



Varbergs kommun

Granskning av resursfördelning, effektivitet, logistik och brukarperspektiv inom hemtjänsten.

Revisionsrapport

KPMG AB
2015-06-16
Antal sidor: 9

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund, syfte och revisionsfrågor	3
3.	Revisionskriterier	3
4.	Ansvarig nämnd/styrelse	3
5.	Metod	4
6.	Resultat från granskningen	4
6.1	Förutsättningar för ledarskap inom hemtjänstverksamheten	4
6.2	Regler, riktlinjer och ansvar för schemaläggning och logistikfrågor	5
6.3	Egna utredningar/analyser av effektivitet och tidsanvändning	6
6.4	Övertid	7
6.5	Omfördelning av personalresurser vid ökat eller minskat behov	8
6.6	Brukarperspektiv – bemötandefrågor	8

1. Sammanfattning

KPMG har på uppdrag av Varbergs kommuns revisorer granskat socialnämndens styrning, ledning och uppföljning av äldreomsorgsverksamheten med fokus på schemaläggning, planering, resursfördelning och brukarperspektiv inom hemtjänstverksamheten.

Våra väsentligaste iakttagelser utifrån respektive revisionsfråga som granskningen ska besvara sammanfattas nedan:

Vilka förutsättningar finns för ledarskap inom hemtjänstverksamheten?

Granskningen har inte visat på annat än att chefer inom socialförvaltningen synes ha goda förutsättningar att utöva sitt ledarskap. Uppdragshandlingen för enhetschefer tydliggör deras uppdrag och klargör vad som förväntas av dem vilket vi menar är en viktig utgångspunkt för ledarskapet. Det framgår inte när uppdragshandlingen är upprättad, vi anser att av styrande och stödjande dokument bör det framgå för att kunna se aktualiteten av dokumentet.

Att enhetscheferna upplever sin arbetssituation som rimlig och att personal upplever sin närmsta chef som tillgänglig vid behov stärker vår uppfattning att förutsättningarna för ledarskapet är goda.

Finns det regler/riktlinjer för hur schemaläggning och andra logistikfrågor ska hanteras inom hemtjänsten?

Granskningen har inte visat på annat än att schemaläggning, planering och logistikfrågor fungerar väl med stöd av de datasystem som används sedan många år; Time Care för schemaläggning, Laps Care för planering och logistik samt IntraPhone för dagligt utförande. Problemet som hemtjänstpersonal har förmedlat när det gäller schemaläggning, som de själva skall ansvara för, är att det är ett arbete som tar mycket tid i anspråk och kan ta omvårdnadstid från dem.

Att det, som intervjuade chefer uppger, i dagliga schemat ingår administration synes inte vara helt klart för all personal och bör tydliggöras för personalen.

Finns egna utredningar/analyser av effektivitet och tidsanvändning inom hemtjänst och i så fall vilka är slutsatserna.

Vi kan konstatera från vår granskning att det hittills inte görs någon helhetsanalys av tidsanvändningen inom hemtjänstverksamheten. Socialnämnden har inte fastställt något mått för kundtid i förhållande till personaltid vilket gör att det inte går att uttala något om effektiviteten i Varbergs kommun.

Vi menar att för att kunna följa effektiviteten inom hemtjänsten behövs förutom måtten beviljad/biståndsbedömda timmar och faktiskt utförda timmar bör även ingå måttet tillgängliga personaltimmar. Det är också väsentligt att socialnämnden anger ett mått för vad som är rimlig kundtid.

Hur ser statistiken ut vad gäller övertid och övertidsersättning (finns det enheter som har högre nivåer, och i så fall vilka är förklaringarna)?

Av den statistik vi tagit del av rörande övertidstimmar kan vi konstatera att det råder stora skillnader mellan de olika hemtjänst enheterna. Någon dokumenterad analys över vad skillnaderna beror på finns inte. Vi ställer oss undrande till det större antal övertidstimmar som redovisas för en enhet mot bakgrund av att det finns en bemanningsenhet som skall försörja bland annat hemtjänstverksamheten med vikarier vid oplanerad frånvaro och eller behov av extra personal på grund av utökat insatsbehov.

Vi rekommenderar att nämnd och förvaltning på ett tydligare sätt analyserar övertiden inom de olika enheterna för hemtjänstverksamhet.

Hur arbetar man med brukarperspektivet (säkerställande av bemötandefrågor både för brukare och anhöriga)?

Vi bedömer att avdelningen för vård och omsorg genom årliga enkäter till kunderna rörande upplevd kvalitet får underlag för ett ständigt förbättringsarbete. Genom årliga kompetensplaner och utbildningar för personalen som fokuserar på bland annat bemötandefrågor och värdegrund anser vi att mål för vård och omsorg och av nämnden fastställda kvalitetsdeklarationer och kvalitetskrav har möjlighet att förverkligas. Det krävs dock enligt vår mening mer av analyser av utfall från enkätundersökningar.

2. Bakgrund, syfte och revisionsfrågor

KPMG har på uppdrag av Varbergs kommuns revisorer granskat socialnämndens styrning, ledning och uppföljning av äldreomsorgsverksamheten med fokus på brukarperspektiv, planering av verksamheten, schemaläggning samt resursfördelning inom hemtjänsten.

I granskningen har ingått att besvara följande revisionsfrågor:

- Vilka förutsättningar finns för ledarskap inom äldreomsorgens verksamhet i ordinärt boende (hemtjänst)
- Finns det några regler/riktlinjer för hur schemaläggning och andra logistikfrågor ska hanteras inom hemtjänsten?
- Vem ansvarar för planering, schemaläggning och ”logistikfrågor” ute på olika enheter?
- Fungerar denna planering och logistik?
- Finns egna utredningar/analyser av effektivitet och tidsanvändning inom hemtjänst och i så fall vilka är slutsatserna.
- Hur ser det ut med schemaläggning där personalen själva har ett stort ansvar?
- Hur ser statistiken ut vad gäller övertid och övertidsersättning (finns det enheter som har högre nivåer, och i så fall vilka är förklaringarna)?
- Görs analyser och eller omfördelningar av resurser mellan olika ansvarsenheter beroende på vårdtyngd.
- Hur arbetar man med brukarperspektivet (säkerställande av bemötandefrågor både för brukare och anhöriga)?

3. Revisionskriterier

Vi kommer att bedöma om rutinerna/verksamheten uppfyller

- Kommunallag (1991:900)
- Kommunens riktlinjer och styrdokument

4. Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen avser socialnämnden.

5. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Studium av relevanta dokument såsom socialnämndens måldokument, kvalitetsdeklaration och kvalitetskrav, uppdraget som chef på socialförvaltningen, statistik över utförd tid, statistik arbetad övertid, affärsplan 2014-2015, uppdragsbeskrivning bemanningsenhet.
- Intervjuer med hemtjänstpersonal, enhetschefer hemtjänstverksamhet, avdelningschef vård och omsorg samt med kvalitetsutvecklare inom vård och omsorg.

Rapporten har sakavstämts med avdelningschef, kvalitetsutvecklare och enhetschefer.

6. Resultat från granskningen

6.1 Förutsättningar för ledarskap inom hemtjänstverksamheten

Det finns en uppdragshandling för enhetschefer på socialförvaltningen upprättad av förvaltningschef, det framgår dock inte när detta dokument är upprättat. Av uppdragshandlingen framgår att det är en öppen överenskommelse mellan avdelningschef och enhetschef och skall användas för dialog och avstämning. Överenskommelsen skall skrivas under av enhetschefen.

Uppdragshandlingen beskriver att som chef verkar han/hon inom de tre områdena verksamhet, personal och ekonomi. För vart och ett av de tre områdena beskrivs vad som förväntas av enhetschefen.

Enligt vår intervju med fyra enhetschefer har de 30-35 medarbetare under sig och att det känns rimligt. Vidare upplever de att de får det stöd och vägledning från överordnad chef, personal- och ekonomifunktioner som de förväntar sig. De uppger också att de tagit del av och skrivit under uppdragshandlingen.

Enligt enhetscheferna har de gemensamma möten varje vecka som de beskriver som mycket positiva och ger enhetlighet i deras funktion som enhetschef.

Enligt den hemtjänstpersonal vi intervjuat, fem stycken varav en också är planerare, upplever de att enhetschefen vid behov är tillgänglig för stöd och hjälp för dem.

Enligt avdelningschefen har hon 33 chefer under sig inom vård och omsorg. Vid behov har avdelningschefen tillgång till och får det stöd hon behöver i bland annat personal- och ekonomifrågor. Förvaltningens kvalitetsutvecklare har ingen personal under sig och menar att ansvar och befogenheter går hand i hand i hennes funktion som kvalitetsutvecklare. Hon uppger också att hon får det stöd och hjälp hon behöver.

Kommentar

Granskningen har inte visat på annat än att chefer inom socialförvaltningen synes ha goda förutsättningar att utöva sitt ledarskap. Uppdragshandlingen för enhetschefer tydliggör deras uppdrag och klargör vad som förväntas av dem vilket vi menar är en viktig utgångspunkt för ledarskapet. Det framgår inte när uppdragshandlingen är upprättad, vi anser att av styrande och stödjande dokument bör det framgå för att kunna se aktualiteten av dokumentet.

Att enhetscheferna upplever sin arbetssituation som rimlig och att personal upplever sin närmsta chef som tillgänglig vid behov stärker vår uppfattning att förutsättningarna för ledarskapet är goda.

6.2 Regler, riktlinjer och ansvar för schemaläggning och logistikfrågor

Några dokumenterade riktlinjer för schemaläggning och logistikfrågor finns inte enligt våra intervjuer. Däremot har hemtjänstverksamheten ett verktyg sedan 2001, datasystemet Time Care, för personalens schemaläggning. För den dagliga planeringen används systemet Laps Care.

Enligt kvalitetsutvecklaren har hon utbildningsansvaret för att tillse att samtliga användare av Time Care har kunskap om det.

När det gäller schemaläggningen bygger systemet på att personalen själva skall lägga in sitt önskemål om arbetsschema vardagar för sex veckor åt gången. Under helger gäller ett fast schema. Planerad frånvaro under kommande sex veckor skall också registreras. Systemet matchar önskemål mot bemanningskravet som enhetschef lägger in timme för timme utifrån behoven hos kunderna. Uppföljning av personalresursen sker varje gång nytt schema läggs.

Två planerare i varje hemtjänstgrupp ansvarar för att det blir en jämn för delning, inte förekommer några differenser (diffar) i schemat, och ändrar efter förändrat behov. Enhetschef godkänner schemat så att bland annat arbetstidslagen efterlevs. Om det ändå förekommer diffar skall personalen själva ändra i schemat och sker inte det svarar planeraren för det arbetet. Enligt den hemtjänstpersonal vi intervjuat är det mycket arbete med schemaläggningen och tar mycket tid. De menar att detta arbete riskerar att inskränka på kundernas omvårdnadstid och det förekommer att de sköter schemaläggningen utanför arbetstid. Enhetschefer uppfattar också att personalens arbete med schemaläggningen tar mycket tid men att fördelarna med systemet överväger.

De chefer vi intervjuat uppger emellertid, i samband med sakavstämningen, att det finns tid i det dagliga schemat för nytt önskeschema samt för diffkorrigerande under den tid som omfattas. Vidare uppges att omvårdnadstid hos kund alltid prioriteras före administrativ tid. De menar också att trots att det finns tillgänglig tid för administration väljer en del av personalen att utföra det utanför arbetstid. Det ska då enligt arbetsgivaren inte räknas in som arbetstid då arbetsgivaren möjliggjort det under ordinarie arbetstid utan att det går ut över omvårdnadstiden.

Enlig avdelningschefen har kommunen köpt in en kompletterande modul till systemet som kommer att korrigera de diffar som uppstår efter personalens inlagda önskemål.

En beställning om en hemtjänstinsats från uppdragsavdelningen skickas via systemet Pro Capita till berörd enhetschef som lägger in beställd insats och tid för den i planeringssystemet Laps Care.

Det är enhetschefens ansvar att 2-3 gånger per dag kontrollera om det inkommit nya beslut om insatser.

Personalens schema i Time Care tankas över till planeringssystemet som kan ställa in den mest effektiva logistiken för insatserna. Planeraren kan dock anpassa logistiken utifrån en mer mänsklig anpassning, t ex en kunds önskemål om att en viss person skall svara för insatsen.

Den dagliga planeringen för respektive hemtjänstpersonal läggs in i den IntraPhone som var och en har för sitt arbete. IntraPhone registrerar sedan att personalen varit hos en kund samt utförd tid och vilken insats som gjorts. Avvikelser från planerad insats skall meddelas muntligt i telefonen.

Samtliga vi intervjuat uppger att schemaläggning, planering och logistikfrågor fungerar väl med de system de har till hjälp. Personalen upplever dock problem med att schemaläggningen tar så mycket tid från dem.

Kommentar

Granskningen har inte visat på annat än att schemaläggning, planering och logistikfrågor fungerar väl med stöd av de datasystem som används sedan många år; Time Care för schemaläggning, Laps Care för planering och logistik samt IntraPhone för dagligt utförande. Problemet som hemtjänstpersonal har förmedlat när det gäller schemaläggning, som de själva skall ansvara för, är att det är ett arbete som tar mycket tid i anspråk och riskerar att ta omvårdnadstid från dem.

Att det, som intervjuade chefer uppger, i dagliga schemat ingår administration synes inte vara helt klart för all personal och bör tydliggöras för personalen.

6.3 Egna utredningar/analyser av effektivitet och tidsanvändning

Granskningen har inte visat på att det gjorts någon fullständig analys över effektivitet och tidsanvändning inom hemtjänstverksamheten. Enligt kvalitetsutvecklaren är detta ett utvecklingsområde men att ett arbete har startats upp och är ett fokusområde för ekonomen mot vård och omsorg.

Idag kan uppgifter tas ut ur tidsregistreringen i IntraPhone över hur stor del av personaltiden som är direkt brukartid. Indirekt brukartid t ex tid att för brukares räkning ringa samtal på kontoret, mäts inte. Ej heller mäts övrig kringtid för personalen såsom restid, arbetsplatsmöten och tid för schemaläggning.

När det gäller beläggningsgrad i planeringen för kunderna så utgår verksamheten från 85 % i centrum och 75 % på landsbygden. Den lägre beläggningsgraden förklaras med längre körtider för personalen. Enligt kvalitetsutvecklaren har dock inte socialnämnden beslut om något mått för kundtid.

Av den statistik vi tagit del av gällande registrerad utförd tid i IntraPhone inom samtliga hemtjänstområden kan vi se att det varierar stort mellan områdena. Från 45,01 % till 63,37, % utförd tid. Uppgifterna avser januari månad 2015 och visar att hemtjänst centrum har den högre andelen utförd tid och Värö hemtjänst har den lägsta andelen utförd tid registrerad i IntraPhone.

Kommentar

Vi kan konstatera från vår granskning att det hittills inte görs någon helhetsanalys av tidsanvändningen inom hemtjänstverksamheten. Socialnämnden har inte fastställt något mått för kundtid i förhållande till personaltid vilket gör att det inte går att uttala något om effektiviteten i Varbergs kommun.

Vi menar att för att kunna följa effektiviteten inom hemtjänsten behövs förutom måtten beviljad/bi-ståndsbedömda timmar och faktiskt utförda timmar bör även ingå måttet tillgängliga personaltimmar. Det är också väsentligt att socialnämnden anger ett mått för vad som är rimlig kundtid

6.4 Övertid

Enligt hemtjänstpersonal gäller övertid endast om arbetstiden överstiger med 20 minuter mot ordinarie arbetstid. Mertid understigande 20 minuter räknas som flextid.

Enligt avdelningschefen finns ett s. k årshjul gällande analys/kontroll över olika områden. Det finns ingen särskild analysdel för övertiden men framkommer stora avvikelser i den månatliga rapporten för övertid ser man närmare på det.

Vid de månatliga verksamhetsmötena följs tre områden upp; kvalitet, personal och ekonomi. Inom personalområdet presenteras bland annat arbetad övertid och utbetald övertidsersättning för respektive hemtjänstområde.

Vi har tagit del av januari och februari månads statistik över arbetad övertid och utbetald övertidsersättning inom respektive hemtjänstområde. Den visar att totalt var antalet övertidstimmar i januari månad 257 och i februari 400 övertidstimmar. Högst antal övertidstimmar redovisar Rolftorps hemtjänstgrupp med sammanlagt 169 timmar för januari och februari månad. Som förklaring till Rolftorps övertidstimmar framförs att detta område hade under perioden hög sjukfrånvaro samt otillsatta tjänster som då var under rekrytering.

Lägst arbetade övertidstimmar redovisar Östergården hemtjänst 3 med 21 timmar för januari och februari.

Total utbetald övertidsersättning för hemtjänstverksamhet under januari och februari månad uppgick till 151 088 kr varav 34 856 kr avser Rolftorps hemtjänstgrupp och 5 636 kr avser Östergården hemtjänst 3.

Redovisningen visar på skillnader mellan enheter/hemtjänstgrupper, dock finns inga dokumenterade analyser/förklaringar till den arbetade övertiden. Enligt enhetschefer beror den arbetade övertiden på att verksamheten inte lyckas få in vikarier vid sjukdom varför det beordras in ordinarie personal på övertid. I samband med sakavstämningen framförs att övertiden följs kontinuerligt i månadsrapport av stab och enhetschefer. Vidare framförs att kommunens bemanningsenhet skall sörja för bemanning till hela Varbergs omsorg och vid hög belastning räcker inte enhetens resurser till.

Kommentar

Av den statistik vi tagit del av rörande övertidstimmar kan vi konstatera att det råder stora skillnader mellan de olika hemtjänstenheterna. Någon dokumenterad analys över vad skillnaderna beror på har inte granskningen visat på att det finns. Vi ställer oss undrande till det större antal övertidstimmar som redovisas för en enhet mot bakgrund av att det finns en bemanningsenhet som skall försörja bland annat hemtjänstverksamheten med vikarier vid oplanerad frånvaro och eller behov av extra personal på grund av utökat insatsbehov.

Vi rekommenderar att nämnd och förvaltning på ett tydligare sätt analyserar övertiden inom de olika enheterna för hemtjänstverksamhet.

6.5 Omfördelning av personalresurser vid ökat eller minskat behov

Granskningen har inte visat på att det görs några analyser över omfördelningar av personalresurser vid förändrat insatsbehov.

Enligt avdelningschefen finns en önskad sysselsättningsgrad inom kommunens vård och omsorg. Fler personal än vad behov av insatser kräver har också anställts för att täcka in all planerad frånvaro som skall finnas inlagt i Time Care. Flexibelt utnyttjande av personalresursen mellan olika enheter finns även inbyggt i Time Care där verksamheten lagt ihop ett par enheter eller fler närliggande hemtjänstgrupper.

Vid oplanerad frånvaro och eller behov av personal på grund av ökat insatsbehov hos någon hemtjänstgrupp lämnas en begäran till bemanningsenheten om vikarie. Vid övertalighet inom någon hemtjänstenhet lämnas den tiden över till bemanningsenheten som omfördelar tiden till en hemtjänstenhet med för lite personal.

För beställning av mer personal eller anmälan av övertalighet används rekryteringsprogrammet Time Pool.

Bemanningsenheten består av 40 undersköterskor heltid samt 250 timanställda samt finns en rekryteringspool med tillfälligt placerad övertalig personal från hemtjänstområdena. Alla timavlönade med korttidsvikariat upp till 14 dagar har sin anställning i bemanningsenheten.

Kommentar

Vi kan konstatera att det genom dels Time Care som reglerar omfördelning av personalresurser dels via Bemanningsenheten synes det finnas goda möjligheter för hemtjänstverksamheten att omfördela personalresurser mellan olika hemtjänstverksamheter utifrån olika insatsbehov. Granskningen visar inte på annat än att denna omfördelning av personalresurs synes fungera väl.

6.6 Brukarperspektiv – bemötandefrågor

Socialnämndens övergripande mål för vård- och omsorgsverksamheten framgår av dokumenten Vår resa samt Affärsplan 2014-2015.

Det övergripande målet är angivet som:

- Vi skall möta kunderna där de är och skapa lösningar utifrån deras situation.

Det framgår inte av dessa dokument av vem, eller när, de är antagna.

Socialnämnden har 2012-11-05 antagit kvalitetsdeklarationer och kvalitetskrav för ordinärt boende inklusive servicelägenheter.

Kvalitetsdeklarationen anger bland annat att kunden skall:

- Uppleva största möjliga mån att påverka såväl vem som utför insatsen, innehållet samt när den utförs.
- Uppleva ett gott bemötande från personalen
- Vara nöjd med de insatser du får hjälp med.
- Uppleva att det är lätt att få de kontakter du behöver.

I kvalitetsdeklarationen utlovas bland annat att när kunden valt utförare skall insatserna påbörjas senast inom 48 timmar eller efter annan överenskommelse. Serviceinsatser ska påbörjas inom en vecka. Kvalitetskraven anger bland annat att personalen ska ha ett värdeskapande arbetssätt där kunden görs delaktig och bemöts med värdighet, integritet, omtanke och respekt.

Av nämndens kvalitetsdeklarationer och kvalitetskrav framgår vidare att uppföljning skall ske av att verksamheterna följer riktlinjer och kvalitetsdeklarationer. Kvalitetsavdelningen skall svara för uppföljningen genom kvalitetsrevision som skall utgå från socialnämndens fastställda dokument för uppföljning av verksamheten.

Enligt samtliga vi intervjuat genomförs enkäter varje år till samtliga kunder inom hemtjänsten. Enkäten innehåller frågor om bland annat delaktighet, inflytande, bemötande och trygghet. Enkäterna genomförs genom att hemtjänstpersonal tar med sig dokumentet med frågorna till kunden och lämnar in det till förvaltningen när frågorna är besvarade.

Någon enkät till anhöriga till kunder sker inte enligt avdelningschefen med förklaring att det är kunden de är till för.

Vi har tagit del av resultatet från kundenkät år 2013 och 2014. Sammanställningen visar resultatet områdesvis och överlag får bemötande och trygghet höga betyg. Kvalitetsutvecklaren ser delaktighet och inflytande som förbättringsområden för hemtjänstverksamheten.

Utöver enkäter till kunderna arbetar avdelningen för vård och omsorg med utbildningar och kompetensplaner för personalen med olika fokusområden så som värdegrund och bemötandefrågor.

Kommentar

Vi bedömer att avdelningen för vård och omsorg genom årliga enkäter till kunderna rörande upplevd kvalitet får underlag för ett ständigt förbättringsarbete. Genom årliga kompetensplaner och utbildningar för personalen som fokuserar på bland annat bemötandefrågor och värdegrund anser vi att mål för vård och omsorg och av nämnden fastställda kvalitetsdeklarationer och kvalitetskrav har möjlighet att förverkligas. Det krävs dock enligt vår mening mer av analyser av utfall från enkätundersökningar.

KPMG, dag som ovan

Kerstin Ingvarsson
Uppdragsansvarig

Kristian Gunnarsson
Kundansvarig