

Revisionsrapport

Granskning av beviljad tid och insats hos hemtjänst- mottagare

Gällivare kommun

*Fredrik Markstedt
Cert. kommunal revisor*

*Jenny Krispinsson
Revisionskonsult*

Januari 2013

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning.....	1
2.	Inledning.....	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Revisionsfråga och revisionskriterier	3
2.3.	Metod och avgränsning	4
3.	Granskningsresultat	5
3.1.	Arbetsplaner och genomförandeplaner	5
3.1.1.	Stickprov av arbetsplaner och genomförandeplaner.....	6
3.2.	System för rapportering av utförd tid	6
3.3.	Rutiner och riktlinjer för avvikelser.....	7
3.4.	Uppföljning av tid och insats.....	8
3.5.	Övriga granskningsiakttagelser.....	9

1. **Sammanfattande bedömning**

På uppdrag av revisorerna i Gällivare kommun har PwC genomfört en granskning avseende kommunens hemtjänstverksamhet. Revisorernas bedömning av väsentlighet och risk har legat till grund för valet av granskningsinriktning.

Inledningsvis kan konstateras att hemtjänstverksamheten under en längre tid inte haft optimala förutsättningar för att säkerställa en tillräcklig intern kontroll. Bland annat kan nämnas flera chefsbyten och sjukskrivningar på kort tid samt uppmärksammade arbetsmiljöproblem och en allmän osäkerhet avseende roll- och ansvarsfördelningen.

Vår sammanfattande bedömning är att socialnämndens interna kontroll inte är tillräcklig för att säkerställa att hemtjänstens mottagare får den tid/insats de är beviljade. Den sammanfattande bedömningen baseras på bedömningar avseende granskningens revisionskriterier, dessa redovisas nedan:

Det finns fungerande system för hur personalen rapporterar utförd tid/insats hos brukare

Vår bedömning är att det i flera avseenden saknas ett tillförlitligt system för att säkerställa att brukarens behov av insatser tillgodoses. Bedömningen bygger på/baseras på följande iakttagelser:

- Att det inom hemtjänsten finns betydande brister när det gäller möjligheten till löpande och aktuell uppföljning, exempelvis när det gäller utförda insatser i förhållande till beviljad tid.
- I dagsläget rapporterar personal utförd tid för hand med papper och penna. Denna metod uppges vara missvisande då personal ibland glömmer att fylla i blanketterna eller att de tappas bort. Det har även hänt att personal fyllt i dessa blanketter på förhand och efter beviljad tid istället för utförd tid.

Rutiner och riktlinjer finns för hantering av avvikelser från upprättad genomförandeplan och beviljad tid/insats

Vår bedömning är att det finns tillräckliga riktlinjer och rutiner för hantering av avvikelser. Samtidigt visar granskningen att det i viss mån finns brister gällande rapporteringen av avvikelser. Bedömningen bygger på/baseras på följande iakttagelser:

- Det saknas genomförandeplaner för många av brukare inom hemtjänsten vilket medför svårigheter att rapportera avvikelser utifrån sådan plan.
- Genom de intervjuer som gjorts framkommer att personal legat efter gällande rapportering av avvikelser men att de nu arbetar för att komma i kapp med dessa.

Uppföljning och analys sker av genomförd tid/insats i förhållande till upprättad genomförandeplan

Vår bedömning är att uppföljning och analys av genomförd tid/insats inte är tillräcklig. Viss uppföljning görs men avsaknaden av genomförandeplaner samt den missvisande rapporteringen av utförd tid ger inte förutsättningar för en tillräcklig uppföljning. Bedömningen bygger på/baseras på följande iakttagelser:

- Enligt de stickprov som gjorts för denna granskning saknar sju av femton brukare en tillräcklig genomförandeplan.
- Någon strukturerad och samordnad uppföljning av beviljade insatser genomförs inte i nuläget.
- Det finns en bristande tillit till nuvarande uppföljningsrapporter då den allmänna bilden är att underlaget innehåller många felkällor och därför är tilltron låg till det underlag som tas fram.

Granskningen visar att nämnden redan är medveten om flertalet av de utvecklingsområden som uppmärksammats i granskningen. Exempelvis har ett utvecklingsarbete påbörjats inom hela socialförvaltningen för att tydliggöra roller och ansvar inom verksamheten. Samtidigt visar granskningen på sådana påtagliga brister att nämnden omgående behöver vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa en tillräcklig intern kontroll inom det område som granskningen fokuserat på. Beaktat detta **lämnas följande rekommendationer** för att säkerställa socialnämndens interna kontroll:

- Att nämnden omgående bör säkerställa att en konkret åtgärdsplan upprättas med tillhörande prioriteringar. Viktigt är även att planen baseras på en realistisk tidsplan för det förändringsarbete som krävs
- Vi ser ett behov av att det inom hemtjänsten fastställs några gemensamma indikatorer/parametrar som utgångspunkt för uppföljning av utförandegrad inom respektive hemtjänstgrupp. En direkt uppföljning av utförandegrad samt verkningsgrad på hemtjänstgrupp-nivå ger enligt vår bedömning ökade förutsättningar för att säkerställa kontrollen av hemtjänstverksamheten
- Eftersom avsikten är att den utförda insatsen så långt det är möjligt ska motsvara det beviljade stödet i innehåll och omfattning, finns det enligt vår bedömning anledning för hemtjänsten att mer aktivt följa upp och säkerställa att genomförandeplaner upprättas men framförallt att tillhörande uppföljning tillförsäkrar den enskilde brukarens möjlighet att få det bistånd denne beviljats.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

En stigande andel äldre människor i samhället medför utmaningar och en ökad arbetsgrad för äldreomsorgen i kommunen. I Gällivare är omkring 24 procent av befolkningen 65 år eller äldre och det ställer bland annat krav på en effektiv och väl fungerande hemtjänst. För att kunna bedriva en sådan verksamhet krävs att socialnämnden kan kontrollera att brukarna får de insatser och den tid de är beviljade.

Enligt 4 kap 1 § Socialtjänstlagen har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få den tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom bistånd tillförsäkras en skälig levnadsnivå och biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. Insatser från hemtjänsten ska ges för att möjliggöra för den enskilde att bo kvar i det egna hemmet trots sjukdom, fysiska, psykiska och/eller sociala funktionshinder eller annan orsak som medför att individen behöver stöd och hjälp i den dagliga livsföringen.

Hjälp i hemmet syftar till att underlätta den dagliga livsföringen i den egna bostaden och bidra till ökad trygghet och kvarboende. Insatserna skall tillgodose fysiska, psykiska och sociala behov och hjälpen skall stärka brukarens möjlighet att leva och bo under trygga förhållanden samt ha en aktiv och meningsfull tillvaro. Hjälp i hemmet består av individuellt behovsprövade insatser i form av personlig omvårdnad och serviceinsatser. Personlig omvårdnad kan t.ex. bestå av hjälp med personlig hygien, dusch och ledsagning. Till serviceinsatser räknas exempelvis hjälp med städning, klädtvätt, inköp, matdistribution och trygghetslarm.

Genom bland annat granskning av socialnämndens protokoll har problem inom hemtjänsten i kommunen uppdagats, vilket till viss del ligger som grund för denna granskning.

2.2. Revisionsfråga och revisionskriterier

Granskningens revisionsfråga är om socialnämnden genom tillräcklig internkontroll säkerställer att hemtjänstens mottagare får den tid/insats de är beviljade?

För att besvara de övergripande revisionsfrågorna har följande revisionskriterier granskats:

- Det finns fungerande system för hur personalen rapporterar utförd tid/insats hos brukare
- Rutiner och riktlinjer finns för hantering av avvikelser från upprättad genomförandeplan och beviljad tid/insats
- Uppföljning och analys sker av genomförd tid/insats i förhållande till upprättad genomförandeplan

2.3. Metod och avgränsning

För denna granskning har sju personer som dagligen arbetar med frågor som berör hemtjänsten i Gällivare kommun intervjuats, fördelat på funktionerna äldreomsorgschef, biståndshandläggare, enhetschefer samt administratörer. På grund av sjukskrivningar och/eller semesterar hos administratörer och enhetschefer har två av de nio planerade intervjuerna fallit bort.

I kommunens tre hemtjänstgrupper har fem stickprov av arbetsplaner och genomförandeplaner per hemtjänstgrupp utförts. Syftet med dessa stickprov var att undersöka om sådana planer finns upprättade för brukarna och om uppföljning och analys sker i förhållande till genomförd tid och insats. Totalt har 15 stickprov av arbetsplaner och genomförandeplaner utförts.

Granskning av dokumentation kring hemtjänsten i Gällivare har genomförts och i denna granskning har även en genomgång av socialnämndens protokoll ingått. I dokumentgranskningen har följande dokument granskats:

- *Äldreomsorgens handlingsplan (2012-12-06)*
- *Kostnad Per Brukare Gällivare kommun Utfall 2011*
- *Riktlinje arbets- och genomförandeplan (2008-03-06)*
- *Rutin överlämnande av beslut (2008-09-29)*
- *Riktlinje för tillägg genomförandeplan (2009-11-03)*
- *Rutin för stödpersons uppdrag i särskilt boende inom äldreomsorgen (2007-10-25)*
- *Socialnämndens protokoll från 2010, 2011 och 2012*

Granskningen har avgränsats till personer över 65 år som beviljats hemtjänstinsatser.

3. Granskningsresultat

3.1. Arbetsplaner och genomförandeplaner

I Gällivare kommun arbetar fyra ordinarie och en vakant biståndshandläggare med biståndsbedömningar mot ordinärt boende. Biståndshandläggarna arbetar med myndighetsutövning och ansvarar för att göra vårdplaneringar där brukares behov av hemtjänstinsatser bedöms. Biståndshandläggarna upprättar därefter arbetsplaner för de individer som beviljats hemtjänst. I dagsläget har biståndshandläggarna omkring 100 aktuella ärenden var. Enligt de intervjuer som gjorts inom ramen för denna granskning framkommer att biståndshandläggarna under en tid haft en del arbetsmiljöproblem och att de har tagit fram statistik för att påvisa detta. En konkret åtgärd för att komma till rätta med den, enligt de intervjuade, ansträngda arbetssituationen har varit att en femte biståndshandläggare tillkommit för att avlasta de övriga.

De intervjuade från biståndsenheten upplever att de arbetsplaner som upprättas blir av bättre och bättre kvalitet, det finns en mall som handläggarna följer för att få stöd i vad de ska skriva och vad de vill få fram utan att bli för detaljerade. Samtliga hemtjänstmottagare i kommunen uppges ha en arbetsplan. Enligt de femton stickprov som gjorts för denna granskning saknas en arbetsplan i underlaget.

Efter att en arbetsplan tagits fram skapas grunden för en individuell omvårdnad i en genomförandeplan. Arbetet med genomförandeplaner förutsätter ett förhållningsätt där omsorgen och de sociala aspekterna värderas lika högt som vården av de äldre. Målet bör vara att arbetet med genomförandeplaner och uppföljning av dessa i form av kontinuerliga uppföljningsmöten ska utgöra en grund för delaktighet och en individanpassad vård och omsorg.

Enligt *Äldreomsorgens handlingsplan 2012* är ett av verksamhetens mål ett systematiskt kvalitetsarbete och ett mått för att uppnå detta är att 100 % av alla som har pågående insatser ska ha en upprättad genomförandeplan. Ett annat mått på detta mål är att 90 % av alla genomförandeplaner ska följas upp minst en gång per år. Enligt de intervjuer som gjorts framgår att arbetet med att ta fram genomförandeplaner har påbörjats men att arbetet sedan avstannat på grund av bland annat oklar ansvarsfördelning, personalfrånvaro och att annat arbete prioriterats. Ansvar för att upprätta genomförandeplanen ligger enligt gällande rutin på enhetschefen för respektive hemtjänstgrupp. Vid behov kan enhetschefen, enligt de intervjuade, ta hjälp av respektive brukares stödperson. Enligt de stickprov som gjorts för denna granskning saknar sju av femton brukare en tillräcklig genomförandeplan.

I Tabell 1 nedan framkommer det sammantagna resultat av utförd stickprovsgranskning av arbetsplaner och genomförandeplaner hos de tre hemtjänstgrupperna i kommunen.

3.1.1. *Stickprov av arbetsplaner och genomförandeplaner*

Totalt finns det 272 brukare med beviljade biståndsinsatser inom hemtjänsten. Däremot har det inte varit möjligt att genom kommunen få fram uppgifter om antal brukare per hemtjänstgrupp. Varje hemtjänstgrupp är vidare uppdelad i ett antal enheter, Gällivare består av fem enheter, Malmberget av två och Landsbygden av sex enheter. Hemtjänstgruppen Gällivare uppges, genom de intervjuer som gjorts, vara den grupp som haft den största ökningen av antal brukare de senaste åren.

Inom ramen för denna granskning har femton slumpmässiga stickprov på arbetsplaner och genomförandeplaner gjorts, fem per hemtjänstgrupp. Denna stickprovsgranskning visar att fjorton av femton brukare har upprättade arbetsplaner och att åtta av dessa även har tillräckliga genomförandeplaner, se Tabell 1 nedan. Utöver detta har tre av brukarna genomförandeplaner som enligt vår bedömning inte kan anses som tillräckliga. För att en genomförandeplan ska kunna anses som tillräcklig bör den utgå från arbetsplanen, som redogör för *vilka* insatser som beviljats, och mer specifikt beskriva *hur* insatserna ska utföras.

Tabell 1. Stickprov hemtjänsten Gällivare, Landsbygden och Malmberget

Brukare	Arbetsplan	Genomförandeplan	Hemtjänstgrupp
Brukare 1	Ja	Nej*	Gällivare
Brukare 2	Ja	Ja	Gällivare
Brukare 3	Ja	Ja	Gällivare
Brukare 4	Ja	Ja	Gällivare
Brukare 5	Ja	Nej*	Gällivare
Brukare 6	Ja	Ja	Landsbygden
Brukare 7	Ja	Ja	Landsbygden
Brukare 8	Nej	Nej	Landsbygden
Brukare 9	Ja	Ja	Landsbygden
Brukare 10	Ja	Ja	Landsbygden
Brukare 11	Ja	Nej	Malmberget
Brukare 12	Ja	Nej	Malmberget
Brukare 13	Ja	Nej	Malmberget
Brukare 14	Ja	Ja	Malmberget
Brukare 15	Ja	Nej*	Malmberget

Källa: Safe Doc, Gällivare kommun 2012-12-09

*Genomförandeplan finns i viss mån men bedöms som ej tillräcklig

3.2. *System för rapportering av utförd tid*

I Gällivare kommun sköter undersköterskorna som arbetar inom hemtjänstverksamheten själva planeringen för sin enhet i respektive hemtjänstgrupp. Planeringen sker med papper och penna och enligt några av de intervjuer som gjorts läggs relativt mycket tid på planeringen. Eftersom personalen själva planerar "för hand" uppges det vara svårt för enhetscheferna att få någon

översikt över planeringen och hur behovet ser ut nu och för de kommande dagarna. I det nuvarande systemet som används av biståndsenheten finns ingen planeringsmodul men detta ska finnas till VIVA, det nya systemet som ska införas under 2013 i kommunen.

För att visa beviljad tid kontra utförd tid fyller hemtjänstpersonalen för hand i ett papper där det framgår när personal anlände till, och gick från brukaren samt antal minuter personal stannade hos denne. Detta görs hos samtliga brukare och administratörerna ansvarar för att föra in siffrorna i datorsystemet. Denna metod upplevs som väldigt missvisande och godtycklig av flertalet intervjuade. Personal glömmer ibland att fylla i dessa blanketter och det händer att de tappas bort. Enligt de intervjuade händer det även att personal fyller i blanketterna på förhand eller skriver den beviljade tiden varje gång, vilket gör statistiken missvisande och otillförlitlig. Denna mätmetod uppges av hemtjänstverksamhetens ledning vara ett sätt att visa politiken att mer resurser behövs. Av personalen i verksamheten framkommer dock indikationer på att denna mätning inte känns meningsfull, att de inte vet varför de rapporterar den tid de varit hos brukare samt att ingen återkoppling sker från ledningsnivå.

3.3. Rutiner och riktlinjer för avvikelser

En viktig del i ett kvalitetsledningssystem är synpunkts- och klagomålshanteringen. Den kan ses som en nyckelfaktor för att identifiera de områden där förbättringsinsatserna och utvecklingsarbetet ska fokuseras.

Ett ledningssystem ska säkerställa att det finns rutiner för att:

- identifiera, dokumentera och rapportera negativa händelser och tillbud samt fastställa och åtgärda orsakerna och följa upp vidtagna åtgärders effekt
- sammanställa och återföra negativa och positiva erfarenheter från avvikelshanteringen till verksamhetens personal och andra berörda
- använda erfarenheterna från avvikelshanteringen i det förebyggande riskhanteringsarbetet

Förekomsten av rutiner och riktlinjer för rapportering av avvikelser anses överlag vara god inom hemtjänstverksamheten i Gällivare, dock förekommer brister i rapporteringen av avvikelser. Exempelvis händer det, enligt några av de intervjuade, att det är helt tomt i en brukares journalanteckningar trots att biståndshandläggarna har fått indikatorer på att det fungerar dåligt. Om en brukare tackat nej till en insats ska detta registreras som en avvikelse men dessa rapporteringar sker, enligt intervjuade, inte i den utsträckning de borde. Genom intervjuerna framkommer även att hemtjänstgrupperna en tid legat efter gällande arbetet med avvikelser men att de nu börjar ha arbetat i takt med avvikelserapporteringen.

I de intervjuer som gjorts framkommer vidare att det finns brister gällande kontrollen över vilka insatser som har utförts och vilka som inte har utförts, samt orsak till detta. Enligt några av de intervjuade sker det relativt många avvikelser hos

hemtjänstgrupperna och detta tros till stor del bero på att personal vissa dagar inte hinner med alla insatser som ska utföras hos brukarna. I en del grupper och enheter läggs mycket tid på planering vilket, enligt några av de intervjuade, kan ses som en bidragande faktor till tidsbrist och att det i sin tur ökar risken för avvikelser då personal inte hinner med att utföra alla insatser de ska utföra.

3.4. Uppföljning av tid och insats

Vid ett nytt ärende gör biståndshandläggare en uppföljning inom tre veckor och sedan sker uppföljning en gång per år. Biståndshandläggarna har en mall de utgår från när de gör uppföljningar. Enligt de intervjuade biståndshandläggarna skulle en funktion som signalerar när det är dags för den årliga uppföljningen i det program de arbetar i vara ett önskemål. En sådan funktion skulle även i högre grad kunna säkerställa att uppföljningar inte missas eller försenas.

Biståndshandläggarna berättar vidare att de följer upp varje brukares arbetsplan och genomförandeplan för att säkerställa att brukaren får de insatser han eller hon är beviljad och i behov av. Genom intervjuerna framkommer även att det är svårare att göra uppföljningar när det saknas genomförandeplaner, vilket det enligt äldreomsorgschefen, gör hos många av brukarna. I de fall där det finns tillräckliga genomförandeplaner uppges uppföljningarna fungera bättre, biståndshandläggarna vet då mer exakt vad de ska följa upp.

När en brukares behov av insatser ökar eller minskar ansvarar brukarens stödperson för att rapportera detta till berörd biståndshandläggare. Detta uppges fungera relativt bra enligt de intervjuade. Ibland väljer biståndshandläggaren att inte ta bort hjälpen alltför snabbt, framförallt när det gäller nya brukare.

Gällande vilka som ska vara med vid uppföljningarna så uppstår ibland problem då personal inte dyker upp trots att biståndshandläggare meddelat tid och personal sagt att de ska komma. Ibland är det dessutom personalen som initierat till uppföljningen. Förhoppningar finns om att detta ska fungera bättre när fler brukare har genomförandeplaner. Det upplevs även som viktigt att det är känt vem som är stödperson till respektive brukare, för såväl biståndshandläggare som personal, brukaren själv samt dennes anhöriga. Enligt de intervjuade är det bra om en person som har en helhetsbild över brukarens situation och behov samt det övergripande ansvaret är med vid uppföljningarna.

Genom intervjuerna framkommer även att enhetscheferna har bristfällig kontroll över att alla beviljade insatser blir utförda, delvis eftersom personalen planerar på egen hand samt det faktum att det inte finns något fungerande system som visar utförd tid/insats. Vidare uppges det att enhetscheferna inte kan ta fram statistik som stämmer för hemtjänsten samt att de mätningar som görs av utförd tid inte kommer dem till handa utan går till andra nivåer i förvaltningen. I dagsläget uppges det vara svårt att se om alla brukare får sina insatser. Enligt de intervjuade finns det en risk att några brukare får för mycket tid/insatser medan andra brukare får för lite tid/insatser. Eftersom ett tillförlitligt system saknas finns det även en risk att brukare helt enkelt glöms bort.

3.5. *Övriga granskningsiakttagelser*

Även om inte granskningen i sig har omfattat ledning och styrning samt roller och ansvar för hemtjänsten i stort har vi fått indikationer på brister inom ovan nämnda områden. Brister som påtagligt påverkar förutsättningarna för att ha en tillräcklig intern kontroll inom hemtjänstens verksamhetsområde. Bland annat pekar flertalet av de intervjuade på brister i kommunikationen mellan de olika funktioner som arbetar inom området. Enhetscheferna och administratörerna tillhör olika enheter inom socialförvaltningen, vilket uppges bidra till att kommunikationen försvåras mellan de två funktionerna. Genom de intervjuer som gjorts framkommer även brister i ansvarsfördelningen, både administratörer och enhetschefer upplever att deras uppdrag delvis är otydliga vilket bidrar till oklarheter gällande vem som ska göra vad. Vidare framkommer att undersköterskor ibland gör det jobb som administratörer och enhetschefer är ålagda att göra.

Utöver detta uppges det i intervjuerna att det även finnas brister gällande kontakten mellan enhetschefer och biståndshandläggare. Sedan sommaren 2012 ska alla beslut gå genom äldreomsorgschefen, vilket medfört att kontakten mellan enhetschef och biståndshandläggare försämrats. Att alla beslut ska gå genom äldreomsorgschefen uppges delvis bero på svårigheter att hålla budgeten för hemtjänstverksamheten. Genom de intervjuer som gjorts framkommer även att dialogen mellan handläggare och personal ute i hemtjänstgrupperna har vissa brister, exempelvis gällande uppföljningar där personal utan att meddela det ibland ej kommer på avtalade möten.

Slutligen framkommer även kritik mot att hemtjänsten inte ses som *en* organisation och att samarbetet mellan grupperna såväl som mellan enheterna inom grupperna inte fungerar tillfredsställande. Några av de intervjuade framhåller att det är lättare att ringa in vikarier än att prata med de andra teamen eller grupperna och att på så sätt lösa akuta behov tillsammans. Det händer, enligt de intervjuade, att en del grupper eller enheter har lite att göra medan andra tar in vakant personal. Sammanfattningsvis kan framhållas att en övergripande syn på verksamheten och dess behov av personal saknas, liksom ett väl fungerande samarbete mellan grupperna och enheterna.

Januari 2013

Fredrik Markstedt

Projektledare

Hans Forsström

Uppdragsledare