



Granskning av Kvalitetsstyrning och resursutnyttjande inom äldreomsorgen

Rapport

Östhammars kommun

KPMG AB

2021-10-25

Antal sidor 15

Antal bilagor 1



Östhammars kommun

Granskning av Kvalitetsstyrning och resursutnyttjande inom äldreomsorgen

2021-10-25

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Målstyrning och särskilda uppdrag	5
3.2	Styrdokument inom äldreomsorgen	8
3.3	Medarbetares delaktighet i verksamhetsplaneringen	8
3.4	Uppföljning av budget och kvalitativa mål	9
3.5	Samarbete och samverkan	10
3.6	Genomförandeplaner	11
3.7	Brukarnas individuella behov	13
	Bilaga 1 – Intervjupersoner och genomgången dokumentation	15

1 Sammanfattning

KPMG har av Östhammars kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kvalitetsstyrning och resursutnyttjande inom äldreomsorgen. Syftet med granskningen var att bedöma om socialnämndens kvalitetsstyrning och resursanvändning inom äldreomsorgen sker på ett ändamålsenligt sätt. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Vår sammanfattande bedömning är att socialnämndens kvalitetsstyrning och resursanvändning inom äldreomsorgen inte sker på ett tillräckligt ändamålsenligt sätt. Vi grundar vår bedömning på att nämnden brister i sin tillsyn avseende en ändamålsenlig hantering och användning av brukares genomförandeplaner. Vidare grundas vår bedömning även på att nämnden inte tillser att medarbetare inom äldreomsorgen använder genomförandeplaner på ett ändamålsenligt sätt.

Vi bedömer att:

- nämnden i verksamhetsplanen för 2021 redogör för uppföljningsbara ekonomiska och kvalitativa mål som är nedbrutna från de övergripande politiska målen och uppdraget. Nämnden kan med fördel inkludera resultat från tidigare år, för att på ett transparent sätt visa på måluppfyllelsens utveckling över tid och möjliggöra jämförelser mellan år.
- beslutet om handlingsplanen "Trygg och hållbar äldreomsorg" visar på nämndens ambition om att möta lagstiftarens krav på kvalitet och en budget i balans.
- det finns rutiner för kommunikation mellan enhetschefer och medarbetare. Samtidigt bedömer vi det som olyckligt att en del intervjuade inte upplever sig delaktiga i verksamhetsplaneringen.
- det finns fastställda rutiner för hur uppföljning av budget/ekonomiska mål och kvalitativa mål ska genomföras, samt för hur tillhörande avvikelser ska hanteras.
- samarbetet inom hemtjänsten samt mellan hemtjänst och särskilt boende fungerar vid granskningstillfället. Vi bedömer dock att samarbetet inom särskilt boende, det vill säga mellan de olika enheterna kan utvecklas.
- pågående utvecklingsarbete kopplat till implementeringen av IBIC kan vara ett sätt att stärka brukares delaktighet i planeringen av de dagliga insatserna.
- det är bra att nämnden initierat till utbildningsinsatser specifikt avseende genomförandeplaner. Vi bedömer därför att nämnden, vid granskningstillfället är medvetna om denna brist.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi socialnämnden att:

- stärka sin kontroll och skyndsamt säkerställa att samtliga brukare har en genomförandeplan.
- säkerställa att genomförandeplaner används ändamålsenligt inom äldreomsorgen.
- säkerställa att samtliga medarbetare har kunskap om verksamhetens mål och syfte.
- tillse att medarbetare är delaktiga i den löpande verksamhetsplaneringen inom ramen för nämndens ansvarsområde.
- se över metoder och former för samarbete mellan särskilda boenden i kommunen.
- följa upp och säkerställa att IBIC används ändamålsenligt.

2 Inledning/bakgrund

Det finns en tydlig nationell styrning av äldreomsorgen via till exempel lagar och förordningar. Den nationella styrningen sätter ramarna som kommunerna har att utgå från och därutöver finns ett kommunalt utrymme för egna lösningar.

Äldreomsorgen ska enligt socialtjänstlagen tillförsäkra äldre personer i behov av stöd och omvårdnad *en skälig levnadsnivå*. Samtidigt ställer kommunallagen krav på *god ekonomisk hushållning*. Styrningens grundläggande uppgift är därför att säkerställa att äldreomsorgen kan tillförsäkra de äldre en skälig levnadsnivå, samtidigt som tillgängliga resurser används på ett ändamålsenligt sätt. Bristande kvalitets- och ekonomistyrning, en bemanning som inte svarar mot brukarnas behov, ineffektiva arbetssätt, bristande samverkan samt en otydlig roll- och ansvarsfördelning riskerar att leda till att äldreomsorgen inte fullt ut når sitt grundläggande uppdrag.

Med anledning av ovanstående och utifrån risk- och väsentlighetsanalysen har de förtroendevalda revisorerna beslutat att granska socialnämndens kvalitetsstyrning och resursutnyttjande.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om socialnämndens kvalitetsstyrning och resursutnyttjande inom äldreomsorgen sker på ett ändamålsenligt sätt.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- Vilka övergripande mål och uppdrag har fullmäktige och nämnden ställt upp för äldreomsorgen?
- Har äldreomsorgen och dess verksamheter någon egen verksamhetsplan där såväl ekonomiska som kvalitativa mål har formulerats för verksamheten?
 - Är dessa nedbrutna från övergripande politiska mål och uppdrag?
- Har medarbetarna kunskap om verksamhetens mål och syfte?
 - Har de varit delaktiga i verksamhetsplaneringen?
- Hur ofta och av vem genomförs uppföljningen av äldreomsorgens budget och kvalitativa mål?
 - Analyseras och åtgärdas avvikelser?
- Hur fungerar samarbetet mellan olika verksamheter och enheter?
- Hur arbetar äldreomsorgen med att ta fram genomförandeplaner som visar hur de beviljade insatserna ska anpassas till de enskildas individuella behov?
- Hur säkerställer hemtjänsten och särskilt boende att brukarnas individuella behov ligger till grund för planeringen av de dagliga insatserna?
 - Kan den enskilde själv välja när till exempel duschning sker eller styrs planeringen av något annat som exempelvis personalens arbetsschema?

Granskningen omfattar socialnämndens styrning och resursutnyttjande inom hemtjänst och särskilt boende. Myndighetsutövningen omfattas inte.

2.2 Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som används vid granskningen för att avgöra om nämndens arbete sker ändamålsenligt och effektivt. Granskningen har i huvudsak utgått från följande revisionskriterier:

- Kommunallagen 2017:725, 6 kap
- Socialtjänstlagen 2001:453
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd
- Tillämpningsbara interna regelverk, policyer och beslut

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- studier av för granskningen relevant dokumentation.
- intervjuer med berörda tjänstemän däribland socialchef, enhetschefer samt medarbetare inom äldreomsorgen. Avstämning har även gjorts med ordförande i socialnämnden.

Granskningen har genomförts av Martin Jansson, verksamhetsrevisor, Anna Hammarsten, verksamhetsrevisor och kvalitetsgranskats av Anders Petersson, certifierad kommunal yrkesrevisor.

I samband med granskningen har de intervjuade givits tillfälle att faktakontrollera rapporten.

3 Resultat av granskningen

3.1 Målstyrning och särskilda uppdrag

3.1.1 Iakttagelser

Kommunfullmäktiges och socialnämndens mål

Kommunfullmäktige har med utgångspunkt i Vision 2020 beslutat om fyra strategiska inriktningsområden som ska vara vägledande för all verksamhet i kommunen.

Socialnämndens mål har arbetats fram i samråd mellan nämnden och Sektor omsorgs ledningsgrupp under en planeringsdag hösten 2020. Nämnden har inför 2021 beslutat om både kvalitativa och ekonomiska mål. Nämndmålen redogörs nedan i tabell 1. Granskarna har exkluderat de mål och styrtal som rör individ- och familjeomsorg (IFO) och LSS eftersom verksamhetsområdena inte omfattas av granskningen.

Tabell 1

Strategiskt inriktningsområde	Nämndmål	Styrtal	Måltal 2021
En attraktiv och växande kommun	Socialnämnden ska vara en attraktiv arbetsgivare	Helhetsintrycket av vår organisatoriska och sociala arbetsmiljö ska förbättras.	82 %
		Sjuktalet ska minska.	8 %
		Personalomsättningen ska minska.	10 %
En hållbar kommun	Socialnämnden ska vara en effektiv verksamhet	Brukarbedömning, hemtjänst äldreomsorg – helhetssyn, andel (%) ska bibehållas	93 %
		Brukarbedömning, särskilt boende äldreomsorg – helhetssyn, andel (%) ska öka	87 %
		Kostnad äldreomsorg, kr/invånare 80+ ska minska	229 000 kr/invånare
		Andel invånare 80+ som inte har någon biståndsbedömd insats av socialförvaltningen ska öka	75 %

Särskilda uppdrag inom äldreomsorgen 2020–2021

Socialnämnden gav, 2020-06-17 §87, socialförvaltningen (numera Sektor omsorg) i uppdrag att ta fram en handlingsplan och en långsiktig strategi för en trygg och hållbar äldreomsorg i Östhammars kommun. Målet med planen är att säkerställa en effektiv äldreomsorg med rätt insatser, i rätt tid och i rätt omfattning. Socialnämndens arbetsutskott är utsedda som politisk styrgrupp för handlingsplanen.

Enligt de intervjuade är handlingsplanen ett resultat av nämndens återkommande budgetunderskott inom vård- och omsorg. Syftet med omställningen är enligt uppgift att säkerställa en trygg och hållbar äldreomsorg och samtidigt att bättre möta den äldre befolkningens kommande behov.

Handlingsplanens tre fokusområden är:

- Trygghet i hemmet
- Rätt insatser
- Rätt tid och omfattning

I handlingsplanen presenteras även fem styrtalet som syftar till att förenkla uppföljningen av genomförandet:

- Antalet brukare med insatser på växel- eller korttidsboende.
- Nettokostnadsavvikelse Äldreomsorg, dvs. verksamhetsmixen särskilt boende/ordinärt boende.
- Genomsnittsbeslut i ordinärt boende vid inflyttning på särskilt boende. Kostnad per brukare, särskilt och ordinärt boende.
- Trygghet i hemmet, genom brukarundersökning.
- Personalkontinuitet, antal personal som en hemtjänsttagare möter under 14 dagar.

Bifogad till handlingsplanen finns en aktivitetsplan som redogör vilka insatser som ska genomföras, mål med aktiviteten/insatsen, beskrivning av genomförandet, ansvarig och tidplan.

Omställningsplan för Sektor omsorg

I ett andra steg har Sektor omsorg tagit fram en omställningsplan som syftar till att finansiera den demografiutveckling som ligger utöver kommunens skattetillväxt. Omställningsplanens innehåll har bland annat inneburit följande åtgärder:

- Särskilda boendena Edsvägen 16 och Parkvägen ställdes om till enbart demensboenden från och med 1 april 2021.
- Övernattning inom dagverksamhet för demenssjuka personer har införts från 1 april 2021.
- Korttidsenheten vid vårdcentrum, med 14 platser, avvecklades den 31 mars 2021.
- En ny korttidsenhet, med 7 platser, vid Lärkbacken startade upp den 1 april 2021.

2021-10-25

- Nytt psykatrивоende med 6 platser för äldre, öppnades vid Lärkbacken med start 1 april 2021.
- En ny nattorganisation, SoL, som är gemensam för ordinärt boende, Olandsgården, Lärkbacken och Tallparksgården startade 1 juni 2021. En gemensam nattorganisation bedöms vara mer flexibel utifrån bemanning och kompetens, samt öka möjligheten för mer digital tillsyn.
- En ny resurspool startade 1 juni 2021.
- En ny hemsjukvårdsorganisation startade upp 1 april 2021. Syftet med den nya organisationen var att skapa en större helhet avseende hemsjukvården.

Utöver detta omorganiserades den kommunala förvaltningsorganisationen i Östhammars kommun under 2020. Omorganisationen innebar att den kommunala förvaltningen gjordes om till fyra sektorer. Från 1 januari 2021 kallas den tidigare socialförvaltningen för Sektor omsorg. Inom Sektor omsorg har nämnden valt att dela upp förvaltningen i två funktioner: Myndighet Omsorg och Produktion Omsorg. Enligt intervjuade har denna omorganisation bidragit till en tydligare ekonomistyrning och uppföljning till nämnden.

Finansiering

Insatserna som presenteras i handlingsplanen och omställningsplanen finansieras enligt de intervjuade via en omfördelning av existerande resurser från reaktiva och mindre effektiva insatser för målgruppen äldre, till tidiga och mer effektiva insatser till samma målgrupp. Den totala ekonomiska nettoeffekten för verksamhetsförändringen har beräknats uppgå till 10,6 mnkr per år, med möjlighet till ytterligare effekt på 3,5 mnkr från och med år 2023¹.

Uppföljning av handlings- och omställningsplan

Implementeringen av antagen omställningsplan följs upp och åiterrapporteras enligt de intervjuade löpande till socialnämnden som ett informationsärende under 2021. Det bekräftas via genomförd granskning av protokoll. Ärendet redovisas muntligt och en skriftlig slutrapport av planerna ska enligt uppgift genomföras i början av 2022.

3.1.2 Bedömning

Vår bedömning är att socialnämnden, utifrån de av fullmäktige beslutade målen, antagit nämndmål för äldreomsorgen för 2021. Nämndmålen har brutits ned i styrtal och specifika måltal vilket enligt vår bedömning bidrar till att stärka uppföljningen.

Vi bedömer dock att nämnden i måluppföljningen, med fördel, kan inkludera resultat från tidigare år. Detta för att på ett transparent sätt visa på måluppfyllelsens utveckling över tid och möjliggöra jämförelser mellan år.

Det är enligt vår bedömning positivt att nämnden efter flera år med budgetunderskott, beslutat om insatser och en handlingsplan som syftar till att minska kostnaderna för äldreomsorgen, samtidigt som kvaliteten ska bibehållas och stärkas.

¹ Vid lämnande av lokalerna där tidigare korttidsenheten var placerad så minskar hyreskostnaden med cirka 3,5 mnkr. Avtalet löper ut årsskiftet 22/23. Enligt sektorschefen lämnar man lokalerna enligt plan om ingen oförutsett sker.

3.2 Styrdokument inom äldreomsorgen

3.2.1 Iakttagelser

Verksamhetsplan för äldreomsorgen 2021

Verksamhetsplanen har sin utgångspunkt i de strategiska inriktningsområden som beslutats av kommunfullmäktige, samt nämndens och kommunstyrelsens beslutade mål för 2021. Utifrån granskad dokumentation kan vi konstatera att Sektor omsorg formulerat ekonomiska såväl som kvalitativa mål för verksamheten för 2021. Varje mål har brutits ned i delmål och uppföljningsbara styrtal. Under varje delmål framgår vilken enhet som ansvarar för målet. Ett antal exempel på kvalitativa och ekonomiska mål för 2021 redogörs för nedan.

Kvalitativa mål	Ekonomiska mål
Myndighet omsorgs brukare ska vara nöjda med den service som levereras.	Myndighet omsorg köper färre externa insatser alt. insatser efter individens behov erbjuds i första hand inom den egna öppenvården.
Produktion omsorg har låg sjukfrånvaro.	Produktion omsorg har en god balans mellan resurseffektivitet och upplevd kvalitet.
Brukarna på boenden är nöjda med den service som levereras.	
Brukarna inom hemtjänsten är nöjda med den hemtjänst som levereras.	
Produktion omsorg ska minska sin negativa miljöpåverkan.	
Utveckla genomförandeplanen.	

3.2.2 Bedömning

Vår bedömning är att äldreomsorgen i verksamhetsplanen för 2021 redogör för uppföljningsbara mål, som är nedbrutna från de övergripande politiska målen och uppdraget. Vi bedömer det som positivt att Sektor omsorg även formulerat såväl ekonomiska som kvalitativa mål för verksamheten för 2021.

3.3 Medarbetares delaktighet i verksamhetsplaneringen

3.3.1 Iakttagelser

Utifrån intervjuer med medarbetare ute i verksamheterna framgår att det finns olika uppfattningar avseende hur väl mål- och verksamhetsplanering kommunicerats till medarbetarna.

Enligt rutin ansvarar enhetscheferna för den löpande dialogen med medarbetare på boenden och inom hemtjänsten. Enligt uppgift ska verksamhetsplanen hanteras i sam-

band med APT. Utifrån verksamhetsplanen, som syftar till att nå de övergripande målen, ges chefer och medarbetare därefter möjlighet att följa upp sin verksamhetsplanering och aktiviteterna de skapat.

En del intervjuade uppger emellertid att de inte känner sig säkra på nämndens övergripande mål för verksamheten. Vidare framgår att det råder delade meningar kring hur väl medarbetarna informerades inför omorganisationen av förvaltning och verksamhet 2020/2021. Se kap. 3.1.1. för detaljer kring omorganisationen. Enligt Sektor omsorgs ledningsgrupp har omorganisationen informerats om löpande i den mån som varit möjlig. Vi kan konstatera att det finns olika uppfattningar kring frågan.

3.3.2 Bedömning

Vår bedömning är att det finns rutiner för kommunikation mellan enhetschefer och medarbetare. Samtidigt bedömer vi det som olyckligt att en del intervjuade inte upplever sig delaktiga i verksamhetsplaneringen. Vår bedömning är att socialnämnden bör tillse att medarbetare är och känner sig delaktiga i den löpande verksamhetsplaneringen inom ramen för nämndens ansvarsområde.

3.4 Uppföljning av budget och kvalitativa mål

3.4.1 Iakttagelser

Budget och ekonomiska mål

Ett resultat av nämndens återkommande negativa resultat är den numera löpande ekonomiska uppföljningen. Vid granskningstillfället genomförs en månadsvis ekonomisk analys och uppföljning mellan en ekonom på Sektor omsorg och respektive enhetschef. Uppföljningen återrapporteras därefter av ekonom till socialnämnden i samband med nämndens sammanträden. Därtill sker en uppföljning av budgeten per tertial och i samband med årsbokslut.

Enhetschefen ska redovisa den ekonomiska uppföljningen för enheten i samband med APT. Enligt de intervjuade är denna rutin inte implementerad vid samtliga enheter ännu, men ska vara det vid årets slut.

Rutiner för avvikelser i samband med budgetuppföljning

Enligt de intervjuade fick de enheter som under 2020 redovisat stora negativa avvikelser presentera sin åtgärdsplan för socialnämnden. Enligt uppgift ska detta även göras under 2021. Inför 2021 planerar nämnden även att bjuda in de enheter som visar goda ekonomiska resultat för att beskriva hur de arbetat under verksamhetsåret.

Kvalitativa mål

Uppföljningen av de kvalitativa målen genomförs av ledningsgruppen på Sektor omsorg genom en framtagen mall, som respektive enhet ska fylla i. Rapporteringen av uppföljningen sker per tertial i samband med den ekonomiska uppföljningen.

Rutiner för avvikelser kopplade till de kvalitativa målen

I mallen för uppföljning ska det framgå en sammanställning över vilka avvikelser som påträffats, analys av dessa samt eventuella åtgärder. Uppföljningen leds av ekonomi- och sektorchef, sektorchef och vård- och omsorgschef.

Registrering/anmälningar av avvikelser sker även löpande i nämndens IT-system för uppföljning, DF-respons. Åtgärder av avvikelser hanteras på olika sätt, bland annat utifrån händelse, tid på dygnet och allvarlighetsgrad.

3.4.2 Bedömning

Vår bedömning är att det finns fastställda rutiner för hur uppföljning av budget/ekonomiska mål och kvalitativa mål ska genomföras samt för hur tillhörande avvikelser ska hanteras.

Vidare bedömer vi att det finns rutiner för hur avvikelser hanteras, analyseras och åtgärdas.

3.5 Samarbete och samverkan

3.5.1 Iakttagelser

Övergripande samverkan

Enligt ledningsgruppen för Sektor omsorg finns riktlinjer och rutiner framtagna som syftar till att utveckla och stödja samarbete inom och mellan enheter och verksamheter. Enligt de intervjuade är målet att Sektor omsorg arbetar mer enhetsövergripande via samverkan och samtidigt tillgodoser individens behov genom att ändamålsenligt arbeta utifrån arbetsmetodiken Individens behov i Centrum (IBIC).

Under 2020 så har Sektor omsorg bland annat genomfört fyra workshops som syftar till att arbeta fram nya metoder för ett smartare och mer effektivt arbetssätt. Dessa workshops ingår i en grupp aktiviteter som kan kopplas samman med "Trygg och hållbar äldreomsorg" och som syftar till att öka det befintliga samarbetet inom Sektor omsorg.

Samverkan inom och mellan särskilda boenden

I samband med intervjuer beskrivs samverkan inom de olika enheterna som väl fungerande. Samtidigt upplever en del intervjuade att samverkan *mellan* vissa särskilda boenden kan utvecklas. Enligt uppgift arbetar boendena på olika orter ibland på så pass olika sätt att det bidrar till att ett samarbete mellan enheterna kan upplevas som svårt och mödosamt. Enligt de intervjuade kan det finnas ett behov att tydliggöra fördelarna med ett samarbete mellan vissa enheter.

Samarbete inom hemtjänsten

Enligt intervjuade finns ett gott samarbete inom hemtjänsten. Samverkan avseende bland annat läkemedelshantering sker löpande. Samverkan mellan hemtjänstpersonal och hemtjänstplanerare beskrivs fungera väldigt bra.

Samarbete mellan hemtjänst och särskilt boende

Samarbetet mellan hemtjänst och särskilt boende beskrivs av flera intervjuade som bra.

Ett positivt exempel som några intervjuade vill lyfta fram är ett samarbete som genomförs när brukare flyttar in på boenden. Enligt uppgift är hemtjänsten med i samband med flytt och kan utgöra/utgör en extra resurs och trygghet för brukaren. Detta ska enligt uppgift avse ett enskilt samarbete, det vill säga vid ett av kommunens boenden.

3.5.2 Bedömning

Enligt Socialstyrelsen² är samverkan ett sätt att öka effektiviteten. Samverkan med andra verksamheter och enheter kan göra det möjligt att kraftsamla och avsätta resurser gemensamt för att förebygga eller komma till rätta med utmaningar och problem. Det kan enligt Socialstyrelsen även långsiktigt innebära ekonomiska vinster. Ett flertal studier visar att samverkan mellan olika kommunala verksamheter kan innebära både en bättre verksamhet, utifrån kvalitativa mått och resultat i form av lägre kostnader.

Vår bedömning är att samarbetet inom hemtjänsten samt mellan hemtjänst och särskilt boende fungerar vid granskningstillfället. Vi bedömer dock att samarbetet inom särskilt boende, det vill säga mellan de olika enheterna kan utvecklas.

3.6 Genomförandeplaner

3.6.1 Iakttagelser

Socialtjänstens insatser ska bygga på respekt för människors integritet och självbestämmanderätt. Den som har fått beslut om en insats ska enligt socialtjänstlagen kunna vara delaktig och utöva inflytande över hur insatsen ska genomföras. Detta ska sammanfattas i en så kallad genomförandeplan som redogör hur en viss insats ska genomföras i praktiken, på det särskilda boendet eller i det ordinära boendet.

Det är biståndshandläggaren som fattar beslut om insats och som skickar en beställning till utföraren. Utföraren, tillsammans med brukare och en ev. anhörig tar därefter fram en genomförandeplan. Genomförandeplanen är en överenskommelse med den enskilde om hur insatsen ska utformas rent praktiskt. Planen ska innehålla biståndshandläggarens beslut och mål med insatsen, beslutets omfattning, den enskildes önskemål, vad kontaktpersonen ska göra och tidpunkt för uppföljning.

Planen ska vara framtagen senast 14 dagar efter beslut om insats och delges brukaren, samt biståndshandläggaren. Enligt gällande rutiner ska den följas upp vid förändring av insats, alternativt en gång per år.

Enligt ledningsgruppen och nämndens ordförande är genomförandeplanerna ett viktigt arbetsverktyg för verksamheterna. I samband med intervjuer framgår emellertid uppfattningen om att genomförandeplanen inte alltid uppfyller sitt syfte inom vissa verksamheter. Det finns en uppfattning hos flera intervjuade att underlaget inte används

² [En effektiv socialtjänst \(socialstyrelsen.se\)](https://www.socialstyrelsen.se/om-socialstyrelsen/om-socialstyrelsen), 2021-09-28

som ett levande dokument, utan endast arbetas fram vid beslut om insats. Några intervjuade är dessutom osäkra på om personalen läser planerna.

En del genomförandeplaner beskrivs som väldigt detaljerade medan andra planer redogör en kort, övergripande beskrivning av brukarens insatser. Enligt intervjuade tenderar genomförandeplaner som avser brukare med aktiva anhöriga vara mer detaljerade i sina beskrivningar.

Enligt de intervjuade finns det planer på att implementera ett digitalt journalsystem, Combined, som nämnden köpt in. Enligt uppgift har det emellertid inte använts praktiskt sedan våren 2018. En del genomförandeplaner finns digitalt, men den löpande rapporteringen, journalanteckningar, som genomförs sker fortfarande enligt de intervjuade uteslutande på fysiskt papper. Intervjuade understryker dock att det skiljer sig väldigt mycket mellan verksamheterna och enskilda enheter huruvida genomförandeplanerna förs digitalt eller inte.

I samband med faktakontrollen framgår att nämnden under 2021 genomfört en utbildning för samtliga handläggare och enhetschefer som arbetar med genomförande. Utbildningstillfället avsåg, enligt uppgift, uteslutande genomförandeplaner.

Vi noterar att nämnden beslutat om risken "Att genomförandeplaner upprättas inom 14 dagar" som en risk i internkontrollplanen för 2021. Kontrollen består av ett stickprov. Enligt riskbedömningen har tidigare internkontroller påvisat att det i många ärenden saknas genomförandeplaner och att detta inte följs upp. Risken för brister bedöms som hög. Uppföljningen av internkontrollen återrapporteras till nämnden i samband med årsboksutslut 2021.

3.6.2 Bedömning

Enligt socialtjänstlagen ska en person som fått ett beslut kunna vara delaktig och utöva inflytande över hur insatsen ska genomföras. Utifrån genomförd granskning bedömer vi att socialnämnden brister i sin tillsyn avseende en ändamålsenlig hantering och användning av brukares genomförandeplaner. Vi bedömer det som allvarligt att nämnden inte tillser att samtliga brukare har en genomförandeplan och att medarbetare inom äldreomsorgen inte använder genomförandeplanerna på ett ändamålsenligt sätt.

Det är enligt vår bedömning även allvarligt att det skiljer så pass mycket mellan olika brukares genomförandeplaner, samt att detta påverkas av huruvida anhöriga är aktiva i vården eller ej. Det är enligt vår bedömning socialnämndens ansvar att tillförsäkra att samtliga brukare inom ramen för nämndens ansvarsområde får möjlighet att vara delaktiga och ha inflytande över beslutad insats.

Med bakgrund av att nämnden själva identifierat brister avseende genomförandeplaner är det enligt vår bedömning av stor vikt att nämnden skyndsamt stärker sin kontroll avseende genomförandeplaner.

Det är enligt vår bedömning bra att nämnden initierat till utbildningsinsatser specifikt avseende genomförandeplaner. Vi bedömer därför att nämnden, vid granskningstillfället är medvetna om denna brist och att det krävs mer kraftfulla insatser än att exempelvis endast lyfta genomförandeplaner som en risk inom ramen för internkontrollplanen.

3.7 Brukarnas individuella behov

3.7.1 Iakttagelser

Individens behov i centrum (IBIC)

I maj 2018 beslutade socialnämnden att förvaltningen skulle arbeta efter arbetssättet "Individens behov i centrum" (IBIC). Arbetssättet ska ge stöd dels för en gemensam syn på hur brukaren fungerar i det dagliga livet, dels för att beskriva och dokumentera uppgifter om individens resurser, behov, mål och resultat. Att arbeta utifrån IBIC innebär enligt Socialstyrelsen att:

- Arbeta behovsinriktat med individen i centrum utifrån en gemensam syn på hur människan fungerar i det dagliga livet.
- Dokumentera strukturerat med användning av nationellt fackspråk i både handläggning och genomförande.
- Både handläggare och utförare följer upp individens resultat och värderar måloppfyllelse genom ett systematiskt arbetssätt.

Enligt de intervjuade har socialnämndens verksamheter inte arbetat aktivt utifrån IBIC under 2018–2019. Enligt uppgift har det under 2020–2021 emellertid pågått ett utvecklingsarbete för att säkerställa att IBIC används på samtliga särskilda boenden och inom hemtjänsten. Syftet ska enligt uppgift vara att stärka brukarnas delaktighet i planeringen av de dagliga insatserna.

Brukares enskilda önskemål

Som tidigare nämnts tar utföraren, tillsammans med brukare och en ev. anhörig fram en genomförandeplan som beskriver *hur* insatsen ska genomföras. I genomförandeplanen kan det exempelvis framgå när och hur ofta en brukare vill duscha. För mer detaljer kring kommunens rutiner för genomförandeplaner se kap. 3.6.

Önskemål om spontana förändringar i den dagliga planeringen bemöts och hanteras enligt de intervjuade i den utsträckning som vid tillfället är möjlig. Ibland kan personalen enligt uppgift planera in spontana förändringar, även om det beror på vad förändringen i planeringen innebär.

Intervjuade medger att spontana önskemål om förändringar i planeringen kan vara svårt att uppfylla, framför allt inom hemtjänsten. Målet inom hemtjänsten är att brukare ska träffa, till antalet så få hemtjänstmedarbetare som möjligt under en dag. Utifrån detta mål tar hemtjänstplanerarna fram en långsiktig planering där varje hemtjänstmedarbetare ska träffa ett specifikt antal brukare under varje vecka. Ett spontant önskemål om förändring kan tyvärr medföra en förändring i den långsiktiga planeringen, och orsaka förseningar som gör att planeringen behöver göras om. Detta uppges vara en företeelse och en befintlig intressekonflikt inom äldreomsorgen. Enligt uppgift påverkas inte planeringen av enskilda medarbetares arbetsscheman.

2021-10-25

De intervjuade vill i samband med granskningen emellertid lyfta fram att kommunikationen mellan hemtjänstpersonal och hemtjänstplanerare, vid granskningstillfället, fungerar väldigt bra och att personalen försöker tillgodose den enskildes önskemål så långt det är möjligt.

Inom särskilt boende finns det enligt intervjuade mer flexibilitet vilket gör att det är enklare att anpassa specifika spontana önskemål från enskilda brukare som uppkommer.

3.7.2 Bedömning

Det är enligt vår bedömning positivt att det pågår ett utvecklingsarbete för att säkerställa en ändamålsenlig implementering av IBIC, som enligt vår bedömning kan vara ett sätt att stärka brukares delaktighet i planeringen av de dagliga insatserna.

Utifrån genomförd granskning bedömer vi att hemtjänst och äldreomsorg försöker tillgodose den enskildes önskemål så långt det är möjligt. Vi kan konstatera att det inte alltid är enkelt att lägga in ytterligare en insats hos en brukare vid ett spontant önskemål, då det kan påverka en större långsiktig planering för verksamheten. Däremot bedömer vi, som tidigare nämnts, att nämnden måste säkerställa att verksamheterna löpande använder sig av genomförandeplanerna för att säkerställa brukarens enskilda önskemål.

Datum som ovan

KPMG AB

Anders Petersson
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Anna Hammarsten
Kommunal revisor

Martin Jansson
Kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

Bilaga 1 – Intervjupersoner och genomgången dokumentation

Intervjupersoner

- Socialnämndens ordförande
- Sektorschef, Sektor omsorg
- Produktionschef, Sektor omsorg
- Ekonom, Sektor omsorg
- Verksamhetsstöd, Sektor omsorg
- Medicinskt ansvarig sjuksköterska, Sektor omsorg
- Sjuksköterskor inom hemsjukvården och särskilt boende

Dokumentation

Årsbudget 2021, Flerårsplan 2022–2024, KF § 126/2020

Äldreplan 2018–2022, SN § 153/2017

Verksamhetsplan, äldreomsorgen, 2021

Handlingsplan för Trygg och hållbar äldreomsorg i Östhammars kommun, 2020–2021, SN 30 september 2020 § 116

Aktivitetsplan för ”Trygg och hållbar äldreomsorg i Östhammars kommun” 2020–2021

Internkontrollplan för socialnämndens verksamhetsområden 2021, SN § 135/2020

Patientsäkerhetsberättelse 2020

Riktlinje för det systematiska ledningssystemet, SN §96/2018

Rutiner för det systematiska ledningssystemet, 2016-12-20

Mall för genomförandeplan

Årshjul

Årsredovisning 2020, Östhammars kommun

Årsredovisning 2020, socialförvaltningen/Sektor omsorg

Socialnämndens protokoll, 2021