

Inkom 2018-03-21
Dnr 0255/18

Äldreomsorgens verksamhet

Stenungsunds kommun

Resultat av revisionsdialog 2018-02-07

Innehållsförteckning

- 1 Inledning
- 2 Åtgärder efter 2015 års granskning
- 3 Nuläge och strategisk planering av äldreboendeplatser
- 4 Sammanfattande bedömning

1. Inledning

Bakgrund

Enligt socialtjänstlagen ska kommuner erbjuda stöd och hjälp till äldre som är i behov av insatser. Kommunerna ska inrätta särskilda boendeformer för äldre människor som behöver särskilt stöd (särskilt boende) och erbjuda hemtjänst till de som är i behov av stöd och hjälp i hemmet. I Stenungsunds kommun ansvarar kommunstyrelsen för kommunens uppgifter enligt socialtjänstlagen.

I en granskning som de förtroendevalda revisorerna genomförde i mars 2016 bedömdes kommunstyrelsen inte ha säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning av äldreomsorgen. I budget 2017 har kommunfullmäktige antagit ett mål om att väntetiden för att få plats på ett äldreboende ska minska. I kommunens delårsuppföljning 2017 framkommer att väntetiden ökat till 89 dagar och att målet inte bedöms kunna uppnås under året. Med bakgrund av detta samt revisorernas risk- och väsentlighetsanalys för 2017 har revisorerna beslutat att genomföra en revisionsdialog med politiker och ansvariga tjänstemän. Revisionsdialogen är inriktad på att ge en översiktlig bild av tillgången på boendeplatser inom särskilt boende samt identifiera eventuella risker.

Ansvarsgrunder som är aktuella i revisionsdialogen är bland annat risk för bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll.

Bakgrunden i sin helhet finns i bilaga 1.

Syfte

Granskningens syfte är att ge en inblick i hur kommunstyrelsen arbetar för att säkra tillgången på platser inom särskilt boende samt vilka åtgärder som vidtagits med anledning av revisionens tidigare rekommendationer.

Metod och genomförande

Revisionsdialogen grundas på dokumentstudier, skriftliga frågor till chef för sektor socialtjänst samt en revisionsdialog. Revisionsdialogen genomfördes den 7 februari 2018. Under mötet fördes ett strukturerat samtal utifrån verksamhetens styrkor och utvecklingsområden.

Vi har granskat följande områden:

- ▶ Åtgärder efter 2015 års granskning
- ▶ Nuläge äldreboendeplatser
- ▶ Strategisk planering av äldreboendeplatser

Revisionsdialog

Vid dialogen deltog sektorchef socialtjänst, ordförande i bildnings- och socialutskottet, kommunstyrelsens ordförande samt vice ordförande. Dialogen leddes av EY och de förtroendevalda revisorerna

2. Åtgärder efter 2015 års granskning

Kommunstyrelsen rekommenderades att:

- **Utveckla sin styrning och strategiska planering av äldreomsorgen, exempelvis genom att fastställa:**

- Lokalresursplan

Kommunstyrelsen (KS) har i skriftligt svar daterat 2016-05-18 svarat kommunrevisionen avseende 2015 års granskning. I sitt svar framförde KS att arbetet med lokalresursplanering bedrevs inom olika grupper i förvaltningen; lokalstyrgruppen, fastighetsgruppen och projektgrupper. Lokalstyrgruppen ansvarar för kommunens strategiska frågor kring lokalförsörjning samt för framtagande av förvaltningens samlade resursplan. Planen ska antas av kommunfullmäktige (KF) i samband med budget.

Av dialogen framkommer att lokalresursplan nu utgör en bilaga till kommunens budget. Socialtjänstens lokalrevision utgör i sin tur en bilaga till lokalresursplanen. Vid dialogen anges att arbetssättet medför en helhetsbild av kommunens totala lokalbehov, samtidigt som socialtjänstens områden och behov framgår.

- Strategi för personalförsörjning

KS framförde i sitt svar 2016-05-17 att det inte fanns någon kommunövergripande strategisk plan för kommunens personalförsörjning. Sektor socialtjänst arbetade dock med ett flertal olika strategier i syfte att trygga personalförsörjningen.

Av uppföljningen framkommer att KF 2017-12-18 antog en kommunövergripande kompetensförsörjningsplan 2018-2025. Planen ska följas upp årligen och beskriver bland annat respektive sektors behov och mål på kort och lång sikt. Förvaltningen framför vid dialogen att det kommer bli allt svårare att rekrytera framöver. Det pågår därför arbete för att finna alternativa lösningar för att attrahera och behålla personal.

- Strategi för teknisk utveckling

KS framförde i sitt svar 2016-05-17 att sektorn hade en utvecklingsledare som arbetade med teknisk utveckling i nära samarbete med IT-enheten inom SOLTAK. Utvecklingsledaren ingick även i ett antal nätverk rörande teknisk utveckling i kommunen samt var delaktig i arbete med kommunens övergripande e-strategi 2017-2020. Sektorn deltog dessutom i det Göteborgsregionens (GR:s) projekt All Age Hub. Ett antal genomförda projekt omnämns, så som införande av mobil dokumentation för hemtjänst och hemsjukvård samt införande av digitala trygghetslarm.

Av dialogen framkommer att utvecklingsarbete med tekniska lösningar pågår ständigt. De brukare som önskar har nu möjlighet att prova nattinsyn via kamera. Förvaltningen och KS anger vid dialogen att de är överens om att tekniska lösningar kan bidra till både ökad kvalitet och effektivitet. Exempelvis har digital signering av medicinhantering nyligen införts vilket anges kunna medföra både färre avvikelser och ett effektivare arbetssätt.

2. Åtgärder efter 2015 års granskning forts.

➤ **Stärka sin styrning och uppföljning av patientsäkerhets- och kvalitetsarbete**

KS angav i sitt svar 2016-05-17 att styrelsen framöver kommer ta del av patientsäkerhets- och kvalitetsberättelse varje år. Bildnings- och socialutskottet (BSU) kommer att delges information avseende Lex Sarah och Lex Maria samt avseende betaldagar och boendesituation kopplat till utskrivningsklara patienter.

Av uppföljningen kan vi konstatera att KS och BSU har tagit del av uppföljning och rapportering som nämnts ovan. Vid 2015 års granskning lyfte revisorerna dock även att KS som verksamhetsansvarig nämnd bör ta del av rapporter avseende Lex Sarah och Lex Maria. Uppföljningen visar att KS fortfarande inte tar del av dessa rapporter.

➤ **Tillse att KF:s mål genomsyrar verksamheten**

I sitt svar 2016-05-17 angav KS att sektorn kommer upprätta en rutin med beskrivning av hur enheternas handlingsplaner ska tas fram och vad de ska innehålla. Rutinen ska innehålla aktiviteter för att säkerställa att inriktningsmålen når samtliga enheter och medarbetare. Sektorn ska även ta fram ett malldokument för att få en enhetlig struktur på handlingsplanerna.

Av uppföljningen framkommer att det nu finns en struktur för arbetet med handlingsplaner. Mall för handlingsplan är framtagen och medför enligt sektorchef tydlighet och ett enhetligt arbetssätt. Medarbetare får information om mål och handlingsplaner på APT.

➤ **Tillse att det utarbetades anvisningar för verksamheternas hantering av inriktningsmål**

Under hösten 2015 upprättades en *rutin för framtagande av verksamhetsplanens aktiviteter och åtagande*. Rutinen är kommunövergripande och gäller alla sektorer. För vidare hantering inom sektorn, se föregående rekommendation.

➤ **Säkerställa att äldrepolicy används i styrprocessens centrala dokument i enlighet med policyns anvisningar**

I sitt svar 2016-05-17 angav KS att det pågick ett kommunövergripande arbete med att skapa en ny dokumentstandard. I det ingick även en översyn för hur styrdokument kan kopplas till kommunens målkedja. Inför 2017 ska äldrepolicy lyftas in i sektorns aktiviteter och åtaganden via inriktningsmålen och verksamhetsplanen.

Vid dialogen framkommer att det främst är verksamheten, inte politiken, som stämmer av att äldrepolicy går i linje med målen. KS lyfter att det finns behov av att diskutera hur kommunen ska hantera sina policys.

Risker: Uppföljningen visar att KS fortfarande inte tar del av rapporterade avvikelser enligt Lex Sarah och Lex Maria. Enligt vår bedömning medför det en risk för bristande verksamhetsuppföljning. Det faktum att kommunens policys inte tillämpas enligt anvisningarna medför en risk för otydlig styrning.

3. Nuläge och strategisk planering av äldreboendeplatser

Aktuell situation avseende boendeplatser

I Stenungsunds kommun finns ingen kö för plats på äldreboende. Förvaltningen följer veckovis upp antalet ansökningar, bifall och tomma boendeplatser. Antalet ansökningar har under 2016 och 2017 ökat. Under 2017 kom ca 25-30 % av alla ansökningar från personer bosatta i andra kommuner. Antalet tomma boendeplatser ligger som regel mellan 5-8 stycken. Nuläget visar att det finns tomma platser, många ansökningar, inga köer och kommunen har heller inga viten till följd av ej verkställda beslut. Förvaltningen har utifrån denna bild börjat kontrollera flöden för att möjliggöra analys av de ökande väntetiderna från beslut till verkställighet. De flöden som kontrolleras är bland annat tiden från ansökan till beslut, tid för verkställighet och orsaker till stopptider.

Verkställighet

Behovet av demensplatser respektive omvårdnadsplatser varierar vilket medför behov av flexibilitet i utbudet. Verksamheten kan ställa om platser när man ser en trendändring. Verksamheten möjliggör även att brukare som bor på omvårdnadsplats och utvecklar demens kan bo kvar. Förvaltningen framför i sitt skriftliga svar att lagstiftningen ställer krav på verkställighet av beslut inom 90 dagar. Politiken har högre ambitioner av verkställighet vilket verksamheten har svårt att leva upp till. Förvaltningen har identifierat ett antal orsaker till varför antal dagar från beslut till verkställighet har ökat. En orsak anges vara att flödet mellan myndighetsutövning och fördelning av ärenden till verkställighet stoppats upp på grund av personalomsättning och vakanser. Verksamhetschefer har fått i uppdrag att se över arbetssätt för att förbättra flödet. Det pågår dessutom en översyn av sektorns riktlinjer för biståndsbedömning, som ska anpassas utifrån Socialstyrelsens metod IBIC (Individens Behov I Centrum). Kommunfullmäktige förväntas anta den nya riktlinjen under våren 2018.

Sektorchef framför vid dialogen att personalomsättning påverkar möjligheten att genomdriva processer och förändringar. Förvaltningen ser fortsatta svårigheter att rekrytera utbildad personal inom vissa yrken, så som undersköterskor.

Strategisk planering

Verksamhetschef för särskilt boende (säbo) och sektorschef diskuterar regelbundet behovet av typ av boende, dvs. särskilt boende eller annan form. Verksamhetschef säbo deltar varje månad tillsammans med sektorns lokalsamordnare i kommunens lokalstyrgrupp. Därutöver träffas verksamhetschef säbo och lokalsamordnaren två till fyra gånger per månad för dialog kring sektorns lokalbehov, där även befolkningsprognosen är en viktig variabel. Kommunen saknar exempelvis trygghetsboende, en boendeform som efterfrågas av brukare. Planering för trygghetsboende pågår och upphandling är genomförd. Förhoppningen är att trygghetsboendet ska kunna stå klart till 2021/2022. Andra pågående planer är bland annat byggnation av nytt äldreboende på Hasselhöjden samt flytt av kommunens korttidsboende.

4. Nuläge och strategisk planering av äldreboendeplatser forts.

Ny lag för samverkan för utskrivningsklara patienter från 1 januari 2018

Den nya lagen om samverkan vid utskrivning från slutet hälso- och sjukvård (2017:612) gäller från 1 januari 2018. Lagen ersätter betalningsansvarslagen (1990:1404). Syftet med lagen är att övergången från slutenvård till öppenvård ska vara trygg och säker och innebär att kommunerna måste ta emot utskrivningsklara patienter snabbare.

KS beslutade 2017-08-21 att ställa sig bakom GR:s förslag till överenskommelse samt riktlinje för samverkan vid utskrivning från slutet hälso- och sjukvård. Arbete utifrån den nya lagstiftningen pågår bland annat inom SIMBA, en organisation för närvårdssamverkan i mellersta Bohuslän och Ale. Godkännande av överenskommelse och riktlinje förväntas komma upp som ärende i KS under våren 2018. Inom GR finns en överenskommelse om implementeringstid till 2018-08-31. Förvaltningen anger att samarbetet fungerar väl trots att det till en början fanns svårigheter att få delar av den privata primärvården att delta. Det samarbetet har dock förbättrats.

Inom sektorn arbetar en verksamhetsövergripande arbetsgrupp med metod och hantering av ärenden. I gruppen ingår verksamhetschefer vård och omsorg, enhetschef för korttidsboende och trygghemgångsteam, placeringsansvarig sjuksköterska samt chef för biståndsenheten. Förvaltningen har även satsat på att utveckla trygghemgångsteam för att i första hand rehabilitera utskrivna patienter till hemmet. Kommunens 14 korttidsplatser och två växelplatser förväntas vara tillräckliga då utskrivning i första hand ska ske till ordinarie hem. Vid dialogen framför sektorchef att verksamheten upplevs ligga bra i fas. Rutiner finns på plats och de flesta brukare inom äldreomsorgen kommer redan idag hem inom tre dagar. En större utmaning anges bli inom psykiatrin där de nya bestämmelserna för utskrivning går från 30 dagar till tre dagar.

Risker

Vi ser en risk för att personalomsättning och svårigheter att rekrytera inom sektorn medför att möjligheten att genomdriva processer och utvecklingsarbete försvåras. Vi ser utifrån detta även en risk för fortsatt bristande måluppfyllelse avseende väntetiden för att få plats på ett äldreboende om fördelning av ärenden till verkställighet stoppats upp.

9. Sammanfattande bedömning

Utifrån revisionsdialogens syfte och grunderna för ansvarsprövning bedömer vi att det finns risker kopplade till kommunstyrelsens styrning och uppföljning inom ett antal områden som berörts inom ramen för revisionsdialogen. Det rör bland annat styrning avseende kommunens policys och bristande verksamhetsuppföljning avseende rapporterade avvikelser.

Vi har identifierat följande risker för kommunstyrelsens styrning och uppföljning av äldreomsorgsverksamheten:

- Risk för bristande verksamhetsuppföljning om kommunstyrelsen inte tar del av rapporterade avvikelser enligt Lex Sarah och Lex Maria.
- Risk för otydlig styrning om kommunens policys inte tillämpas enligt anvisningarna.
- Risk för bristande måluppfyllelse avseende väntetiden för att få plats på ett äldreboende om fördelning av ärenden till verkställighet stoppats upp på grund av personalomsättning och vakanser.
- Risk för att möjligheten att genomdriva processer och utvecklingsarbete påverkas av personalomsättning och svårigheter att rekrytera.

Göteborg den 12 mars 2018



Maria Tengros
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Liselott Daun
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Ernst & Young AB



Maria Carlsrud Felander
Verksamhetsrevisor
Kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB

Bilaga 1. Bakgrund

Enligt socialtjänstlagen ska kommuner erbjuda stöd och hjälp till äldre som är i behov av insatser. Kommunerna ska inrätta särskilda boendeformer för äldre människor som behöver särskilt stöd (särskilt boende) och erbjuda hemtjänst till de som är i behov av stöd och hjälp i hemmet. I Stenungsunds kommun ansvarar kommunstyrelsen för kommunens uppgifter enligt socialtjänstlagen.

De förtroendevalda revisorerna genomförde en granskning av äldreomsorgen i mars 2016. I granskningen bedömdes kommunstyrelsen inte ha säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning av äldreomsorgen. Kommunstyrelsen rekommenderades bland annat utveckla sin styrning och strategiska planering av äldreomsorgen utifrån att den bedömdes vara svår att följa. Detta delvis då kommunens dåvarande lokalresursplan inte var antagen i sin helhet. Revisorerna genomförde även en granskning av särskilda boenden under år 2009. Granskningen visade att det inte fanns någon politiskt fastställd framtidsstrategi som utgångspunkt för den långsiktiga planeringen för äldreomsorgen.

I budget 2017 har kommunfullmäktige antagit ett mål om att väntetiden för att få plats på ett äldreboende ska minska. Statistik från kommun- och landstingsdatabasen (Kolada) visar att den genomsnittliga väntetiden från ansökningsdatum till erbjudet inflyttningsdatum var högre i Stenungsunds kommun jämfört med snittet i riket 2016.

Väntetiden i kommunen var 73 dagar år 2016, jämfört med snittet i riket om 58 dagar. I kommunens delårsuppföljning 2017 framkommer att väntetiden ökat till 89 dagar och att målet inte bedöms kunna uppnås under året.

Med bakgrund av ovanstående samt revisorernas risk- och väsentlighetsanalys för 2017 har revisorerna beslutat att genomföra en revisionsdialog med politiker och ansvariga tjänstemän. Utgångspunkter för revisionsdialogen kommer att vara verkställande av beslut om äldreboende, hur kommunstyrelsen följer lokalresursplanen samt kommunstyrelsens strategiska planering av äldreboendeplatser. Ansvarsgrunder som är aktuella i denna granskning är bland annat risken för bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll.

Bilaga 2. Källförteckning

Här presenteras de dokument och källor som använts som underlag för rapporten, utöver den revisionsdialog som hölls den 7 februari 2018 samt skriftliga svar:

- ▶ Budget 2017, antagen KF 2016-06-20
- ▶ Delårsrapport augusti 2017, antagen KF 2017-10-16
- ▶ Kompetensförsörjningsplan Stenungsund 2018-2020
- ▶ Lokalresursplan Stenungsunds kommun 2018-2020 samt bilagan Lokalrevision socialtjänsten 2018, antagen KF 2017-06-19
- ▶ Protokoll bildnings- och socialutskottet samt kommunstyrelsen 2016 och 2017
- ▶ Protokoll kommunstyrelsen 2017-12-18
- ▶ Verksamhetsplaner för Stenungsunds kommun 2017, antaget KS 2017-10-23
- ▶ Årsredovisning 2016, antagen KF 2017-04-18