

Revisionsrapport

*Uppföljning av
verksamhetssystem och
rutiner inom
äldreomsorgen*

Revisorerna i Ulricehamns kommun

*Fredrik Carlsson
Cert. kommunal revisor
Lars Näsström
Remmi Gimborn*

December 2016

Sammanfattande bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Ulricehamns kommun genomfört en uppföljning av arbetet med verksamhetssystem och rutiner inom äldreomsorgen. Bakgrunden till uppföljningen är att de förtroendevalda revisorerna i samband med sin riskanalys identifierat området som angeläget att följa upp.

Syftet är att bedöma och beskriva vilka åtgärder som vidtagits utifrån iakttagelserna i tidigare genomförd granskning samt undersöka vilken effekt införandet av tidsmodulen (TES) har haft. Den övergripande revisionsfrågan i uppföljningen lyder:

- ❖ Vilka åtgärder har vidtagits utifrån de iakttagelser som lämnades vid föregående granskning?

Vår samlade bedömning är att tillräckliga åtgärder har vidtagits utifrån den tidigare granskningen förutom på en punkt. Tidschablonerna har inte setts över och av denna anledning går det inte att säkerställa att verksamheten har rätt förutsättningar för att genomföra sitt uppdrag.

När det gäller tidsmodulen har den införts inom hemtjänstverksamheten men förvaltningen har inte kommit till det stadiet att statistiken används för uppföljning, analys och styrning av verksamheten. Därmed har inte någon djupare analys gjorts av restiden eller i planerings- och budgetsammanhang av förvaltningen.

Förvaltningen uppger att personalen först behöver bli vana användare av systemet för att statistiken ska vara tillförlitlig. I detta avseende är det av vikt att kommunstyrelsen tidsätter när statistiken ska vara tillförlitlig för att den ska användas för utveckling och analys av verksamheten.

Vi ser även förbättringsmöjligheter i uppföljningen av verksamheten, där det kan tydliggöras vad de olika hemtjänstområdena arbetar mot för målsättningar.

Rekommendationer

Vi lämnar följande rekommendationer utifrån de brister och förbättringsmöjligheter vi sett i granskningen:

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen säkerställer att förändringsarbetet inom äldreomsorgen fortskrider och att inköpta verktyg används för att analysera och förbättra verksamheten.

Kommunstyrelsen bör fastställa riktlinjerna för resursfördelning eftersom det tillsammans med budget ger uttryck för ambitionsnivån inom äldreomsorgen.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen säkerställer att resursfördelningen baserar sig på en saklig grund.

Vi rekommenderar även att kommunstyrelsen fastställer målsättningar för effektiviteten (brukartid) inom äldreomsorgen, för att ge uttryck för en ambitionsnivå.

Inledning

Bakgrund

Under 2014 beslutade revisorerna i Ulricehamns kommun att granska hur kommunens verksamhetssystem Treserva används inom äldreomsorgen. Granskningen utmynnade i en sammanfattande bedömning med ett antal kommentarer som revisorerna nu avser att följa upp. PwC har fått i uppdrag att genomföra denna uppföljning.

Sedan granskningens genomförande har äldreomsorgen infört en tidsmodul som mäter tidsåtgången för genomförandet av hembesök. Denna uppföljning ämnar även besvara ett antal frågor, bland annat om tidsmodulen, schablontider, planering och uppföljning.

Syfte och revisionsfrågor:

Syftet med uppföljningen är att bedöma och beskriva vilka åtgärder som vidtagits utifrån iakttagelserna i tidigare genomförd granskning samt undersöka vilken effekt införandet av tidsmodulen har haft.

Följande revisionsfrågor besvaras i uppföljningen:

- Vilka åtgärder har vidtagits utifrån de iakttagelser som lämnades vid föregående granskning?
- I vilken omfattning används tidsmodulen?
- Hur har resultatet av tidmätningen använts?

- Har tidmätningen använts för att ompröva tidigare använda schablontider?
- Har omfattningen av restid analyserats?
- Vad har analysen lett till?
- På vilket sätt har resultatet av tidmätningen använts i budgetering och planering?
- Om granskningen påvisar brister, vilka åtgärder behöver vidtas?

Revisionskriterier

Följande kriterier utgör grunden för våra bedömningar:

- Socialtjänstlagen, kommun interna beslut

Metod och avgränsning

Revisionsgranskningen har genomförts genom intervjuer med socialchef, beställarchef, äldreomsorgschef, enhetschefer inom äldreomsorgen samt ekonomer för beställare och utförare. Utöver intervjuerna har en genomgång av riktlinjer, protokoll samt genomförda uppföljningar, den tidigare revisionen samt slutrapport från TES-projektet genomförts. Rapporten är sakgranskad av de intervjuade.

1. Vilka åtgärder har vidtagits utifrån de iakttagelser som lämnades vid föregående granskning?

1.1 Iakttagelser

Efter att den ursprungliga revisionsrapporten överlämnades till kommunstyrelsen i 2014-10-08 gav kommunstyrelsen förvaltningen i uppdrag att arbeta med att genomföra de förbättringsområden som revisorerna redovisat och att göra en uppföljning av vidtagna åtgärder. I april 2015 godkände kommunstyrelsen, förvaltningens uppföljning och förslag på åtgärder och fick i uppdrag att fortsätta förbättringsarbetet. 2016-10-05 lämnades en andra uppföljning av vidtagna åtgärder till socialchef, mot bakgrund av denna uppföljning.

Används Reservan för uppföljning av verksamheten?

I uppföljningen till kommunstyrelsen 2015 uppges det att statistiken kan upplevas som svårtillgänglig eftersom man behöver använda sig av olika system för att få en helhetsbild. Kopplat till verksamhetssystemet kommer förvaltningen arbeta vidare med att ta fram tydligare rutiner och manualer kring hur data från verksamhetssystemet kan följas upp i analysverktyget för uppföljning av data från de olika systemen.

I den senare uppföljningen till socialchef uppges det att verksamheterna på ett mer strukturerat sätt, börjat använda statistiken som beslutsunderlag. Förvaltningen har även startat "Analysverkstäder" där verksamheterna kan få stöd i användningen av systemet för arbete med måluppföljning och utvecklingsarbete. Här kan chefer inom äldreomsorgen få stöd av specialister inom bl.a. ekonomi och HR. Svaret på frågan är

ja.
Revisorerna i Ulricehamns kommun
PwC

Kommentar:

Vid den ursprungliga revisionen kunde vi inte få tillgång till efterfrågad statistik dvs. beviljad tid för insatser samt utförd tid ur personalsystemet (inom hemtjänsten). Vid intervjuerna uppgavs det att statistiken går att få från beställarenheten.

Har underlag för tidschablonerna kring insatser inom hemtjänsten tagits fram?

I uppföljningen från 2015 nämns det att det inte finns någon historisk dokumentation kring hur tidschablonerna fastställts. Däremot gjordes omvärldsanalyser där man tittat på hur andra kommuner arbetar med tidschabloner. Det konstateras att dokumentationen från det arbetet inte varit tillfredställande. En översyn av tidschablonerna sker i samverkan med TES-projektet.

I uppföljningen år 2016 nämns det att tidschabloner är ett sätt att fördela resurser från beställare till utförare. I övrigt framkom inget nytt i ärendet. Förvaltningen har alltså inte sett över tidschablonerna och därmed fått ett bättre underlag för det genomsnittliga utförandet av insatserna. Svaret på frågan är nej.

Har rapporteringen kring ej utfört bistånd och verkställd tid förbättrats? Har rutiner tagits fram?

Äldreomsorgen har arbetat med ett projekt med att införa TES som systemstöd för rapportering av ej utfört bistånd och verkställd tid. Under hösten 2015 har systemet testas med pilotdrift i två hemtjänstområden. Inom det projektet ska rutiner för rapportering av ej utfört bistånd tas fram. Projektet planerades vara slutfört i mars 2016.

Det har tagits fram en ny rutin för rapportering av ej verkställda beslut till IVO och kommunens revisorer som gäller sedan 1 april 2016. Syftet med rutinen är att den ska utgå från rapporterna som hämtas från verksamhetssystemet. I rutinen specificeras hur rapporteringen ska göras vem som gör vad och när det ska göras. Tanken är att ha ett likvärdigt arbetssätt inom sektor välfärd och målet är att det ska leda till ökad kontroll samt att ha kortare ledtider för rapportering. Svaret på frågan är ja.

Används Treserva som ett verktyg i personalplanering?

I uppföljningen till kommunstyrelsen nämndes det att tidigare års beställningsunderlag används för skattningar av kommande års volymer inom äldreomsorgen. På så sätt används underlag om biståndsbedömd tid/beläggningsgrad på särskilt boende och korttidsvistelse som underlag i budgetarbetet.

I uppföljningen år 2016 nämns det att verksamheten kan följa volymförändringar genom det antal timmar som registreras i verksamhetssystemet. Genom att använda verksamhetssystemet för att se på historik och genom att följa befolkningsutvecklingen och omvärldsbevakning gör verksamheterna sina framåtsyftande prognoser. Svaret på frågan är ja.

Har tidschablonerna setts över, tydliggjorts och förankrats i organisationen?

I uppföljningen från 2015 betonas det att målet med en översyn av tidschabloner bör vara att överensstämmelse mellan tidschablon för beviljat bistånd och den faktiska tiden för utförande. Dessutom bör man hitta en balans mellan tidschablon och ersättningsnivå. I projektet TES kommer hemtjänstens pilotområden registrera verkställd tid hos brukarna. Det nämns att registreringarna blir ett kvitto på hur Revisorerna i Ulricehamns kommun

väl nuvarande tidschabloner överensstämmer med den faktiska tid som det tar att utföra beviljat bistånd. Utifrån det resultatet planeras sedan en vidare översyn av tidschablonerna.

I uppföljningen år 2016 nämns förhoppningen som fanns med TES-projektet om att se schablonernas aktualitet. Detta visade sig inte vara möjligt med hur verksamhetssystemet är uppbyggt och skulle enligt uppföljningen kräva omfattande och resurskrävande ombyggnad av systemet. Det betonas att införandet av IBIC (individens- behov i centrum) gör att systemet med insatser kommer att lämnas till förmån för redovisningen av behov av insatser. En ny modul i verksamhetssystemet kommer att finnas tillgänglig från november 2016 och ska implementeras under första halvåret 2016. Verksamheten bedömer därmed att en förändring av schablonerna i nuläget inte skulle ge önskad effekt.

Det redovisas att en fast och rörlig del i ersättningen skapades till budget 2016. Verksamheten uppger att de har täckning för alla kostnader i en rambudget och den rörliga delen tilldelas utifrån beställning. Inför 2017 införs dygnspris även för somatiska platser. Hemtjänsten fortsätter ersättas per timme. Svaret på frågan är nej.

Finns det en koppling mellan vårdtyngden och bemanning?

I uppföljningen från 2015 nämns det att uppföljningar görs individuellt och behov förändras ska uppdraget till utföraren förändras. Förvaltningen har ändå sett behov av att arbeta mer aktivt med uppföljningar av pågående biståndsbeslut. Under 2015 ska handläggarenheten förstärkas med personalresurser för att mer aktivt arbeta med uppföljningar. Vid sakgranskning framkom att uppföljning sker efter 2 veckor, 3 månader och efter ett år. I 2016 års uppföljning nämns inte området. Svaret på frågan är nej, det finns inte en koppling mellan vårdtyngd och bemanning genom ex. vårdtyngdsmätningar.

Vilka åtgärder har vidtagits utifrån de iakttagelser som lämnades vid föregående granskning?

1.2 Bedömning

Vi noterar att uppföljningar av vidtagna åtgärder har genomförts av förvaltningen, som har rapporterats till kommunstyrelsen och socialchef. Vi bedömer att tillräckliga åtgärder har vidtagits utifrån den tidigare revisionen förutom rörande tidschablonerna. Vi gör bedömningen att tidschablonerna utgör en central del i det resursfördelningssystem som finns inom äldreomsorgen och att det är av vikt att det säkerställs att verksamheten har rätt förutsättningar att genomföra sitt uppdrag.

2. TES projektet inom hemtjänsten i Ulricehamns kommun

2.1 Iakttagelser

TES projektet är ett projekt i Ulricehamns kommun som syftar till att införa ett IT-stöd som med modern teknik och ett mobilt arbetssätt underlättar och effektiviserar arbetet inom hemtjänsten innan februari 2016. Ett av delmålen med projektet handlar bl a om att systemet ska göra det möjligt att mäta hur stor del av tiden som läggs hos brukarna.

I utkastet till slutrapport för TES projektet (2016-06-02) lyfts fördelarna med systemet som bl a gör det möjligt för enhetschef och planerare att få en tydlig bild av hur dagen ser ut. Det går bl a att se vilka besök som görs hos brukarna, tiden det tar och själva restiden mellan brukarna. I systemet är det inbyggt att besök som läggs för nära varandra blir rödmarkerade. När besök har genomförts tio gånger ger systemet en återkoppling på kortaste, längsta och genomsnittet på besök. Det nämns att det då kan jämföras med den planerade tiden som eventuellt kan korrigeras.

I statistikverktyget Qlick View presenteras statistik från TES i rapportform där enhetscheferna kan se statistik så som utförd tid av schablon, beviljad tid, schemalagd tid, planerad tid, utförd tid, restid samt utförd tid/planerad tid.

I slutrapporten lyfts det fram att den direkta ekonomiska nyttan med projektet är svår att mäta, vilket även konstaterades vid projektstarten.

Projektet har minskat antalet körda mil genom att projektet har lett till att nyckelhanteringen är digital. Där har tid och körda mil sparats anges det i rapporten. Att TES har inte bidragit till en effektivare ruttplanering var ett annat konstaterande i slutrapporten.

Inför införandet av TES gjordes beräkningar på att projektet skulle leda till 1 % effektivisering inom äldreomsorgen som ett resultat av systeminförandet. Besparingen minskades därefter med uppskattad kostnad för ökad administration i form av planerare i hemtjänstgrupperna med 1,25 årsarbetare. Den ekonomiska nyttan uppges nås genom minskad användning av vikarier i verksamheten samt minskning av kostnaderna för drivmedel, uppges det i slutrapporten till TES-projektet. Någon formell uppföljning av dessa effekter har inte presenterats.

I slutrapporten nämns det att en av de delmålen som inte uppnåtts är få att kvalitetssäkrad statistik inmatad i applikationen QlickView.

Slutligen nämns det att nästa steg i TES projektet är att använda all den information som systemen tillgängliggör för att utveckla verksamheten enligt PGSA-modellen (Planera, göra, studera, agera).

I revisorernas uppdrag till PwC önskade revisorerna få ett antal frågeställningar kring TES och den tidsmodul som hemtjänsten använder besvarade. Vi kan konstatera att flera av frågeställningarna vi har fått i uppdrag att besvara är svåra att besvara eftersom TES nyligen har införts inom hemtjänsten.

Ett konstaterande som kan göras är att den statistik som går att utläsa i slutrapporten för TES projektet visar på en låg grad av den schemalagda och planerade tiden utförs. Vid intervjuerna uppgavs det att statistiken har kommunicerats i verksamheten. Verksamhetens uppfattning var enligt intervjuerna instämmande i denna bild.

Utifrån de intervjuer som vi har genomfört med verksamheten kan vi konstatera att TES fortfarande är i en införandefas. Innan TES infördes inom hela hemtjänsten deltog två hemtjänstområden i ett pilotprojekt. Inför sommaren infördes TES inom hela hemtjänsten. Vid intervjuerna uppgavs det att det funnits barnsjukdomar i samband med att TES införts. Av denna anledning uppger förvaltningen att den statistik som kan tas fram genom analysverktyget inte fullt ut är tillförlitlig. Tidsmodulen i TES används av hemtjänstpersonal vid hembesök. Vid ett besök registreras det och när beviljade insatser är utförda registreras insatserna som slutförda i tidsmodulen. På så sätt går det att följa hur lång tid hela hembesöket tog, men inte tiden för varje insats. Enligt uppgifter vi fått vid intervjuerna använder samtlig personal inom hemtjänsten tidsmodulen i TES.

Vid intervjuerna uppgavs det att förvaltningen än så länge inte vill dra långtgående slutsatser av statistiken som går att få fram genom TES. Detta med anledning av barnsjukdomar så som att registreringar inte görs korrekt eller att personal förbiser att registrera ett besök som avslutat. Detta påverkar tillförlitligheten i den statistik som systemet skapar menar förvaltningen.

Vid våra intervjuer konstaterades det att nästa steg för förvaltningen är att säkerställa att TES används likvärdigt och korrekt.

Därefter ska man använda analysverktyget Qlick View för att gå vidare med ev. förbättringar av verksamheten.

Vi kan konstatera att tidmätningen än så länge inte har lett till några konkreta resultat. Analyser av utförd tid har än så länge inte använts för att ompröva befintliga schabloner. Vid intervjuerna uppgavs det även att systemet fullt ut inte kan ta hänsyn till ex. inställda insatser under ett besök och faktisk restid. Systemet för tidmätning kan i det utförande som hemtjänsten har, inte registrera den faktiska restiden, utan enbart den planerade restiden.

Vid intervjun med ekonomerna fick vi uppgifter om att restiden utgör ca. 20 % av kringtiden. Kringtiden är den tid som hemtjänstpersonalen inte är hemma hos brukarna. Men någon djupare analys av restiden och dess omfattning har inte gjorts. Vid intervjun uppgavs det att ev. effektivitetsvinster finns att hämta i den övriga kringtiden, inte i själva restiden.

Varje månad följer enhetschef, äldreomsorgschef och ekonom upp ekonomin inom det aktuella äldreomsorgsområdet. Vid genomgången går verksamhetens mål och budget igenom.

I framtiden är förvaltningens tanke att statistiken i Qlick View även kommer ingå i denna uppföljning.

Vid intervjuerna uppvisades bl a förvaltningens uppföljningssystem för ekonomi och budget. Varje äldreomsorgsområde har målsättningar för hur mycket budgeterad tid som ska utföras.

I systemet för ekonomiuppföljning framgår det att målen är satta utifrån den uppskattade volymen på beställda hemtjänsttimmar, dessa tas enligt intervjuerna fram av beställarenheten. Den ekonomiska uppföljningen baserar sig på en jämförelse mellan beställda timmar föregående månad och utfallet av utförd tid inom hemtjänstområdet och utöver detta har varje enhet som målsättning att utföra ett antal budgeterade timmar. Utifrån den uppföljning som görs förväntas enhetscheferna vidta åtgärder för att få en budget i balans. Det rör bl a att optimera användningen av personalresurser inom enheten.

Vid sakgranskning framkom det att målsättningarna och uppföljningen egentligen rör en jämförelse mellan beställda och utförda timmar föregående månad. I uppföljningen räknas de beställda timmarna upp för att kompensera för den indirekta brukartiden och detta jämförs sedan med de utförda timmarna. Däremot står det i systemet för ekonomiuppföljning och i tertialuppföljningarna att nyckeltalen rör budgeterad utförd tid.

Jämförelse av nyckeltal inom äldreomsorgen

Vi har inte fullt ut kunnat besvara de förtroendevaldas specifika frågor i uppdraget till PwC, eftersom förvaltningen inte har kommit så långt i användningen av tidsmodulen i TES. Av denna anledning väljer vi att ta fram jämförande statistik inom hemtjänsten för att kunna få en indikation om effektiviteten och kostnadsläget i Ulricehamns kommun.

Andelen invånare i åldersgruppen har en koppling till andelen brukare inom äldreomsorgen. I Ulricehamns kommun utgör invånare 65+ 23,4 % av befolkningen, i liknande kommuner utgör gruppen 23,2 % och genomsnittet i rikets kommuner är 23,2 %.

Sett till den andel av befolkningen 65+ som är beviljad särskilt boende utgör det 4,4 % av befolkningen i åldersgruppen 2015. Genomsnittet i riket var 4,1 %, vilket innebär att Ulricehamn har fler invånare på särskilt boende än genomsnittet för Sveriges kommuner. Andelen invånare 65+ som har hemtjänst utgör 6,6 % av invånarna i åldersgruppen, vilket däremot understiger genomsnittet för landets kommuner med 0,3 %.

Totalt sett har Ulricehamns kommun 0,3 % lägre andel invånare 65+ inom äldreomsorgen än genomsnittet i Sverige.

Jämfört med liknande kommuner inom äldreomsorgen har Ulricehamns kommun 1,4 % lägre andel invånare i åldersgruppen insatser från äldreomsorgen.

Ser man till kostnadsläget inom hemtjänsten var den 284 400 i Ulricehamn 2014. För landets kommuner var genomsnittskostnaden däremot 264 000 kr/brukare. Liknande kommuner hade en kostnad på 255 600 kr/brukare. År 2015 hade kostnaden per brukare minskat till 259 700 kr i Ulricehamn, i liknande kommuner ökade kostnaden till 274 200 och i samtliga kommuner ökade kostnaderna till 271 600. Sedan 2013 har kostnaden per brukare i Ulricehamn ökat från 237 586 till 259 700, vilket är en något lägre kostnadsutveckling än för jämförelsegrupperna (1400 kr/brukare lägre än riket och 3900 kr/brukare lägre än liknande kommuner).

Använder man sig istället av måttet kr/inv. 65+ utmärker sig Ulricehamn med kostnader 1000-1200 kr/inv 65+ lägre än samtliga kommuner och liknande kommuner.

2.2-3. Bedömning och rekommendationer

2.2 Bedömning

Utifrån vår uppföljning kan vi konstatera att tidsmodulen används av hemtjänsten i det dagliga arbetet. Förvaltningen har än så länge inte börjat använda systemen för analys av den egna verksamheten då de upplever att statistiken än så länge inte är helt tillförlitlig. Omfattningen av restid har inte analyserats djupare och tidigare schabloner har inte omprövats utifrån tidmätningen. Vi bedömer att det är av vikt att kommunstyrelsen tar fram en deadline för när TES ska vara tillförlitligt att använda för analys av verksamheten. Vi ser även förbättringsområden i verksamhetens uppföljning där målsättningarna för hemtjänstområdena kan tydliggöras. Kommunstyrelsen bör fastställa målsättningar för effektivitet samt säkerställa att resursfördelningen baserar sig saklig grund. Kommunstyrelsen har inte säkerställt att de nuvarande schablonerna utgör ett genomsnitt av den tid det tar att utföra insatserna, därmed vet man inte heller om grunden för resursfördelningen är korrekt.


2.3 Rekommendation

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen säkerställer att förändringsarbetet inom äldreomsorgen fortskrider och att inköpta verktyg används för att analysera och förbättra verksamheten.

Kommunstyrelsen bör fastställa riktlinjerna för resursfördelning eftersom det tillsammans med budget ger uttryck för ambitionsnivån inom äldreomsorgen.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen fastställer målsättningar för effektiviteten inom äldreomsorgen, då det utgör ett uttryck för en ambitionsnivå.

Vi rekommenderar även att kommunstyrelsen säkerställer att resursfördelningen baserar sig på en saklig grund.



2016-11-25

Fredrik Carlsson
Projektledare och certifierad kommunal revisor

Lars Näsström
Operativ projektledare