

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport*

Granskning av kvaliteten på insatserna inom äldreomsorgen

Hultsfreds kommun

28 februari 2007

Eva Gustafsson

Stefan Wik

*connectedthinking

Innehållsförteckning

1	Bakgrund.....	3
1.1	Revisionsfrågor.....	3
1.2	Avgränsning	3
2	Tillvägagångssätt	3
3	Omstruktureringen	4
3.1	Kostnadsförändringar	4
3.2	Redovisning av platser i särskilt boende samt personer som får hemtjänst med mera samt redovisning av åldersstrukturer.....	4
3.3	Information och andra aktiviteter i samband med förändringarna	5
3.4	Klagomålhanteringen	5
3.5	Biståndsbedömning	5
3.6	Rutiner för insatsernas utförande.....	6
3.7	Frivilligsamordning	6
3.8	Enkätundersökning.....	7
3.9	Telia kvittens	8
3.10	Låssystem.....	8
3.11	Sjukstatistik.....	8
4	De intervjuades synpunkter.....	9
4.1	Presidiets synpunkter.....	9
4.2	Personalen.....	9
4.2.1	Påverkan på brukare.....	9
4.2.2	Påverkan på personal	10
5	Revisionell bedömning	10
5.1	Allmänt.....	10
5.2	Revisionsfrågor.....	10

1 Bakgrund

Under 2000-talet har omfattande strukturrationaliseringar gjorts inom kommunens socialtjänst. Många anställda, företrädesvis vikarier, har sagts upp för att verksamheten ska komma i ekonomisk balans. Kommunens revisorer har därför beslutat att granska vilka åtgärder som socialnämnden har vidtagit för att säkerställa kvaliteten. Denna granskning avgränsas till att omfatta äldreomsorgen.

1.1 Revisionsfrågor

Revisionsfrågan är om nämnden har system och rutiner för att bedöma om äldreomsorgen bedrivs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt?

De delområden som granskningen omfattar är:

- Hur får nämnden information om hur omsorgstagarna bedömer insatsernas kvalitet:
 - i de särskilda boendena och
 - inom hemtjänsten?
- Möter nämndens ledamöter omsorgstagarna i brukarråd eller dylikt?
- Vilka åtgärder har nämnden i förekommande fall vidtagit för att upprätthålla kvaliteten?
- Har nämnden information om att insatser genomförts enligt besluten?
- Hur uppfyller nämnden rapporteringsskyldigheten enligt 16 kap 6 f, g, h §§ till länsstyrelse, revisorer och kommunfullmäktige?
- Hur uppfattar personalen verksamhetens kvalitet?
- Har personalens sjukskrivningar ökat eller minskat i omfattning?

1.2 Avgränsning

I uppdraget har inte ingått att undersöka omsorgstagarnas uppfattning om strukturförändringarna.

2 Tillvägagångssätt

I granskningen har vi intervjuat socialnämndens presidium, en biståndsbedömare, en frivilligamordnare, arbetsledare och personal från hemtjänstområdena söder och mellersta i Hultsfred, Lindgården, hemtjänsten i Målilla och Hemgården i Målilla. Vi har också mött förvaltningens ekonom och personalsekreterare och tagit del av ekonomisk och personaladministrativ dokumentation. Revisionsrapporten är avstämmd med förvaltningen.

3 Omstruktureringen

3.1 Kostnadsförändringar

Inför 2004 års budgetarbete fick socialnämnden i uppdrag att presentera ett besparingsförslag på 37 mnkr under perioden 2004-2006. Kommunfullmäktige fastställde budgetminskningen till 36 887 tkr. I den åtgärdsplan som socialnämnden upprättade uppgick kostnadsnedskärningen inom äldreomsorgen till 32 322 tkr. Verkställda kostnadsnedskärningar till och med år 2006 har uppgått till 30 430 tkr.

Bland de mer omfattande neddragningar som genomfördes var:

- Avvecklingen av Moliljans särskilda boende. Neddragningen som genomfördes under år 2004 innebar en budgetminskning på 10 550 tkr. Neddragning har fått full effekt under år 2005.
- Avveckling av Knektagårdens somatikboende (24 platser). Neddragningen som genomfördes under år 2005 har fått en helårseffekt i budgeten år 2006 på 8 214 tkr.
- Avveckling av Knektagårdens demensboende och gruppboende (34 platser). Avvecklingen skulle ha genomförts under år 2005 men genomfördes under hösten 2006. Förändringen innebar en nedskärning på - 9 180 tkr.

En mer detaljerad sammanställning¹ av planerade och verkställda strukturförändringar med kommentarer för hela nämndens verksamhet redovisas i bilaga 1.

3.2 Redovisning av platser i särskilt boende samt personer som får hemtjänst med mera samt redovisning av åldersstrukturer

I följande tabell framgår antal platser i särskilda boenden och antal personer som fått hemtjänst under åren 2003-2006.

År	Platser särskilt boende	Ordinärt boende	Trygghetslarm
2003	288	280	417
2004	198	314	429
2005	157	354	432
2006	143	336	445

¹ Sammanställningen är upprättad av socialförvaltningen

År	Antal personer 65-74 år	Antal personer ≥ 75 år
2003	1 600	1 751
2004	1 590	1 741
2005	1 622	1 732
2006	-	-

Av tabellen framgår att gruppen 75 år och äldre är större än gruppen 65-74 år. Samtidigt kan konstateras att antalet 75-åringar blivit färre.

3.3 Information och andra aktiviteter i samband med förändringarna

I de förtroenderåd som finns på varje särskilt boende, som består av såväl boende som företrädare för pensionärsföreningarna samt arbetsledning och anställda, informerades om och diskuterades de framtida förändringarna inom äldreomsorgen. Presidiet säger att detta sätt att förankra arbetet i förtroenderåden bidrog till en smidig övergång. Flytten från såväl Moliljan som Knektagården var frivillig. Två boende på Knektagården fick bo kvar på detta boende då platserna kunde samordnas med det nya korttids- och avlastningsboendet Hjorten, som hade inrättats innan somatikboendena lades ned.

Den personal som berördes av nedläggningarna fick möjligheter att välja vilka arbetsplatser och orter den ville komma till. Arbetsledningen säger att när väl denna valprocess var genomförd fick personalen en introduktion på den nya arbetsplatsen. Introduktionen beskrivs generös i jämförelse med den introduktion som lämnas till andra vikarier och nyanställda.

3.4 Klagomålhanteringen

Ett sätt att följa upp, som nämnden har använt, för att se hur de genomförda förändringarna har tagits emot har varit att använda sig av systemet för klagomålshantering. Systemet är numera IT-baserat. När en anställd får kännedom om ett klagomål ska detta rapporteras till närmaste chef. Chefen har sedan ansvar för att klagomålet registreras. I IT-systemet ska också de åtgärder som har vidtagits beskrivas. Redovisning av antalet klagomål ska ske till socialnämnden en gång i kvartalet. År 2005 fanns det 146 klagomål inrapporterade och år 2006 rapporterades 158 klagomål.

3.5 Biståndsbedömning

Även boende i särskilt boende har en individuell biståndsbedömning. På så sätt likställs insatserna inom det särskilda boendet med hemtjänsten. Förutom lagstiftningen har nämnden antagit riktlinjer för biståndsbedömningen. I januari år 2006 ändrades socialnämnden på riktlinjerna för att den enskilde ska beviljas särskilt boende. Av riktlinjerna framgår:

”För att den enskilde ska beviljas särskilt boende ska behovet av stöd och hjälp i form av personlig omvårdnad och serviceinsatser vara omfattande. Det ska finnas behov av omvårdnad med kritiska intervaller dygnet runt. Orsaker till behovet kan vara förlust av orienteringsförmåga samt desorientering. Omständigheter som medför så stora problem i den dagliga livsföringen att en flyttning till särskilt boende kan bli aktuell kan vara störda relationer, likgiltighet och social isolering. Detta innebär att särskilt boende ska beviljas först när alla möjligheter i hemmet är uttömda.”

Enligt biståndsbedömaren fanns vid intervjutillfället inga beslut om särskilda boenden, som inte var verkställda.

Utifrån den gjorda biståndsbedömningen görs en sammanställning av personalbehovet inklusive kringtid och den personalbudget som finns.

För december månad 2006 redovisas ett personalbehov för hela äldreomsorgen på 196,78 årsarbetare medan personalbudgeten är på 176,44 årsarbetare. Differensen är drygt 20 årsarbetare.

3.6 Rutiner för insatsernas utförande

Som grund för insatserna ligger biståndsbesluten. I dem klargörs vilka insatser som är beviljade. Besluten överförs av arbetsledaren till ett brukarkort. Sedan träffar omsorgspersonalen en *överenskommelse* med brukaren om hur och när insatserna ska utföras.

3.7 Frivilligsamordning

Under år 2004 förändrades dagverksamheten för äldre i och med att samtliga tjänster drogs in. Samtidigt inrättades 1,5 tjänst som frivilligsamordnare. Denna förändring innebär en nettominskning av antalet tjänster med 5,53 årsarbetare.

Frivilligsamordnarna ska stimulera och ta hand om frivilligorganisationer, som driver dagverksamhet runt om i kommunen. Frivilligsamordnarna har en budget på 500 000 kronor, som används som stöd till föreningar som bidrar med aktiviteter för äldre. En del aktiviteter bedrivs genom så kallade Träffpunkter. Vid intervjutillfället fanns verksamheter på 7 orter inom kommunen. För varje ort finns ett särskilt program på sex månader framtagit, som beskriver de olika aktiviteterna. På kommunens hemsida finns en länk till frivilligsamordnarnas hemsida, som beskriver verksamheten utförligt. Under januari månad 2007 öppnades den senaste träffpunkten. Den är förlagd till Hultsfreds tätort.

Utöver verksamheten i träffpunkterna genomförs aktiviteter i de särskilda boendena. Frivillsamordnarna arrangerar möten tillsammans med den lokala ortens föreningar. Vid dessa möten undersöks om föreningarna kan bidra med aktiviteter i träffpunkterna och i de särskilda boendena.

Av frivilligsamordnarnas verksamhetsberättelse framgår att frivilligorganisationerna har genomfört 1 889 träffar under år 2006, vilket är en ökning med 612 träffar i jämförelse med år 2005.

I berättelsen framgår vidare att målet att genomföra 3 aktiviteter per vecka på de särskilda boendena har uppnåtts. Genomsnittet har legat på 4,3 aktiviteter.

3.8 Enkätundersökning

I september 2006 beslutade socialnämnden att genomföra en enkätundersökning till brukare med hemtjänstinsatser. Syftet med undersökningen är att ta reda på hur nöjda brukarna är med de insatser som verkställs. Undersökningen kommer att utföras en gång per år under det första kvartalet från och med år 2007. Under år 2007 kommer undersökning att genomföras i två steg. Först får brukarna rangordna ett antal (tre alternativt fem) viktiga områden när det gäller kvaliteten inom hemtjänsten. Sådana områden kan exempelvis handla om:

- Det är viktigt att jag får välja hemtjänstpersonal.
- Det är viktigt att jag oftast möter samma hemtjänstpersonal.
- Det är viktigt att jag vet vad hemtjänsten kan erbjuda mig.

Den första delen vänder sig till en tredjedel av brukarna och utförs av personalen.

Den andra delen, som ska göras årligen, vänder sig till 40 slumpvis utvalda brukare med hemtjänst. I denna del undersöks hur brukarna uppfattar hemtjänsten. Det är socialnämndens ledamöter som ska genomföra dessa intervjuer antingen i personliga möten eller genom telefonintervjuer. Exempel på påstående som ska besvaras är:

	Instämmer inte alls				Instämmer helt
Jag får välja hemtjänstpersonal	1	2	3	4	5
Jag möter oftast samma hemtjänstpersonal	1	2	3	4	5
Jag vet vad hemtjänsten kan erbjuda mig	1	2	3	4	5

När dessa intervjuer är gjorda kan jämförelser göras om det är områden som anses som viktiga som fungerar bra eller inte. Om det är områden som brukarna anser vara viktiga och fungerar dåligt finns det anledning till förbättringar.

3.9 Telia kvittens

I oktober månad 2006 infördes en försöksverksamhet med systemet Telia kvittens inom ett par hemtjänstområden. Systemet möjliggör mätning av hur mycket tid som personalen tillbringar hos brukarna. Systemet tillåter också att personalen kodar in vilka aktiviteter som utförs hos brukaren. Denna del har ännu inte använts i kommunen.

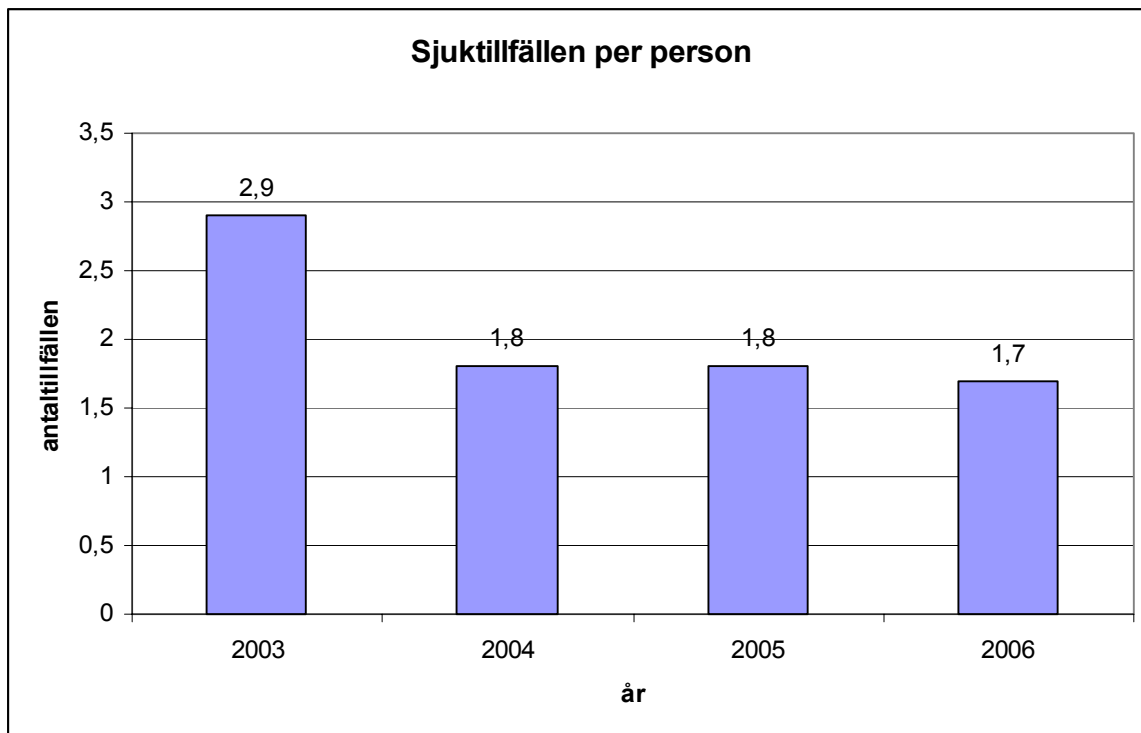
3.10 Låssystem

Nämnden har beslutat införa ett nytt låssystem för att snabbt komma till dem som har trygghetslarm. Systemet innebär att alla som har trygghetslarm kommer att få en dosa inmonterad i dörren. I dosan finns en nyckel till bostaden. Alla som svarar på trygghetslarm inom ett visst område har en nyckel till dosan. När brukaren larmar kan personalen snabbt komma dit och komma in till brukaren utan att först hämta en nyckel på något av kommunens servicehus. Om nyckeln till dosan förkommer finns det ytterligare två extranycklar. Om någon av dessa nycklar används för att låsa upp dosan kan inte längre den förkomna nyckeln användas. För närvarande har nämnden beslutat att avvakta med att effektuera beslutet.

3.11 Sjukstatistik

Den statistik som kommunen har rörande sjukskrivna redovisar inte explicit dem som arbetar inom äldreomsorgen. Däremot finns det sjukvårdsstatistik som rör hela kommunen och de specifika förvaltningarna.

I det följande redovisas antalet sjuktillfällen per person bland tillsvidareanställd personal inom socialförvaltningen första halvåret 2003, 2004, 2005 och 2006.



4 De intervjuades synpunkter

4.1 Presidiets synpunkter

Socialnämndens presidium uppger att de inte har fått några negativa reaktioner från omsorgstagare eller närstående inför och efter de verksamhetsförändringar som har skett. I och med att antalet platser inom de särskilda boendena har minskats kraftigt säger presidiet att det nu har uppstått en kö till de särskilda boendena. För att klara av att tillgodose detta behov har platser på korttids- och avlastningsboendet Hjorten tagits i anspråk.

4.2 Personalen

4.2.1 Påverkan på brukare

De förändringar med att låta brukare få bo hemma i det ordinarie boendet anser en del personalföreträdare inte har kunnat genomföras på ett tillfredsställande sätt, då de uppfattar den bostadsanpassning som behöver göras inte kommit till stånd alla gånger.

Såväl bland personalföreträdare, arbetsledare och biståndshandläggare anses att en alltför snäv definition av kvarboendepincipen inte bidrar till att de resurser som används kan utnyttjas optimalt. De har uppfattningen att någonstans finns det en gräns för vad som kan utföras i det ordinära boendet. Detta gäller inte minst för gruppen dementa.

Flera av de intervjuade anser också att behovet av demensboenden inte kan tillgodoses. Många dementa får bo på boenden som har somatisk inriktning. Flera av dem som vi har intervjuat anser att det är en stor brist att det inte finns några demensboenden i Hultsfred utan i Målilla och Mörlunda. Denna ordning gör att de som bor i på demensboenden riskerar att få färre besök från anhöriga och närstående från Hultsfred. Det fanns också personer som vi intervjuade som inte delade denna uppfattning.

Flera av de intervjuade har synpunkten att det är en försämring att den rehabilitering som tidigare drevs på Moliljan i Målilla har upphört.

Synpunkter från några personalföreträdare när det gäller insatser för dementa var att det är svårt att mäta tiden för dementa då deras tillstånd förändras snabbt.

4.2.2 Påverkan på personal

Den radikala förändring inom äldreomsorgen har inledningsvis uppfattats som påfrestande av både omsorgspersonalen och arbetsledningen. Någon har liknat det vid ett sorgearbete som nu har genomlevts. Men det finns också personalföreträdare som säger att förändringen har varit ett lyft och att den har bidragit till utveckla arbetet.

5 Revisionell bedömning

5.1 Allmänt

Det är omfattande förändringar som har genomförts inom socialförvaltningen. Överlag bedömer vi att socialnämnden i allt väsentligt har system och rutiner för att få information om verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

5.2 Revisionsfrågor

Hur får nämnden information om hur omsorgstagarna bedömer insatsernas kvalitet i de särskilda boendena och inom hemtjänsten?

Mötena i brukarråden är en av de kontaktvägar som socialnämnden använder sig av för att få information och kunskaper om hur de särskilda boendena utvecklas.

Den rutin avseende klagomålshantering som nämnden tillämpar ger också nämnden information om hur verksamheten fungerar.

Den nu beslutade enkäten inom hemtjänsten kommer också att ge betydelsefull information om tillståndet inom denna verksamhet.

Den månatliga uppföljningen i nämnden avseende personalbudget och personalbehov pekade på en personalbrist på drygt 20 personer. I praktiken har dessa personer tjänstgjort trots att det inte har funnits några budgeterade medel.

Möter nämndens ledamöter brukarna i brukarråd eller dylikt?

Se ovan.

Vilka åtgärder har nämnden i förekommande fall vidtagit för att upprätthålla kvaliteten?

Samtidigt med kostnadsnedskärningarna har äldreomsorgen bedrivit ett allmänt utvecklingsarbete där kvaliteten prioriteras. Vi tänker bland annat på frivilligsamordningen och de överenskommelser som träffas mellan brukare och omsorgspersonal.

Ett förtydligande i riktlinjerna har gjorts när en person är berättigad till plats i särskilt boende. Nämnden har även genom riktlinjerna intagit en stramare hållning när det gäller insatsen social samvaro. Det är i första hand insatsen i sig som ska leda till att en social samvaro etableras med någon annan än omsorgspersonalen. Tidigare kunde ett biståndsbeslut innebära att ett vårdbiträde fick särskild tid för att själv svara för den sociala samvaron med brukaren.

Sedan tidigare har socialnämnden haft ambitionen att alla brukare ska ha individuella biståndsbedömningar även dem som har fått plats i särskilt boende.

Har nämnden information om att insatser genomförts enligt besluten?

Nämnden har för närvarande inget system som kan användas för att följa upp biståndsbesluten.

Hur uppfyller nämnden rapporteringsskyldigheten enligt 16 kap 6 f, g, h §§ till länsstyrelse, revisorer och kommunfullmäktige?

Vid revisionstillfället hade inga gynnande beslut fattats som har plats i särskilt boende som inte hade kunnat verkställas inom tre månader.

Hur uppfattar personalen verksamhetens kvalitet?

Det finns synpunkter på att personalresurserna inte är tillräckliga, vilket även socialförvaltningens personalanalyser visar på. Vi bedömer att användandet av Telia kvittens kommer att öka precisionen i bedömningen av personalbehovet.

Har personalens sjukskrivningar ökat eller minskat i omfattning?

Personalens sjukskrivningar har minskat sedan år 2003.