringsarbetet beräknas omfatta ungefär 50-60 % av enhetschefernas arbetsuppgifter.

Planeringen av insatserna hos vårdtagare görs av planerare som planerar ut insatserna på personalens scheman. Varje enhetschef har en planerare som planerar insatserna inom dennes ansvarsområde.

Enhetscheferna ansvarar för stora arbetsgrupper med omkring 45-55 medarbetare. Det har varit stor omsättning på chefer och nu pågår ett arbete med att överse situationen avseende enhetschefernas ansvarsområde och eventuellt behov av administrativa resurser.

Det beskrivs i intervjuerna att det i dagsläget är svårt att hitta lämplig personal både till längre vikariat och till timvikarier. Inför sommaren kan det bli aktuellt med att dela in semesterperioderna i tre perioder för att möjliggöra god vård men med färre vikarier. Den personal som vid tillsvidareanställningen är utan vårdutbildning erbjuds möjlighet att validera sin utbildning till undersköterska. Oftast sker tillsvidareanställningen i samband med konvertering från visstidsanställning utifrån regler i LAS.

Verksamhetsföreträdare ser nu och framöver stora svårigheter att klara personalförsörjningen inom äldreården. Kommunens andel äldre kommer enligt befolkningsanalyser att öka och det redan svåra läge att rekrytera lämplig personal kan försvåras ytterligare då arbetslösheten i kommunen är låg.

Sjukskrivningstalen inom äldreården är höga, omkring 14 % i genomsnitt. Inom en enskild hemtjänstgrupp är sjuktalet omkring 21 %.

Flera hemtjänstgrupper delar arbetslokal och anses vara trångbodda. Verksamhetsföreträdare ser över lokalfrågan.

Då det inte finns lediga platser inom särskilt boende och ca 19 personer står i kö för demensboende innebär det att hemtjänstens insatser blir fler och mer omfattande. Även korttidsboendet är fullt på grund av brist av platser inom demensboende. Det innebär också att vårdtagare ofta måste kvarstanna på sjukhus med kommunens betalningsansvar. Kostnaden för kommunens betalningsansvar har dock minskat under 2016 i förhållande med 2015. För 2016 är kostnaden 1,7 miljoner i jämförelse med 5,6 miljoner kronor för 2015.

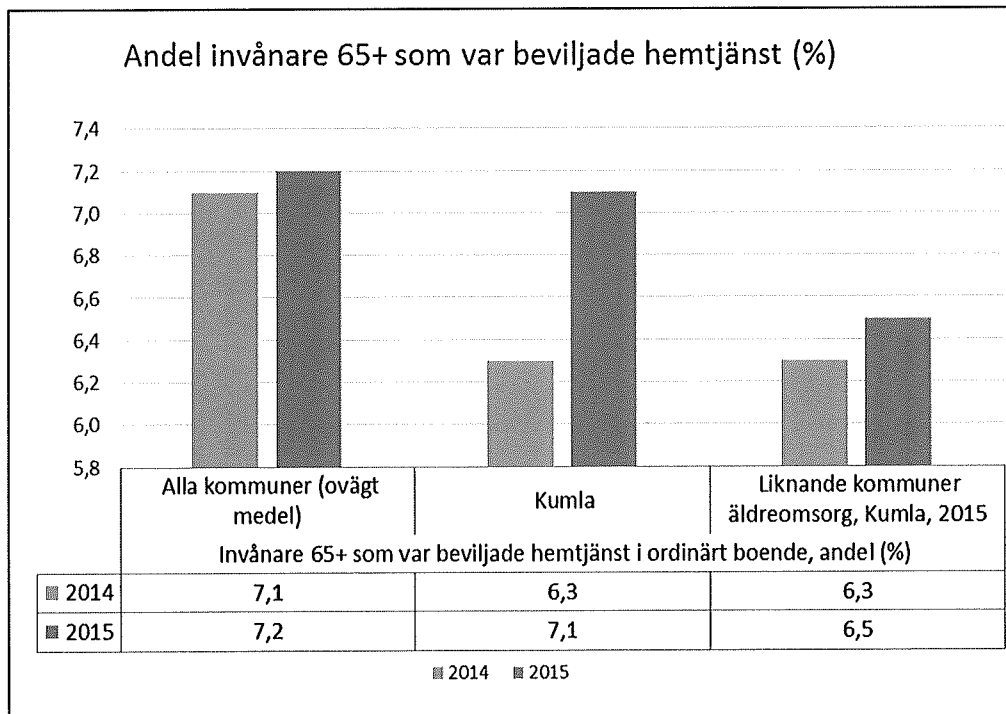
Genomförandeplaner

Hemtjänstpersonalen har ansvar att utforma genomförandeplaner. Verksamheten utser kontaktpersonal för varje vårdtagare som har ett särskilt ansvar att genomförandeplaner utformas. I intervjuerna beskrivs att 98 % av vårdtagarna har genomförandeplaner inom 14 dagar, att jämföra med målsättningen om 100 %. Av verksamhetens uppföljning framkommer att målsättningen att vårdtagare/brukare aktivt ska ha deltagit i att utforma sin genomförandeplan uppgår i senaste mätningen till 77 %. Nämndens målsättning är att delaktigheten ska öka.

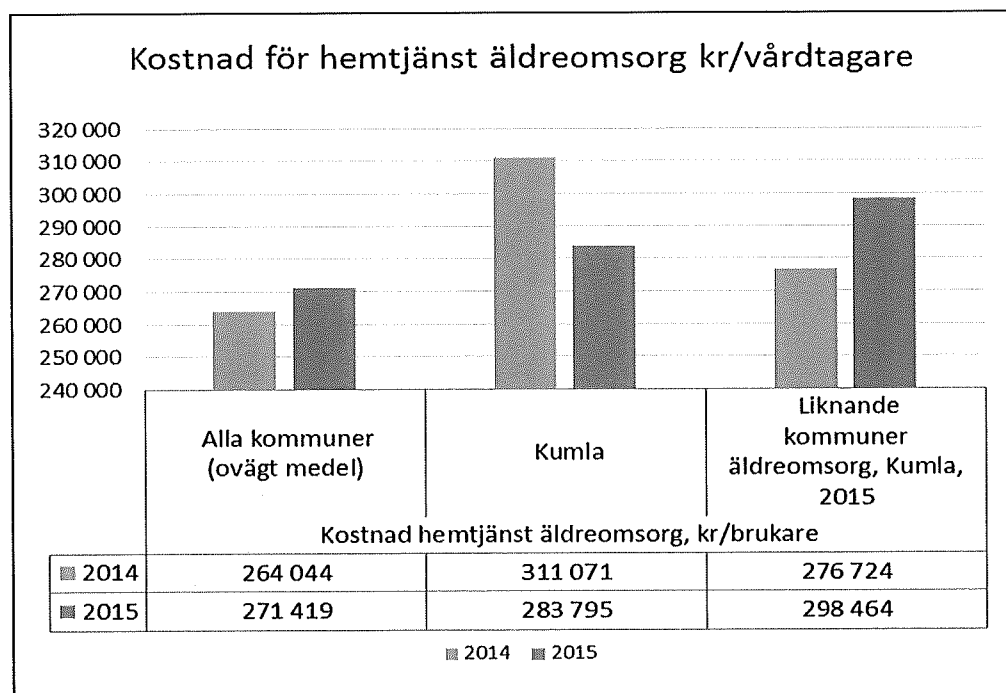
Företrädare för verksamheten vittnar om att det är svårt att hinna med att följa upp och att utveckla arbetet med genomförandeplanerna. Personalen ska dokumentera i verksamhetssystemet Procapita, men det behövs utbildning i den sociala dokumentationen. För att möjliggöra stöd för personalen ska en dokumentationsstödare utses och utbildas i varje hemtjänstgrupp. Införandet av arbetsmetodiken IBIC förväntas utveckla arbetet med genomförandeplaner.

9.3 Jämförelsetal från Kolada, kommun- och landstingsdatabasen

Nedan görs en jämförelse med den genomsnittliga kommunen i Sverige och kommuner som liknar Kumla utifrån förutsättningar avseende äldreomsorg. Materialet nedan är hämtat från Kommun- och landstingsdatabasen (Kolada) där sammanställningar av nationell statistik görs för att möjliggöra analyser. Underlaget hämtas från de statistikansvariga myndigheterna, men också från andra källor.



Av staplarna ovan framgår att andelen invånare över 65 år som har beviljats beslut om hemtjänstinsatser i Kumla är i paritet med medelvärde för alla Sveriges kommuner men över medelvärdet för liknande kommuner vad gäller äldreomsorg. Andelen invånare över 65 år som har hemtjänstinsatser ökade med 0,8 procentenheter mellan 2014 och 2015.



Ovanstående tabell visar att kostnaden för hemtjänstinsatser per vårdtagare 2015 är högre än Sveriges kommuners medelkostnad men lägre än medelkostnaden för liknande kommuner vad gäller äldreomsorg. Kumla kommuns kostnader per vårdtagare har minskat mellan år 2014-2015 från en relativt hög kostnad om 311 071 kr/vårdtagare år 2014 till 283 795 kr/vårdtagare år 2015.

9.4 Beviljade insatser i förhållande till utförd tid

När en vårdtagare får beslut om insats resulterar beslutet i olika schablontider för olika insatser. Planeraren ansvarar för att planera personalens utförande av de beslutade insatserna i vårdtagarens hem. Planeringen sker i planeringsverktyget LapsCare.

Utifrån den av kommunstyrelsen tilldelade rambudgeten beräknas verksamheten utföra ungefär 115 500 brukartimmar under 2016.

9.4.1.1 Budgetunderlag för hemtjänst

Inom nämndens verksamhetsområde används en modell för beräkning av budgetunderlag för hemtjänstverksamheten. Syftet med modellen är att skapa tydliga och likvärdiga förutsättningar för personalbemanning och budgetering till kommunens hemvårdsorganisation.

Modellen bygger på att resurser tilldelas efter utförd tid hos brukaren och utmynnar i en resurstilldelning uttryckt i årsarbetare för omvårdnadspersonal dag/kväll. Tilldelningen genererar i sin tur resurser för övriga yrkeskategorier som utmynnar i en bemanningsnorm för kommunen/området/enheten. Bemanningenormen prissätts till en personalbudgetram utefter olika personalkostnadsvariabler. Modellen genererar också resurser för övriga kringkostnader. Modellen utmynnar i ett antagande om att den genomsnittliga brukartiden per heltidsanställd ska motsvara 22,20 timmar per vecka. Det motsvarar en antagen produktivitet av 60 % arbetstid som utförs hos vårdtagare.

9.5 Uppföljning

Uppföljning av målaktiviteter sker enligt den av kommunfullmäktige fastställda uppföljningsplanen och rapporteras till socialnämnden i enlighet med densamma. Ekonomisk uppföljning av utfall i förhållande till budget sker till nämnden vid ungefär tio tillfällen per år.

Det sker inte någon uppföljning av beviljad/planerad tid i förhållande till utförd tid utan istället jämförs planerade vårdtagare/brukartimmar med utfallet av personalkostnaden i förhållande till den budgeterade personalkostnaden, baserad på modellen som beskrivs i stycket ovan om budgetunderlag.

9.6 Slutsatser och rekommendationer

Vår granskning visar på en del brister i biståndshandläggningen och verkställigheten av hemtjänstinsatser.

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, SOSFS 2011:9, ställer krav på att den som bedriver socialtjänst eller verksamhet enligt LSS har ett fungerande ledningssystem samt utreder avvikelser i verksamheten. Av intervjuerna och granskningen som helhet framkommer att verksamheten inte har ett fullt ut utvecklat ledningssystem i den mening som beskrivs i föreskriften (SOSFS 2011:9). Det pågår just nu ett arbete inom förvaltningen att iordningställa ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, men det finns inte en tidsplan för när ledningssystemet förväntas vara färdigställt. ***Vi bedömer att iordningställandet av ledningssystemet ska beredas prioritet av nämnden med tanke på att lagkravet funnits i flera år.***

Kommunen har inrättat hemtagningsteam för att möjliggöra vårdtagares hemgång från sjukhus till hemmet och för att slippa betalningsansvar till Region Örebro. Vi ser det som ett intressant initiativ. Myndighetsutövningen i form av biståndsbedömning de första 10-14 dagarna utförs av personal som vanligtvis inte hanterar myndighetsutövning enligt Socialtjänstlagen utan istället arbetar företrädesvis utifrån Hälso- och sjukvårdslagen. Lämpligen bör besluten delegeras personal med god kännedom om den aktuella lagstiftningen för att vara försäkrad om att beslutet fattas utifrån gemensamma bedömningsgrunder och att rättssäkerheten inte hotas.

Vidare vittnar verksamheten om långa handläggningstider och att ansökningar får läggas åt sidan för uppgifter som bedöms vara akuta. Enligt socialtjänstlagen ska varje ansökan behandlas skyndsamt och lagen medger inte utrymme att lägga ansökningar på kö. Vi anser att detta inte är tillfredställande och att det kan hota rättssäkerheten. Dessutom framkommer i granskningen att beslut inte hinner följas upp innan tidsperioden för beslutet gått ut. ***Vi menar att verksamheten inte fullt ut klarar de lagkrav som finns avseende myndighetsutövning och att det finns risk för att rättssäkerheten hotas.***

Av granskningen framkommer att enhetscheferna inom verkställigheten ansvarar för arbetsgrupper som består av många medarbetare. Det framkommer också att rekrytering av personal utgör en betydande del av arbetsbördan och att det innebär att utvecklingsarbetet får stå tillbaka. Sjukskrivningstalen inom verksamheten är oroväckande höga och introduktion till nyanställda beskrivs vara i behov av utveckling. Det pågår ett arbete med att överse enhetschefernas ansvarsområde och eventuellt behov av administrativa resurser men enligt vår bedömning kan en mer omfattande översyn behövas. I samband med förändringar i verksamheten är det viktigt att personalens syn lyfts fram. ***Vi rekommenderar verksamheten att se över organisation och rutiner i samband med rekrytering, rehabilitering och introduktion av nyanställda i syfte att säkerställa kvalitet och göra organisationen mer effektiv.***

Av granskningen framkommer att nämnden inte följer upp produktivitet utifrån sitt fastställda mått på produktivitet (22,2 timmar hos vårdtagare/heltidsanställd/vecka) utan i förhållande till budget. ***Vi rekommenderar nämnden att överväga att följa upp produktiviteten.***

Vi har översiktligt besvarat frågeställningarna:

- *Är organisationen ändamålsenlig?*

Organisationen har redovisat stora underskott under flera år. Enligt kommunens egna beräkningar antas verksamheten ha varit underbudgeterad, men utifrån den nya resurstilldelningsmodellen bedöms budgeten för 2016 vara realistisk.

Arbetsbelastningen inom biståndsbedömningen är hög och enhetscheferna har en svår arbetsuppgift med stort fokus på att rekrytera lämplig personal. Kostnaden för kommunens betalningsansvar av medicinskt färdigbehandlade vårdtagare kan vara ett tecken på att det inte finns tillräckligt med boendeplatser och att mottagningen inför hemgång från sjukhus inte varit tillräckligt utvecklad. Av granskningen framkommer att utvecklingsinsatser inom hemtagning är i full gång. *Vi anser att nämnden ska följa utvecklingen inom verksamheten då det kan visa sig att de påbörjade åtgärderna att komma till rätta med situationen inte är tillräckliga.*

- *Finns fungerande kvalitetsledningssystem avseende området?*

Verksamheten har inte ett fullt ut utvecklat ledningssystem i den mening som beskrivs i Socialstyrelsens föreskrift (SOSFS 2011:9). Det pågår ett arbete inom förvaltningen att iordningsställa ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, men det finns inte en tidsplan för när ledningssystemet förväntas vara färdigställt. *Vi bedömer att iordningställandet av ledningssystemet ska beredas prioritet av nämnden med tanke på att föreskriften funnits i flera år.*

- *Finns riktlinjer antagna av socialnämnden som stöd för biståndshandläggningen?*

Det finns riktlinjer som är antagna av nämnden. Rutinerna är inte utarbetade i samverkan med medarbetare och det innebär att en del rutiner förefaller främmande för handläggarna. *I samband med översyn av riktlinjer rekommenderar vi att biståndshandläggare involveras i översynen.*

- *Finns ett gemensamt förhållningsätt och gemensamma bedömningsgrunder mellan biståndshandläggare?*

Biståndshandläggarna utgår i sitt arbete från lagstiftning, delegation, riktlinjer och rutiner. Arbetsgruppen som består av tre personer samråder när det gäller beslut i bedömningsfrågor vilket talar för att biståndshandläggarna kan ha gemensamma bedömningsgrunder. Huruvida hemtagningsteamet fattar beslut utifrån gemensamma bedömningsgrunder är oklart.

Tidsbrist och stor arbetsbörda kan vara ett annat riskmoment avseende likvärdig biståndsbedömning. *Vår uppfattning är att förutsättningen för en gemensam bedömningsgrund riskerar att åsidosättas när beslut fattas av yrkeskategorier som inte har i sina ordinarie arbetsuppgifter att utföra sådana uppgifter.*

- *Finns en tydlighet i rollfördelning mellan biståndshandläggning och verkställighet?*

Det finns en tydlig rollfördelning mellan biståndshandläggare och verkställighet men det är en otydlighet avseende myndighetsutövningen gällande hemtagningsteamet, då det är oklart hur

rättssäkerheten tillvaratas beträffande myndighetsutövningen när det gäller beslut tagna av hemtagningsteamet, *se ovan*.

- *Följs biståndsbesluten upp?*

Biståndsbesluten är tidsbestämda och ska inte gälla längre än ett år. Många biståndsbeslut följs upp i samband med att behoven hos vårdtagaren förändras, men det beskrivs i intervjuerna att beslut inte hinner följas upp enligt riktlinje. I de fall som ett beslut inte har följts upp fortsätter insatsen i enlighet med tidigare beslut. *Vi anser att nämnden ska säkerställa att rättssäkerheten i myndighetsbeslut tillgodoses.*

- *Finns genomförandeplaner och till vilken kvalitet?*

Verkställigheten har huvudansvar att upprätta genomförandeplaner. Det finns upprättade genomförandeplaner i de flesta fall, men i intervjuerna framkommer att kvaliteten behöver utvecklas. Nämnden följer upp målaktiviteter avseende genomförandeplaner varje år. *Vi ser positivt på att en dokumentationsstödare ska utses och utbildas i varje hemtjänstgrupp.*

- *Hur planerar verksamheten beviljade insatser till vårdtagare och hur följer verksamheten upp utförd tid hos vårdtagare?*

Beslut om insats resulterar i schabloner för olika insatser som sedan planeras i ett planeringsverktyg inför utförandet av de beslutade insatserna i vårdtagarens hem, så kallade brukartimmar. Verksamheten beräknas utföra ungefär 115 500 brukartimmar under 2016.

Nämnden följer inte upp produktivitet utifrån sitt fastställda mått på produktivitet (22,2 timmar hos vårdtagare/heltidsanställd/vecka) utan i förhållande till tilldelad budget. *Vi rekommenderar nämnden att överväga att följa upp produktiviteten.*

Våra rekommendationer:

Iordningställandet av ledningssystemet ska beredas prioritet.

Nämnden ska säkerställa att rättssäkerheten i myndighetsbeslut tillgodoses.

Nämnden bör se över organisation och rutiner i samband med rekrytering, rehabilitering och introduktion av nyanställda i syfte att säkerställa kvalitet och göra organisationen mer effektiv.

Nämnden bör överväga att följa upp produktiviteten.

Datum som ovan
KPMG AB



Annelie Svensson
Konsult