



Granskning av kontinuitet inom hemtjänsten

Revisionsrapport

Karlskrona kommun

KPMG AB

2023-03-05

Antal sidor 15



Karlskrona kommun
Granskning av kontinuitet inom hemtjänsten

2023-03-05

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	5
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	5
2.2	Revisionskriterier	6
2.3	Metod	6
3	Resultat av granskningen	7
3.1	Uppgifter om kontinuitet	7
3.2	Nämndens styrning gällande kontinuitet	8
3.3	Rutiner och arbetssätt för kontinuitet inom nämndens hemtjänstverksamheter	9
3.4	Krav på kontinuitet hos privata utförare av hemtjänst	12
3.5	Uppföljning av kontinuitet inom hemtjänstverksamheterna	13
4	Slutsats och rekommendationer	13



Karlskrona kommun
Granskning av kontinuitet inom hemtjänsten

2023-03-05

1 Sammanfattning

KPMG har av Karlskrona kommuns revisorer fått i uppdrag att granska frågan om kontinuitet inom hemtjänstverksamheten. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Vår sammanfattande bedömning är att äldrenämndens styrning och uppföljning av hemtjänsten i flera delar stärker kontinuiteten i utförandet av beviljade insatser, samtidigt som det finns vissa förbättringsområden.

Vi grundar vår bedömning på att personalkontinuiteten i Karlskrona kommun ligger i paritet med den i kommuner med liknande strukturella förutsättningar och medelvärdet för alla kommuner i landet. Kommunen har även ett något högre värde gällande hemtjänstmottagarnas uppfattning av tidskontinuiteten. Vidare bedömer vi att styrningen av kontinuitet i huvudsak är tillräckligt tydlig, det finns ett tydligt och mätbart mål för personalkontinuiteten.

Samtidigt bedöms arbetssätt och rutiner i för stor utsträckning skilja sig åt mellan nämndens enheter och att enheterna har kommit olika långt med åtgärder för att öka kontinuiteten. Vi anser att mer behöver göras för att höja nivån på de enheter som har sämre resultat och ytterligare ta vara på de goda exempel som finns bland annat i utarbetandet av förvaltningsövergripande rutiner. Vidare bedömer vi att det saknas tillräckliga och relevanta krav på privata utförare avseende kontinuitet. Detta då det inte finns något specifikt krav gällande kontinuitet i förfrågningsunderlagen. När det gäller nämndens uppföljning bedöms den vara ändamålsenlig av de privata utförarna men att den bör utvecklas för de egna utförarna.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi äldrenämnden nedanstående.

- Inför tydligare krav på de privata utförarna gällande kontinuitet i upphandlingsdokumentationen
- Låt enheterna inom egen regi få ta del av en mer strukturerad verksamhetsuppföljning liknande den de privata utförarna får



Karlskrona kommun
Granskning av kontinuitet inom hemtjänsten

2023-03-05

- Säkerställ fortsatt implementering av riktlinjen för fast omsorgskontakt

- Säkerställ att nivån höjs på de enheter som har sämre resultat och ytterligare ta vara på de goda exempel som finns bland annat i utarbetandet av förvaltningsövergripande rutiner

2 Bakgrund

Vi har av Karlskrona kommuns revisorer fått i uppdrag att granska äldrenämndens rutiner för kontinuitet inom hemtjänsten. Kontinuitet är en viktig kvalitetsaspekt i omsorgen om äldre. För de flesta äldre är det en trygghetsaspekt att insatserna utförs av personal som de känner igen. Det är också viktigt att det, oavsett vem av personalen som kommer hem till den äldre, finns en kontinuitet i hur insatserna utförs samt att personalen kommer på utsatta och överenskomna tider. Inom omsorgen om äldre kan begreppet kontinuitet delas upp i tre delar.

- personalkontinuitet – att det är så få personer som möjligt som besöker brukaren
- omsorgskontinuitet – att hjälpen eller stödet ges på lika sätt oavsett vem som kommer
- tidskontinuitet – att hjälpen eller stödet ges vid ungefär samma tid varje gång

Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att äldrenämndens rutiner för kontinuitet inom hemtjänsten behöver granskas.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om äldrenämndens styrning och uppföljning av hemtjänsten säkerställer att det finns kontinuitet i utförandet av beviljade insatser. För att uppnå ovanstående syfte har nedanstående revisionsfrågor besvarats.

- Finns rutiner och arbetssätt som ger förutsättningar för kontinuitet inom hemtjänsten?
- Hur många olika anställda inom hemtjänsten möter en hemtjänstmottagare under en tvåveckorsperiod?
- Används den sociala dokumentationen (genomförandeplaner mm) så att insatsen ges på liknande sätt och på samma tid oavsett vilken personal som tjänstgör?
- Ställs det krav på privata utförare avseende personal-, omsorgs- och tidskontinuitet?

- Följer nämnden upp egen regi och privata hemtjänstutförare avseende personal-, omsorgs- och tidskontinuitet?

Granskningen omfattar hemtjänst som ges till personer 65 år och äldre och som utförs av kommunala och privata utförare inom kommunens valfrihetssystem. Granskningen omfattar inte uttryckning och åtgärd av trygghetslarm. Inte heller granskning av personalfrågor såsom arbetstid, arbetsmiljö etc. eller bedömning av verksamheternas effektivitet.

2.2 Revisionskriterier

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Socialtjänstlagen
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamheter som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS2014:5).

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer och analys av statistiska uppgifter. Ett antal dokument har analyserats, bland annat riktlinjer och rutinbeskrivningar, upphandlingsdokumentation gällande privata utförare och uppföljningsdokumentation. Intervjuer och avstämningar har genomförts med förvaltningschef, avdelningschef hemtjänst, socialt ansvarig samordnare och enhetschefer inom egen regin. Uppgifter om kontinuitet har hämtats ut ur verksamhetssystemet och från Kolada.

Rapporten är faktakontrollerad av...

3 Resultat av granskningen

3.1 Uppgifter om kontinuitet

I kommun- och landstingsdatabasen (KOLADA) finns ett nationellt framtaget nyckeltal gällande personalkontinuitet inom hemtjänsten. Det redovisar antal olika personal som en hemtjänsttagare möter under en 14-dagarsperiod. Talet avgränsas till att gälla personer, 65 år eller äldre, som har två eller fler besök av hemtjänsten varje dag. Trygghetslarm och matleveranser räknas ej.

Av uppgifterna från Kolada framgår att Karlskrona kommuns värde ligger i paritet med både medelvärdet för kommuner med liknande strukturella förutsättningar och för det för alla kommuner i landet. Vidare framgår att Karlskrona har haft samma värde i flera år.

Personalkontinuitet, antal personal som en hemtjänsttagare möter under 14 dagar, medelvärde

	2020	2021	2022
Karlskrona	15	15	15
Liknande kommuner	16	16	16
Alla kommuner ovägt medel	15	16	16

Källa: Kolada

Granskningen visar också att det saknas uppgifter när det gäller tidskontinuitet och omsorgskontinuitet. Den uppföljning som görs är uppgifter om hemtjänstmottagarnas upplevelser av kontinuiteten som fångas upp i nationella brukarundersökningar. I den nationella brukarundersökningen inom äldreomsorgen ställs en fråga om hemtjänstmottagaren upplever att personalen kommer i tid.

Uppgifterna från brukarundersökningen ger vid handen att hemtjänstmottagarna i Karlskrona kommun har en något bättre erfarenhet av tidskontinuitet än de i de liknande kommunerna och riket.

Personal kommer på avtalad tid %, brukarbedömning från enkät, År 2022

	2022
Karlskrona	86 %
Liknande kommuner	82 %
Alla kommuner ovägt medel	82 %

Källa: Kolada

3.1.1 Bedömning

Vi bedömer att personalkontinuiteten i hemtjänsten i Karlskrona kommun ligger i paritet med den i kommuner med liknande strukturella förutsättningar och medelvärde för alla kommuner i landet. Det bedöms att Karlskrona kommun har ett något högre värde gällande hemtjänstmottagarnas uppfattning av tidskontinuiteten än andra liknande kommuner och kommunerna i riket.

3.2 Nämndens styrning gällande kontinuitet

Kommunfullmäktige i Karlskrona kommun har antagit nedanstående målsättning gällande kontinuitet i budgeten för 2022.

Vi vill under 2022 arbeta för en större kontinuitet hos den personal som möter brukarna inom äldreomsorgen. Genom att arbeta för en högre personal kontinuitet och större självbestämmande är vi övertygade att vi kan öka kvalitet och trygghet i omsorgen och hos personalen.

Till detta finns ett mätbart mål gällande personalkontinuitet (en så kallad KF-indikator), nämligen att antal personal som en hemtjänsttagare möter under 14 dagar, i medelvärde högst ska vara lägre än 13 stycken.

3.2.1 Bedömning

Vi bedömer att styrning gällande kontinuitet i huvudsak är tillräckligt tydlig. Detta genom att kommunfullmäktige antagit ett tydligt och mätbart mål för personalkontinuiteten.

3.3 Rutiner och arbetssätt för kontinuitet inom nämndens hemtjänstverksamheter

3.3.1 Personalkontinuitet

Av förvaltningens uppgifter framgår att personalkontinuiteten i hemtjänstenheterna i egen region varierar från 11 anställda per hemtjänstmottagare på en enhet till 24 anställda på en annan. Variationen beror på flera orsaker, varav några står utanför verksamhetens kontroll, till exempel kan personalkontinuiteten försämrats snabbt om en av dess hemtjänstmottagare plötsligt blir mycket sämre och kräver dubbelbemanning. Av vår granskning framgår att skillnader i stor utsträckning också beror på att arbetssätt skiljer sig åt och att enheterna har kommit olika långt med åtgärder för att öka kontinuiteten.

Planeringen av hemtjänstmottagarnas insatser (insatsplanering), personalens schemaläggning och frånvaro är faktorer av stor vikt för personalkontinuiteten.

Av våra intervjuer framgår att **insatsplanering** sker ute i hemtjänstenheterna av två undersköterskor i varje enhet som kombinerar detta uppdrag med traditionellt hemtjänstarbete på enheten. Denna personal använder sig utav systemleverantörens manual för att lägga planering av insatser. Förvaltningen har inte tagit fram någon egen processbeskrivning eller särskild rutin för planeringsarbetet eller med information om hur enheterna på bästa sätt ska få en god personalkontinuitet. Hur väl insatsplaneringen lyckas skiljer sig därför mellan enheterna och är i stor utsträckning beroende av denna personals och berörd enhetschefs erfarenhet. En metod som används för att öka personalkontinuiteten är att dela upp hemtjänstenhetens hemtjänstmottagare i mindre grupper vid insatsplaneringen. Grupperna bildas så att de samlar ett mindre antal hemtjänstmottagare i ett geografiskt område. Enhetens undersköterskor delas sedan också upp och knyts till grupperna ovan.

Modellen för hur personalens **schema** läggs skiljer sig åt mellan enheterna. Flera enheter som har använt sig av en mer flexibel modell, i vilken personalen själva har fått önska schema, har haft problem. Det har exempelvis varit svårt att få fram ett schema

som passat tillräckligt bra med behovet under dagen. En del enheter har därför valt att gå över till mer fasta scheman.

Frånvaro hos den ordinarie personalen innebär per automatik sämre en personalkontinuitet, då en annan anställd måst tas in. Någon enhet har större problem med korttidsfrånvaro som inte bara är relaterat till hälsa utan även till missnöje med bla. omorganisation. Detta har direkt påverkat personalkontinuiteten.

3.3.2 Omsorgskontinuitet

3.3.2.1 Social dokumentation

En god omsorgskontinuiteten, det vill säga att insatserna genomförs på samma sätt oavsett vilken hemtjänstpersonal som utför dem, förutsätter en fungerande social dokumentation. Av den sociala dokumentationen framgår då för all personal hur insatserna ska genomföras och vad som är viktigt just för den aktuella omsorgstagaren. Ovanstående är även av vikt för att verksamheten ska lyckas att genomföra åtgärderna i enlighet med hemtjänstmottagarens önskemål.

Det finns förvaltningsövergripande rutiner för social dokumentation. Den är tydlig med både information om rutinernas innehåll och praktiska instruktioner. Det framgår bland annat att en genomförandeplan ska upprättas inom två veckor från det att beslutet har börjat verkställas. Revidering och uppföljning av planen ska göras vid behov dock minst var sjätte månad. Vid den senaste mätningen av genomförandeplaner hade 85 procent av hemtjänstmottagarna en aktuell genomförandeplan. Motsvarande siffra för jämförbara kommuner och riket som är på 92 procent.

Av våra intervjuer framgår att genomförandeplan och övrig socialdokumentation nås via hemtjänstpersonalens mobiltelefoner. På detta sätt kan personalen både läsa och själva föra in anteckningar även ute i fält.

3.3.2.2 Fast omsorgskontakt

Från och med 1 juli 2022 är det lagstadgat att den som har hemtjänst ska erbjudas en fast omsorgskontakt om det inte bedöms vara uppenbart obehövt. Från den 1 januari 2023 ska den som utses till fast omsorgskontakt ha yrkestiteln undersköterska.

Uppdraget har delvis funnits tidigare genom det så kallade kontaktmannaskapet. Tanken är att en i personalen har ett särskilt ansvar över hemtjänstmottagarnas insatser. Syftet med en fast omsorgskontakt är att tillgodose behov av kontinuitet, trygghet, individanpassad omsorg och samordning för den omsorgstagare som har hemtjänst.

Av vår granskning framgår att det finns en skriftlig riktlinje för fast omsorgskontakt. Av våra intervjuer framgår att riktlinjen ännu inte är fullt ut implementerad i verksamheten och att arbetet pågår att utse fast omsorgskontakt till alla med hemtjänst. Att endast undersköterskor får utses till fast omsorgskontakt är en av utmaningarna.

3.3.3 Tidskontinuitet

I våra intervjuer framförs att verksamheten generellt håller en god nivå på tidskontinuitet, det vill säga att omsorgen utförs på överenskommen tid. Tidskontinuitet följs dock inte upp på ett systematiskt sätt, så att det går att få en säker bild av hur det faktiskt förhåller sig. Hemtjänstpersonalen registrerar insatser i ett program i mobiltelefonen, men det går inte ur programmet att ta ut uppgifter om tidskontinuitet.

Vidare framförs att arbetssätten gällande bemanningsplanering, som beskrivs ovan under avsnittet om personalkontinuitet, också verkar positivt på tidskontinuiteten. Detta då en god bemanningsplanering även minskar riskerna för avvikelser gällande tiderna.

Vidare framförs av intervjuerna att sedan alla medarbetare inom hemtjänsten utrustats med en mobiltelefon har det blivit lättare för personalen att kontakta hemtjänstmottagare och meddela en försening. Även om inte detta ökar tidskontinuiteten i sig, gör det att en försening inte upplevs lika negativ.

3.3.4 Bedömning

Vi bedömer att arbetssätt och rutiner i för stor utsträckning skiljer sig åt mellan nämndens enheter och att enheterna har kommit olika långt med åtgärder för att öka kontinuiteten. Vi anser att mer behöver göras för att höja nivån på de enheter som har sämre resultat och ytterligare ta vara på de goda exempel som finns bland annat i utarbetandet av förvaltningsövergripande rutiner.

Genom att journalföring kan göras i, och genomförandeplan kan nås via, personalens telefon ökar förutsättningarna för att insatsen ges på liknande sätt och på samma tid oavsett vilken personal som tjänstgör. Samtidigt bedöms det finnas en förbättringspotential när det gäller uppdatering av planerna. Vi konstaterar att det finns en skriftlig riktlinje för fast omsorgskontakt, men att den ännu inte är fullt ut implementerad i verksamheten.

3.4 Krav på kontinuitet hos privata utförare av hemtjänst

Eftersom Karlskrona kommun har valfrihetssystem inom hemtjänsten har hemtjänstmottagaren rätt att välja vilken som ska utföra de beslutade insatserna. Kraven som de sökande företagen ska uppfylla framgår av särskilda dokument, kallade förfrågningsunderlag för LOV hemtjänst.

Av förfrågningsunderlagen framgår inget specifikt gällande kontinuitet. Det som finns är generella krav på att utföraren ser till att genomförandeplaner upprättas och en kontaktman utses för varje hemtjänstmottagare. Det finns ingen formulering gällande krav om tidskontinuitet eller personalkontinuitet. Det finns en generell hänvisning till att utföraren har att följa nämndens mål. I våra intervjuer framförs att de privata utförarna har ett incitament för god personkontinuitet. Detta då den privata utförare som har bäst personalkontinuitet får utgöra ickevalsalternativ, dvs. utses som utförare åt de hemtjänstmottagare som inte själva väljer.

3.4.1 Bedömning

Vi bedömer att det inte ställs tillräckliga krav på privata utförare avseende kontinuitet. Detta då det inte finns något specifikt krav gällande kontinuitet i förfrågningsunderlagen. Vi noterar att det finns en formulering att utförarna har att följa de av nämnden beslutade målen. På sätt och vis skulle det kunna tolkas som att fullmäktigemålet gällande personalkontinuitet även gällde de privata utförarna. Vi anser att en så viktig fråga för kvaliteten som kontinuitet borde lyftas in särskilt i underlagen.

3.5 Uppföljning av kontinuitet inom hemtjänstverksamheterna

Det finns en anvisning för verksamhetsuppföljning gällande de privata utförarna. Uppföljningen består av en löpande del och en händelsestyrd. Inom ramen för den löpande uppföljningen ingår en kontroll av genomförandeplaner och den sociala dokumentationen i ett antal ärenden. Uppföljningen genomförs av den socialt ansvarige samordnaren och dokumenteras i en rapport per utförare. Någon motsvarande uppföljning görs inte av förvaltningens egna hemtjänstenheter. Inom förvaltningens egna hemtjänstenheter finns dock, inom ramen för den så kallade egenkontrollen, en rutin för enhetschefen att välja ut två genomförandeplaner per månad för kontroll. Resultatet är dock inget som dokumenteras.

3.5.1 Bedömning

Vi bedömer att nämnden har en ändamålsenlig uppföljning av de privata utförarna men att den bör utvecklas för de egna utförarna. Vi anser att även enheterna inom egen regin bör få ta del av en mer strukturerad verksamhetsuppföljning liknande den de privata utförarna får.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att äldrenämndens styrning och uppföljning av hemtjänsten i flera delar stärker kontinuiteten i utförandet av beviljade insatser, samtidigt som det finns vissa förbättringsområden.

Karlskrona kommun

Granskning av kontinuitet inom hemtjänsten

2023-03-05

Vi grundar vår bedömning på att personalkontinuiteten i Karlskrona kommun ligger i paritet med den i kommuner med liknande strukturella förutsättningar och medelvärde för alla kommuner i landet. Kommunen har även ett något högre värde gällande hemtjänstmottagarnas uppfattning av tidskontinuiteten. Vidare bedömer vi att styrningen av kontinuitet i huvudsak är tillräckligt tydlig, det finns ett tydligt och mätbart mål för personalkontinuiteten.

Samtidigt bedöms arbetssätt och rutiner i för stor utsträckning skilja sig åt mellan nämndens enheter och att enheterna har kommit olika långt med åtgärder för att öka kontinuiteten. Vi anser att mer behöver göras för att höja nivån på de enheter som har sämre resultat och ytterligare ta vara på de goda exempel som finns bland annat i utarbetandet av förvaltningsövergripande rutiner. Vidare bedömer vi att det saknas tillräckliga krav på privata utförare avseende kontinuitet. Detta då det inte finns något specifikt krav gällande kontinuitet i förfrågningsunderlagen. När det gäller nämndens uppföljning bedöms den vara ändamålsenlig av de privata utförarna men att den bör utvecklas för de egna utförarna.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi äldrenämnden nedanstående.

- Inför tydligare krav på de privata utförarna gällande kontinuitet i upphandlingsdokumentationen
- Låt enheterna inom egen regi få ta del av en mer strukturerad verksamhetsuppföljning liknande den de privata utförarna får
- Säkerställ fortsatt implementering av riktlinjen för fast omsorgskontakt
- Säkerställ att nivån höjs på de enheter som har sämre resultat och ytterligare ta vara på de goda exempel som finns bland annat i utarbetandet av förvaltningsövergripande rutiner



Karlskrona kommun
Granskning av kontinuitet inom hemtjänsten

2023-03-05

Datum som ovan

KPMG AB

Fredrik Ottosson
Certifierad 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.