

Revisionsrapport

Uppföljande granskning av hemtjänsten

Jenny Engelmark
Cert. kommunal revisor

Oktober 2018

Kalix kommun

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning	1
2.	Inledning	2
2.1.	Bakgrund	2
2.2.	Syfte, revisionsfråga och kontrollmål	3
2.3.	Metod och avgränsning	3
3.	Granskningsiakttagelser	4
3.1.	Organisation	4
3.2.	Handläggning och verkställighet av beslut	4
3.3.	Rapportering och debitering	5
3.4.	Avvikelsehantering	6
3.5.	Genomförandeplan.....	6
3.6.	Andra utmaningar som lyfts fram	7
4.	Bedömning av revisionsfråga	8

1. *Sammanfattning*

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har vi granskat om socialnämnden vidtagit tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med de utmaningar som lyftes fram i 2014 års granskning av hemtjänsten.

Vår bedömning är att socialnämnden delvis har vidtagit åtgärder för att komma till rätta med de utmaningar som lyftes fram i 2014 års granskning av beviljad tid och insats inom hemtjänsten, men att dessa åtgärder inte är att bedöma som tillräckliga. Vi ser även att det fortsatt finns utvecklingspotential vad gäller nämndens interna kontroll avseende att brukare faktiskt får den insats de har beviljats.

Vi vill särskilt lyfta följande iakttagelser från granskningen:

- I dagsläget finns inget system som säkerställer att brukare fått den tid och insats de är beviljade. Dessutom framkommer att biståndshandläggarna inte har förutsättningar att följa upp beslut i den omfattning som krävs.
- Ett nytt avgiftssystem har implementerats som innebär att brukare nu betalar utifrån vilken av tre nivåer de hamnar på. Detta uppges ha minskat arbetsbelastningen hos hemtjänstens personal som tidigare manuellt registrerade tiden. Samtidigt har det nya avgiftssystemet lett till klagomål hos en del brukare.
- En ny rutin för avvikelshantering har tagits fram och implementeras. Att systematiskt arbeta med avvikelser som inkommit uppges vara en utmaning liksom att få personal att rapportera avvikelser i den omfattning de sker.
- Nämnden har som mål att samtliga brukare ska ha en genomförandeplan. En ny rutin för genomförandeplan har tagits fram för detta och det pågår ett arbete med att säkerställa att alla brukare som vill ha en genomförandeplan också har en aktuell sådan. Biståndshandläggarna har tillgång till genomförandeplanerna då de har lagts in i verksamhetssystemet Treserva.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning vill vi särskilt rekommendera socialnämnden att:

- fortsatt aktivt verka för att säkerställa att brukare får den insats de är beviljade,
- säkerställa att förutsättningar finns hos såväl personal som chefer i hemtjänsten att systematiskt arbeta med rapportering och hantering av avvikelser som uppstår i verksamheten.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

En stigande andel äldre människor i samhället medför utmaningar och en ökad arbetsgrad för äldreomsorgen i kommunen. I Kalix kommun är omkring 27 procent av befolkningen 65 år eller äldre. Det ställer bland annat krav på en effektiv och välfungerande 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 behoven 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.

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. Insatser från hemtjänsten ska ges för att det ska vara möjligt för den enskilde att bo kvar i det egna hemmet.

År 2014 granskade revisorerna om socialnämnden genom tillräcklig intern kontroll säkerställt att hemtjänstens mottagare får den tid och insats de är beviljade.

De bedömningar som gjordes i granskningen var att socialnämnden i betydande utsträckning hade säkerställt att hemtjänstens mottagare får den tid/insats de beviljats men att den interna kontrollen inom området kunde utvecklas ytterligare.

Följande rekommendationer lämnades i granskningen:

- Att socialnämnden utreder de osäkerheter som nämns avseende rapportering av utförd tid och insats i debiteringssystemet för att säkerställa att den enskilde får den tid och insats denne enligt beslut är berättigad till samt att debiteringsunderlaget är korrekt.
- Att socialnämnden, för att möjliggöra ett lärande baserat på uppkomna avvikelser inom den egna och andra enheter inom socialnämndens verksamhetsområden, säkerställer att sammanställningar av avvikelser systematiskt och kontinuerligt delges samtliga verksamheter inom socialnämnden.
- Att socialnämnden säkerställer att samtliga brukare har en tillräcklig genomförandeplan samt att upprättade genomförandeplaner delges berörd biståndshandläggare för att säkerställa att även genomförandeplaner ingår i uppföljningen.

Revisorerna i Kalix kommun har utifrån risk bedömt det som angeläget att genomföra en uppföljande granskning av hemtjänsten för att se om socialnämnden vidtagit åtgärder för att komma till rätta med de utmaningar som påvisades i 2014 års granskning.

2.2. Syfte, revisionsfråga och kontrollmål

Syftet med granskningen har att bedöma om socialnämnden vidtagit tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med de utmaningar som lyftes fram i 2014 års granskning av hemtjänsten.

Följande kontrollmål/frågor ska besvaras genom granskningen:

- Vilka åtgärder har socialnämnden vidtagit utifrån resultatet av 2014 års granskning?
- Är dessa åtgärder tillräckliga?

2.3. Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts genom:

- Granskning av relevant dokumentation samt genomgång av socialnämndens protokoll för 2015, 2016, 2017 och 2018
- Intervjuer med äldreomsorgschef, biståndshandläggare och enhetschefer inom hemtjänsten
- Upprättande av revisionsrapport
- De som intervjuats för granskningen har haft möjlighet att faktakontrollera innehållet i rapporten innan offentliggörande.
- Hans Forsström, certifierad kommunal revisor på PwC har kvalitetssäkrat rapporten.

3. Granskningsiakttagelser

3.1. Organisation

- Biståndsenheten tillhör sedan första januari 2017 individ och familjeomsorgen (IFO) i stället för äldreomsorgen, vilket innebär att all myndighetsutövning inom socialförvaltningen nu tillhör samma verksamhet. Sex handläggare arbetar med myndighetsutövning enligt Socialtjänstlagen (SoL) till individer över 18 år samt enligt Lag om stöd och service till vissa funktionsnedsatta (LSS).
- Vid granskningstillfället 2018 fanns 10 hemtjänstgrupper och sju enhetschefer. Varje enhetschef uppges ha mellan 20 och 40 underställda personal. En av enhetscheferna ansvarar även för ett särskilt boende och en grupp av personliga assistenter. I varje hemtjänstgrupp finns utsedda planerare som ansvarar för den dagliga planeringen i IT-systemet TES. Hemtjänstpersonalen fick vid granskningstillfället sin dagsplanering utskrivet på ett papper. Enligt de intervjuade pågår ett utvecklingsarbeten som innebär att personalen i framtiden kommer ha tillgång till sin dagsplanering via en applikation i sin arbetstelefon.
- I intervjuer lyfts fram att hemtjänstverksamheten i kommunen har ökat sedan 2014, både sett till antalet brukare och komplexiteten i många ärenden. Det lyfts fram att många brukare nu är mer vårdkrävande än tidigare och att trenden är att äldre bor hemma allt längre innan de flyttar till kommunens särskilda boenden för äldre. Hemtjänsten har fått utökad budget, men budgeten uppges inte vara i paritet med de volymökningar som skett.

3.2. Handläggning och verkställighet av beslut

- Ärenden fördelades tidigare mellan biståndshandläggarna utifrån brukarnas födelsedatum men nu fördelar enhetschefen ärenden till handläggarna när ärendena kommer in. Detta medför, enligt de intervjuade, en jämnare fördelning av ärenden mellan handläggarna. Dock innebär det att flera handläggare kan ha varit involverad kring en brukare om flera beslut om insatser har fattats.
- Den handläggare som sist fattade beslut om insats för en brukare har ansvar för att beslut följs upp årligen eller vid behov oftare. Handläggarna beskriver att de i dagsläget inte hinner följa samtliga beslut årligen utan får försöka prioritera de med störsts behov av uppföljning.

- Efter att biståndshandläggare har beslutat om insatser för en brukare skickas beslutet samt schabloner till den hemtjänstgrupp som ska verkställa insatserna. Enhetscheferna inom hemtjänsten har mandat att vid behov ge en brukare upp till 45 timmar per vecka så länge de håller sig inom det ursprungliga beslutet om insatser. Behövs fler insatser eller mer tid än 45 timmar per vecka krävs ett nytt beslut av biståndshandläggare.

3.3. Rapportering och debitering

- I IT-systemet TES var det vid granskningstillfället 2018 möjligt att följa upp planerad tid i förhållande till uppskattat behov av tid. Då ingen registrering av utförd tid i dagsläget sker inom hemtjänsten är det inte möjligt att säga hur stor andel av den planerade tiden som faktiskt utförs. I intervjuer lyfts fram att känslan är att det, hos en del brukare, utförs omkring hälften av den beviljade tiden, medan det hos andra utförs betydligt mer än vad som beviljats.
- Att utförd tid inte rapporteras ställer än högre krav på att hemtjänsten återrapporterar till handläggarna när brukares behov förändras och att handläggarna har möjlighet att kontinuerligt följa upp beslut. I intervjuer framhålls att hemtjänstpersonal och chefer är duktiga på att återkoppla förändrat behov hos brukare till biståndshandläggarna. Enligt de intervjuade ska kommunikation om förändrat behov av insatser gå via enhetschef till biståndshandläggare.
- Av intervjuer framkommer att digitala lås till brukare inom hemtjänsten ska upphandlas för att hemtjänsten ska bli så nyckelfri som möjligt. För detta har hemtjänsten beviljats investeringsmedel. När hemtjänsten går in i digital nyckelhantering kommer det även att vara möjligt att se när personal besökt brukare.
- Sedan 2014 års granskning har en förändring av avgiftssystemet inom hemtjänsten genomförts. I stället för att brukare betalar per utförd timme så betalar de utifrån vilken av tre nivåer de hamnar på.
- Det nya systemet för avgifter uppges ha medfört en del klagomål mot bakgrund av att en del brukare fått betala mer än med det tidigare systemet. Till exempel är det samma kostnad för 11 timmar hemtjänst som för 25 timmar hemtjänst per vecka. Enligt intervjuade medför det att det finns brukare som försöker få fler timmar då de "ändå betalar för det" och att andra säger bort timmar för att komma ned till en lägre nivå. Samtidigt lyfts fram att det tidigare avgiftssystemet, som innebar att hemtjänstens personal manuellt skulle registrera tiden de var hos brukarna, både var tidskrävande för personalen och otillförlitligt.
- Enligt intervjuade sker en månatlig kontroll av hur mycket tid som planerats för respektive brukare och vilken avgiftsnivå denne hamnar på. Kontrollen genomförs av enhetschef och avgiftshandläggare.

3.4. Avvikelsehantering

- År 2016 upprättades en ny rutin för avvikelsehantering inom socialförvaltningen i Kalix kommun. Av rutinen framgår bland annat ansvarsfördelning, händelser som bör identifieras och rapporteras samt hur rapportering, registrering och hantering av inkomna avvikelser ska ske. Även hur analys av upprättade avvikelser ska ske framgår av rutinen.
- I intervjuer beskrivs att personal ska upprätta avvikelser på en pappersblankett som de sedan lämnar till berörd enhetschef som i sin tur lägger in avvikelserna i Treserva.
- Avvikelsehanteringen ska, enligt intervjuade, lyftas upp på arbetsplatsträffar, vilket uppges ske i varierad utsträckning. I intervjuer beskrivs att flera av hemtjänstgrupperna arbetar systematiskt med avvikelser medan andra grupper har behov av att utveckla detta arbete.
- Enhetscheferna har i uppdrag att sammanställa avvikelser för sina områden och kvartalsvis skicka dem till kommunens medicinskt ansvariga sjuksköterska. Vidare uppges att enhetscheferna på grund av tidsbrist inte har förutsättningar att arbeta systematiskt med den statistik som finns kopplat till avvikelser.
- I intervjuer lyfts fram att det inte skett någon markant förbättring vad gäller rapportering av avvikelser inom hemtjänsten sedan 2014 års granskning. För granskningen har vi efterfrågat antal avvikelser för perioden 2014 till 2018 men ej erhållit detta.

3.5. Genomförandeplan

- Ett av socialnämndens mål är att alla brukare i kommunen ska ha en aktuell genomförandeplan. Målet följs upp kvartalsvis i kvalitetsledningssystemet.
- En rutin för genomförandeplan har tagits fram under år 2017. I rutinen beskrivs stegen "Förarbete", "Upprättande av genomförandeplan", "Efterarbete" och "Uppföljning".
- Genomförandeplaner finns enligt de intervjuade nu för de flesta brukarna inom hemtjänsten. Några brukare saknar dock genomförandeplan, vilket framförallt uppges bero på tidsbrist hos personalen och att verksamheterna väntat på en ny modul i IT-verktyget IBIC¹. Det uppges även finnas ett fåtal brukare som inte vill ha en genomförandeplan.
- Av intervjuer framkommer att det finns genomförandeplaner som inte är aktuella/uppdaterade och det lyfts fram att det pågår ett arbete med att säkerställa att alla brukare som vill ha en genomförandeplan också har en aktuell sådan. I intervjuer beskrivs att biståndshandläggarna har tillgång till genomförandeplanerna då de lagts in i verksamhetssystemet Treserva.

¹ IBIC står för Individens behov i centrum

3.6. *Andra utmaningar som lyfts fram*

- Tillgången till bilar inom hemtjänsten uppges vara ett problem. I en del grupper medför bristen på arbetsbilar att personal kör sina egna bilar vilket är ett problem utifrån arbetsmiljöperspektiv. Det framhålls att ytterligare fem bilar behövs, vilket nämnden har äskat medel för till år 2019.
- I intervjuer med handläggare lyfts fram att den nya lagen kring utskrivningsklara patienter medför utmaningar i planeringen kring brukare som skrivs ut från slutenvård. Utmaningarna handlar bland annat om inskrivningsmeddelanden som skrivs sent, att utskrivningsdag ändras med kort varsel och att kvittering inte sker i IT-systemet Life Care. Det uppges även vara svårt att få tillräckligt med underlag för att planera brukarens hemgång.

4. Bedömning av revisionsfråga

Vår bedömning är att socialnämnden delvis har vidtagit åtgärder för att komma till rätta med de utmaningar som lyftes fram i 2014 års granskning av beviljad tid och insats inom hemtjänsten, men att dessa åtgärder inte är att bedöma som tillräckliga. Vi ser även att det fortsatt finns utvecklingspotential vad gäller nämndens interna kontroll avseende att brukare faktiskt får den insats de har beviljats.

Oktober 2018

Jenny Engelmark

Projektledare

Hans Forsström

Uppdragsledare