



Ekonomi- och verksamhetsstyrning inom Vård och äldreomsorg

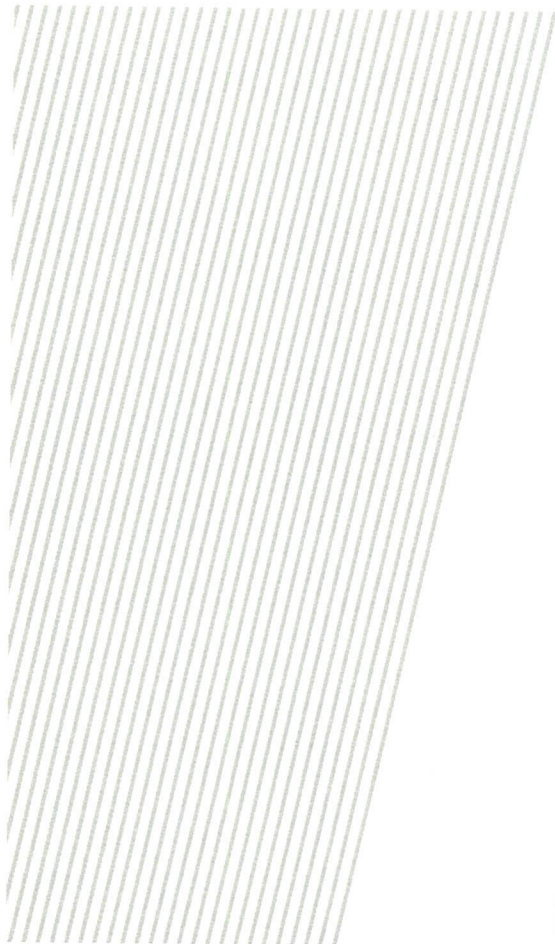
Stenungsunds kommun

Resultat av revisionsdialog 2012-12-17

 **ERNST & YOUNG**
Quality In Everything We Do

230/13

Innehållsförteckning



1	Inledning
2	Målstyrning
3	Verksamhetsplanering
4	Pågående utrednings- och förändringsarbete
5	Kvalitetsarbete och uppföljning
6	Övrigt
7	Sammanfattande bedömning

Inledning

Bakgrund

Verksamheten inom Vård- och äldreomsorg uppvisade under 2011 ett betydande ekonomiskt underskott som till största delen avsett hemtjänsten. I syfte att analysera orsakerna till underskottet har en översyn av hemtjänstens ekonomi och verksamhet genomförts på uppdrag av tidigare kommundirektör. En särskild utredningsorganisation tillsattes för arbetet och det sociala utskottet och kommunstyrelsens presidium har utgjort politisk ledningsgrupp för utredningsarbetet. Utifrån översynen har en rad brister i ekonomi- och verksamhetsstyrningen konstaterats och för att utveckla verksamheten har en rad åtgärder föreslagits, bland annat avseende kvalitet, planering och uppföljning.

De förtroendevalda revisorerna har följt verksamheten inom Vård och äldreomsorg och har bedömt att det är väsentligt att under 2012 genomföra en revisionsdialog med sociala utskottet, kommunstyrelsens presidium och ansvariga tjänstemän för att få en fördjupad inblick i ekonomi- och verksamhetsstyrningen, vidtagna och planerade åtgärder samt det pågående utvecklingsarbetet.

I föreliggande PM sammanfattas resultatet av granskningen och revisionsdialogen.

Syfte

Syftet med revisionsdialogen är att ge en fördjupad inblick i ekonomi- och verksamhetsstyrningen inom Vård och äldreomsorg samt granska ändamålsenligheten i det pågående utvecklingsarbetet. Revisionsdialogen ingår som del i revisorernas granskning av kommunens verksamhet och utgör grund för ansvarsprövningen.

Metod och genomförande

Revisionsdialogen genomfördes den 17 december 2012. Under mötet fördes en strukturerad diskussion utifrån följande diskussionsområden med fokus på vilka styrkor och utvecklingsområden som finns i vård- och äldreomsorgens verksamhet:

- ▶ Målstyrning
- ▶ Verksamhetsplanering
- ▶ Pågående utrednings- och förändringsarbete
- ▶ Kvalitetsarbete och uppföljning

Projektorganisation och deltagare

Revisionsdialogen leddes av revisionen samt Liselott M Daun och Cecilia Svensson, Ernst & Young. Vid dialogen deltog: Kommunstyrelsens presidium, Sociala utskottets presidium, representant för beredningen vuxna och äldre, verksamhetschef för Vård- och äldreomsorg, kvalitetschef, ekonom, utvecklingsledare, personalchef och t.f. kommunchef.

Målstyrning

Äldrepolicy

Kommunfullmäktige antog 2012-04-10 en äldrepolicy med fokusområden för Stenungsunds kommun. Äldrepolycyn beskriver kommunens vision, ledord och värdegrund för äldreomsorgen. Stort fokus i äldrepolycyn vilar på att skapa ett gott bemötande. Vid revisionsdialogen framkom att verksamheten för något år sedan aktivt arbetade med innehållet i policyn. Idag arbetar verksamheten inte med något specifikt uppdrag utifrån policyn.

Kommunfullmäktiges mål för Vård och äldreomsorg

För budgetåret 2012 beslutade kommunfullmäktige om två inriktningsmål för Vård och äldreomsorg: att minska antalet dagar med betalningsansvar samt att öka andelen omsorgspersonal med undersköterskekompetens. Det förstnämnda målet uppnåddes. Däremot uppnådde verksamheten inte målet om att öka kompetensen hos omsorgspersonalen.

Inför budgetåret 2013 har målen förändrats. I budget 2013 framgår tre inriktningsmål som vård och äldreomsorg arbetar utifrån. Verksamheten har upprättat en verksamhetsplan för 2013 som är det övergripande planeringsverktyget för verksamheten och anger hur Vård och äldreomsorgen ska arbetat för att uppnå kommunfullmäktiges uppdrag. Verksamhetsplanen har tagits fram i samråd med sociala utskottet men beslutats av kommunstyrelsen.

I verksamhetsplanen anges inriktningsmål, verksamhetsmål, indikatorer och verksamhetsmått för 2013. För utförligare beskrivning se bilaga 1.

Till följd av det ekonomiska läget och turbulensen inom verksamheten har arbetet med utveckling och utbildning varit begränsat under de senaste åren. Implementeringen av målstyrningen och arbetet med mål i verksamheterna har också varit begränsat.

Prioriteringar

Tjänstemännen upplever att politiken inte alltid ger stöd för tydliga prioriteringar då de ekonomiska resurserna är begränsade. Enligt de politiska företrädarna är det också upp till tjänstemännen att lyfta eventuella behov av prioriteringar till politiken för beslut.

Nulägesbeskrivning av arbetet med att implementera målen

- ▶ Verksamheten upplever att medel har saknats för att bryta ner målen på enhets/gruppnivå
- ▶ Starkt begränsad tid finns avsatt för baspersonalen att arbeta med mål, verksamhetsutveckling, reflektion, samverkan, utbildning och bemötande på t.ex. APT
- ▶ Idag avsätts ca 5 timmar var sjätte vecka för gemensamma verksamhetsmöten
- ▶ Utvecklingsdagar för baspersonal har inte genomförts på flera år
- ▶ Styrkor finns i enhetschefernas arbete och arbete har genomförts på enhetschefsnivå

Verksamhetsplanering

Planering av bemanning, resurser och behov

Verksamheten styrs utifrån den tilldelade rambudgeten. Insatser utförs inom given budgetram, vilket enligt verksamheten inte kan utesluta att kvalitet och kontinuitet påverkas vid ökat behov eller vårdtyngd.

En viktig del i verksamhetsplaneringen är att följa befolkningsutvecklingen. Prognostisering sker på olika sätt utifrån nuvarande nivå på vård och äldreomsorgen.

Bemanningen styrs utifrån möjligheterna att förutse invånarnas behov, volymökningar/minskningar respektive ökad/minskad vårdtyngd. Andelen timvikarier inom hemtjänsten har ökat för att flexibelt kunna möta det varierande behovet av vård och omsorg.

Verksamheten påtar sig att det är svårt att förutse i vilken ålder som funktionshinder och sjukdom uppstår, hur omfattande vårdbehoven är samt hur länge behovet kvarstår.

Verksamheten lyfter också upp att det eventuellt behövs en ytterligare nyansering i resurstilldelningen utifrån exempelvis vårdtyngd. I dagsläget bedöms det vara svårt att klara rambudgeten vid alltför stora volymförändringar.

Flexibilitet i verksamhetsplaneringen

Förändringar har genomförts i personalens schema för att bättre möta verksamhetens behov, t.ex. flera delade turer, helgtjänstgöring etc. Vidare används disponibel tid, arbete över gränser, flexibelt utnyttjande mellan enheter samt flytt av personal. Stora resurser går dock åt till korttidsrekrytering vilket leder till minskad kontinuitet och kvalitet.

Verksamheten upplever att det finns svårigheter att anpassa verksamheten efter rambudgeten vid t.ex. volymförändringar. Ofta uppstår då ett ekonomiskt underskott som måste hanteras.

Strategisk och långsiktig planering

Den långsiktiga planeringen av vård och äldreomsorgen har fått stå tillbaka under de senaste åren till följd av den turbulens som varit inom organisationen. Verksamheten har nu uppdrag att arbeta fram en strategisk plan för den kommande fem års perioden.

Risker

De väsentliga risker som finns för att verksamheten inte ska uppnå beslutade mål och uppdrag:

- ▶ Att inte uppnå Socialstyrelsen skärpta föreskrifter för bemanning på demensboenden
- ▶ Bristande kontinuitet och kvalitet i hemtjänsten på grund av vakanser och användning av vikarier
- ▶ Begränsade medel till utbildning, utveckling, nedbrytning av mål etc.
- ▶ Den slimmade organisationen påverkar arbetsmiljön hos personalen och ger en ökad belastning på befintlig personal
- ▶ Ökande sjukfrånvaro
- ▶ Svårigheter att förutse vårdbehov
- ▶ Den senaste åren har resurserna till utbildning varit starkt begränsade

Pågående utrednings- och förändringsarbete

Organisationsförändringar

Större organisationsförändringar har genomförts i verksamheten. Ledningsorganisationen har förändrats genom en omdisponering av resurserna. Två avdelningschefstjänster har ombildats till en utvecklingsledare och en kvalitetschef. Antalet enhetschefer kvarstår. Den nya ledningsorganisationen infördes i augusti 2012. Dock har det varit en rad vakanser på olika befattningar som gjort att verksamheten först var fullt bemannad från den första februari 2013. En gemensam uppstart för den nya organisationen hölls i augusti 2012.

Utvecklingsarbete

En rad arbetsgrupper har inrättats för att arbeta med utvecklingsfrågor. Enligt verksamhetschefen finns ett strukturerat arbetssätt för hur arbetsgruppernas arbete ska tillvaratas och implementeras i den löpande verksamheten. Nedan redovisas några av delarna i det pågående förändringsarbetet:

- ▶ Arbetsgrupp för att säkerställa rätt bemanning samt utveckla rutiner för uppföljning av bemanning
- ▶ Arbetsgrupp för att säkerställa rutiner i verkställigheten av biståndsbeslut
- ▶ Utveckling och uppdatering av planeringsverktyg inom hemtjänsten
- ▶ Uppdatera och säkerställa diarietjänst
- ▶ Uppdatering av delegation till chefer
- ▶ Arbetsgrupp för att utveckla arbetet med vård i livets slutskede

- ▶ Planering av nytt äldreboende samt planering av tillfälliga SÄBO lägenheter i väntan på nytt boende 2017
- ▶ Inventering av verksamhetsmöten och plan för framtida verksamhetsmöten i syfte att bättre utveckla verksamheten

Centrala förbättringsområden i styrningen och uppföljningen av verksamheten

- ▶ Ekonomiska styrsystem
- ▶ Svårigheter i styrning av verksamheten utifrån varierande volym och vårdtyngd i förhållande till rambudget
- ▶ Att planera, prognosticera och anpassa verksamheten efter behov och ekonomiska ramar
- ▶ Svårt att prognosticera och förutsäga vårdbehov
- ▶ Saknas bra metod och verktyg för att styra verksamheten inom hemtjänsten

Kvalitetsarbete och uppföljning

Kvalitetsarbete

Vård och äldreomsorg saknar idag ett samlat kvalitetsledningssystem. Verksamheten kommer att inleda arbetet med tillskapande av ett kvalitetsledningssystem vid en heldagsintroduktion 2013-01-10 för politiker och verksamhetsansvariga.

En rutin för avvikelshantering enligt SoL (Lex Sarah) och HSL (Lex Maria) finns framtagen. Arbeta pågår med att införliva avvikelshandlingen i det elektroniska incidenthanterings- och tillbudssystemet Skalman.

Vård och äldreomsorg uppger att de behöver förbättra uppföljning och indikatorer. En rad arbetsgrupper har tillsatts för att utveckla vilka områden som ska mätas och följas upp.

Social dokumentation

Personalen har givits utbildning kring social dokumentation. Dokumentationsombud finns på respektive enhet. Nya rutiner och blanketter har också tagits fram. Enligt Vård och äldreomsorg är det svårt att få tid för arbetet med social dokumentation. En del brister kan konstateras i den sociala dokumentationen framförallt avseende innehåll och kvalitet i dokumentationen. En praktikant kommer under våren att utreda vad bristerna beror på. Dokumentationen finns delvis digitalt. Målet på sikt är att den sociala dokumentationen ska digitaliseras fullt ut.

Budget- och uppföljningsansvar

Verksamheten har arbetat med att ytterligare tydliggöra och fokusera på enhetschefernas budgetansvar. Vård- och äldreomsorgen har arbetat med att utveckla budgetuppföljningen. Enhetscheferna har arbetat med detta tillsammans med personalkonsult och ekonom. Arbeta pågår med att utveckla en tydlig mall för uppföljning och analys av utfall (kr) och användning av personalresurser. Enhetscheferna uppger ha ett tydligt uppdrag. Ledningsorganisationen har förändrats och en ledningsgrupp har inrättats i vilken enhetscheferna ingår.

Uppföljning och rapportering till sociala utskottet och KS

Vård och äldreomsorg har månatliga möten med sociala utskottet. Rapport lämnas då om det ekonomiska utfallet, verksamhetsförändringar, nyckeltal samt verksamhetsmässiga behov t.ex. behov av platser. Rapportering från verksamheten sker främst till sociala utskottet. Stor del av de ärenden som behandlas av utskottet lyfts också vidare till kommunstyrelsen som ett ärende. De politiska företrädarna upplever att roll- och ansvarsfördelningen mellan sociala utskottet och kommunstyrelsen har blivit tydligare.

Under 2012 har arbete pågått med att få fram korrekt och relevant verksamhetsstatistik från befintliga system (t.ex. antal anställda och antal vårdtagare). Centralt pågår en översyn av befintliga system.

Sammanfattande bedömning

Den sammanfattande bedömningen är att det finns flera brister i ekonomi- och verksamhetsstyrningen inom Vård- och äldreomsorgen. Ett genomgripande utvecklingsarbete pågår för närvarande inom flera områden, bland annat avseende att utveckla målstyrningen, uppföljningen och verksamhetsplaneringen. Det är också högst angeläget att ett samlat kvalitetsledningssystem införs och implementeras så att Vård- och äldreomsorg uppfyller de lagmässiga krav som ställs på verksamheten.

De väsentliga iakttagelser som revisionen särskilt vill lyfta fram utifrån granskningen är följande:

- ▶ En långsiktig strategisk plan för vård- och äldreomsorgen saknas, vilket bedöms försämra möjligheterna till en god och hållbar verksamhetsplanering
- ▶ Målstyrningen behöver utvecklas och kommunstyrelsen bör tillse att målen för vård- och äldreomsorg implementeras på alla nivåer i organisationen
- ▶ Vård- och äldreomsorg behöver utveckla ekonomi- och verksamhetsstyrningen. Verksamheten styrs genom rambudget men upplever svårigheter att anpassa verksamheten vid volymförändringar. Vård- och äldreomsorg behöver utveckla planeringsinstrument som medger goda möjligheter till flexibilitet i verksamhetsplaneringen. Planeringsförutsättningarna behöver också anpassas så att snabba åtgärder kan vidtas för att undvika ekonomiskt underskott

- ▶ Uppföljningen behöver utvecklas. Arbete pågår för att ta fram korrekt och relevant verksamhetsstatistik från befintliga system. Arbetet bör ges hög prioritet.
- ▶ De uppmärksammade bristerna i den sociala dokumentationen avseende innehåll och kvalitet bör omgäende utredas och åtgärdas.

Göteborg den 27 februari 2013

Ernst & Young AB



Liselott M Daun



Cecilia Svensson

Bilaga 1: Mål för vård- och äldreomsorgen

Inriktningsmål – KF

- Det ska byggas tillräckligt med boenden för personer med olika behov där även par kan bo tillsammans.
- Det ska finnas bra möjligheter till goda levnadsförhållanden för kommunens invånare.
- Demokrati- och värdegrundsfrågorna ska genomsyra verksamheten.

Verksamhetsmål – KS

- De som beviljas SÄBO och har behov av parboende ska få sitt behov tillgodosett.
- Vård och äldreomsorg ska arbeta för att minska antalet fall.
- Omsorgstagarna ska bli mer nöjda med aktiviteterna i särskilt boende.
- Omsorgstagaren ska fortsätta att ha delaktighet och inflytande avseende genomförandeplanen.
- Omsorgstagarna ska vara nöjda med personalens bemötande.

Indikatorer

- Andelen omsorgstagare som beviljats SÄBO som får sitt behov av parboende tillgodosett.
- Andel riskbedömningar hos omsorgstagare med fallbenägenhet.
- Andel omsorgstagare som är nöjda med aktiviteterna i särskilt boende. (Öppna jämförelser)
- Andel omsorgstagare som är delaktiga i genomförandeplanen. (Öppna jämförelser)
- Andel omsorgstagare som är nöjda med bemötandet på SÄBO. (Öppna jämförelser)
- Andel omsorgstagare som är nöjda med bemötandet i hemtjänsten. (Öppna jämförelser)

Verksamhetsmått

- Antal omsorgstagare med omvårdnadsinsatser hemtjänst
- Antal timmar med serviceinsatser
- Antal korttidsplatser
- Antal dagar för utskrivningsklara patienter på sjukhus
- Antal patienter i hemsjukvård *
- Antal särskilda boendelägenheter