

Kungsbacka kommun

Förstudie avseende bemanningsplanering
och personalkontinuitet inom hemtjänsten



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och frågor.....	3
2.3. Avgränsning	3
2.4. Metod.....	3
3. Styrning av personalkontinuitet inom hemtjänsten.....	4
3.1. Organisation och ansvarsfördelning	4
3.2. Nämndens mål och styrdokument	4
3.3. Nulägesbeskrivning hemtjänst i Kungsbacka kommun	5
4. Processbeskrivning - biståndsbeslut, insats, uppföljning	7
4.1. Bemanningsplanering.....	7
4.2. Personalkontinuitet.....	8
4.3. Uppföljning av personalkontinuitet.....	10
4.4. Externa utförare	11
5. Kompetensförsörjning.....	12
6. Slutsats och svar på förstudiens frågor	13
6.1. Våra slutsatser	13
6.2. Sammanfattande svar på förstudiens frågor	13
6.3. Identifierade risker.....	14
Bilaga 1. Bakgrund.....	16
Bilaga 2. Källförteckning.....	17

1. Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kungsbacka kommun har EY genomfört en förstudie avseende bemanningsplanering och personalkontinuitet inom hemtjänsten. Syftet med förstudien har varit att översiktligt kartlägga hur nämnden för vård och omsorg styr och följer bemanningsplanering och personalkontinuitet inom hemtjänsten. En förstudie (till skillnad mot en granskning) är inriktad på att ge en översiktlig bild och syftar i första hand till att utgöra ett kunskapsunderlag för revisorerna i det fortsatta granskningsarbetet.

Nämnden för vård och omsorg har inte beslutat om några mål avseende personalkontinuitet. Förvaltningen följer upp personalkontinuiteten varje kvartal och rapporterar detta till nämnden.

För planering och schemaläggning använder förvaltningen ett digitalt insats- och besöksplaneringssystem med ruttoptimering. Systemet kommer ersättas med ett nytt under hösten 2018. Det nya systemet erbjuder funktioner som nuvarande system saknar. Bland annat kommer verksamheten kunna registrera ett antal kontaktpersoner på varje kund, och vid planering styr programmet i första hand till kontaktpersonerna. Vid planeringen utgår verksamheten från kundens önskemål avseende kontinuitet, och prioriterar personalkontinuitet över dagen.

Personalkontinuitet i hemtjänsten beskrivs vanligtvis genom måttet på antal personal som en hemtjänsttagare möter under 14 dagar. I Kungsbacka kommun var medelvärdet 19 olika personer under 2017. Medelvärdet för riket är 15. Förstudien visar att det finns ett flertal orsaker till resultatet. Nämndens inriktning och målbild avser att kunden ska leva ett tryggt och värdigt liv utifrån sina behov och förutsättningar, samt uppleva delaktighet och tillit. Vid planeringen är hemtjänstens utgångspunkt därför att möta den enskilda kundens behov och önskemål av kontinuitet. De alternativa sätt som finns att beskriva och mäta kontinuitet på syns inte i de nationella undersökningarna. En faktor som påverkar personalkontinuiteten i Kungsbacka kommun är personalomsättningen och svårigheter att rekrytera. Det medför att verksamheten bemannas upp med vikarier. Ett annat exempel är att avsaknaden av äldreboenden medför behov av utökade hemtjänstinsatser i väntan på boendeplats.

Det finns inga specifika krav avseende personalkontinuitet för de externa utförarna. De omfattas i övrigt av samma krav, mål och kvalitetsdeklarationer som den kommunala hemtjänsten. De externa utförarna ska precis som den kommunala hemtjänsten rapportera personalkontinuiteten i samband med de nationella undersökningarna.

Utifrån förstudiens resultat har följande risker identifierats:

- ▶ Risk för att bristande samsyn och samverkan mellan myndighetsutövning och hemtjänst påverkar möjligheten att möta kundens önskemål kring kontinuitet.
- ▶ Risk för att svårigheter att säkerställa kompetensförsörjningen inom hemtjänsten då det saknas ett gemensamt och sammanhållet arbete kring kompetensförsörjning i kommunen.
- ▶ Risk för att bristen på äldreboendeplatser medför svårigheter att tillgodose kundernas behov av vård och omsorg samt ökad arbetsbelastning på hemtjänstens personal.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommunrevisionen har i sin risk- och väsentlighetsanalys uppmärksammat att resultatet avseende personalkontinuitet för Kungsbacka kommun 2016 var bland de 25 procent sämsta kommunerna i landet. Mot bakgrund av ovanstående utmaningar samt att antalet hemtjänst-timmar 2016 blev mycket fler än budgeterat har kommunrevisionen bedömt att det är väsentligt att genomföra en förstudie avseende bemanningsplanering och personalkontinuitet inom den kommunala hemtjänsten. Bakgrunden till förstudien beskrivs närmare i bilaga 1.

2.2. Syfte och frågor

Förstudien syftar till att översiktligt kartlägga hur nämnden för vård och omsorg styr och följer bemanningsplanering och personalkontinuitet inom hemtjänsten.

I förstudien besvaras följande frågor:

- ▶ Vilka målsättningar finns avseende personalkontinuitet och hur följs dessa upp?
- ▶ Hur arbetar förvaltningen för vård och omsorg med bemanningsplanering inom den kommunala hemtjänsten?
- ▶ Vad är orsakerna till Kungsbacka kommuns resultat avseende personkontinuitet inom hemtjänsten?
- ▶ Vilka krav finns på externa utförare avseende personalkontinuitet?
- ▶ Vilken uppföljning genomförs av externa utförare personalkontinuitet?
- ▶ Vilken uppföljning avseende personalkontinuitet rapporteras till nämnden för vård och omsorg?

2.3. Avgränsning

Förstudien är inriktad på att ge en översiktlig bild och syftar i första hand till att utgöra ett kunskapsunderlag för revisorerna i det fortsatta granskningsarbetet. Vidare avgränsas förstudien i enlighet med förstudiens frågor.

2.4. Metod

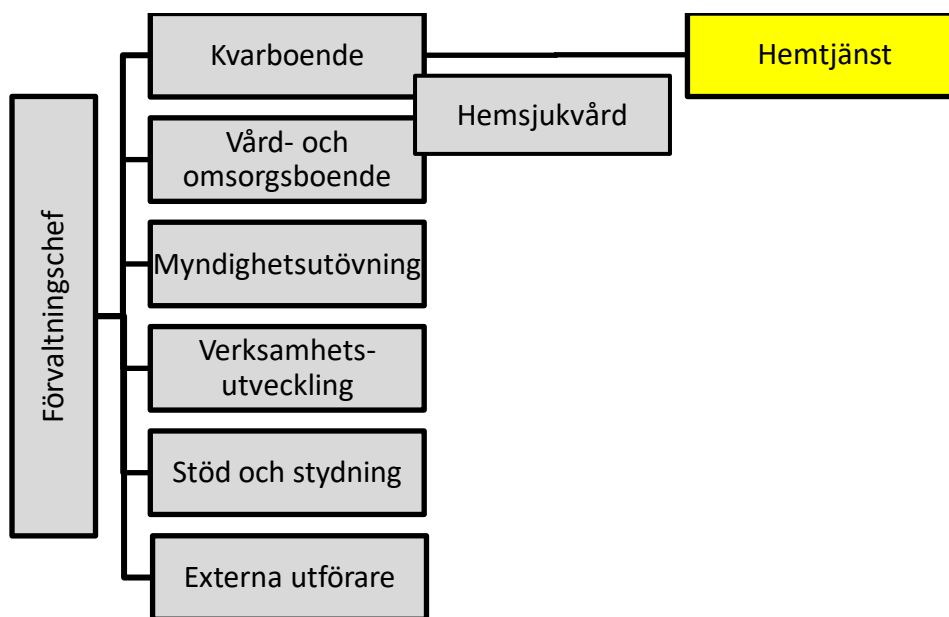
Förstudien har genomförts genom dokumentstudier samt telefonintervjuer. Källförteckning framgår av bilaga 2. Samtliga respondenter har getts tillfälle att sakfelsesgranska rapporten.

3. Styrning av personalkontinuitet inom hemtjänsten

3.1. Organisation och ansvarsfördelning

I Kungsbacka kommun ansvarar nämnden för vård och omsorg för hemtjänsten. Nämnden bedriver hemtjänstverksamhet i kommunal regi och genom externa utförare med stöd av Lag om valfrihetssystem (LOV). Hemtjänstinsatser, trygghetslarm, ledsagning och avlösarservice i hemmet ingår i kundvalet, vilket innebär att den enskilde kan välja om ett certifierat LOV-företag eller hemtjänsten i kommunal regi ska utföra de beviljade insatserna. Kommunen ansvarar för alla insatser på natten. Kundvals företag kan certifieras för att utföra både service- och omsorgsinsatser eller endast service. Mellan 8-10 % av de personer som beviljas hemtjänst väljer extern utförare (mer om externa utförare i avsnitt 4.4).

Förvaltningsorganisationen för vård och omsorg består av sex verksamhetsområden med tillhörande enheter. Hemtjänsten ligger inom verksamhetsområde kvarboende. Hemtjänsten är indelad i nio geografiska områden vilka styrs av en eller två enhetschefer. Därutöver finns två enheter som hanterar särskilda uppdrag för hemtjänsten så som anhörigstöd, demensteam, inköpsteam, larm, nattpatrull och fixartjänst. Organisationen illustreras övergripande nedan:



Figur 1 Organisationsskiss över förvaltningen för vård och omsorg

3.2. Nämndens mål och styrdokument

Nämnderna i Kungsbacka kommun ska planera sin verksamhet utifrån fullmäktiges kommunövergripande mål. Planeringen kan göras genom nämndmål. Nämnderna kan också besluta om egna mål inom sin verksamhet. Inför budget 2018 har nämnden tagit fram en ny inriktning och målbild för verksamheten.

Nämndens inriktning och målbild lyder:

"Inriktningen för vår verksamhet är att individen lever ett tryggt och värdigt liv utifrån sina behov och förutsättningar. Vi möter våra kunder med kunskap, engagemang och arbetsglädje. Kund, medarbetare och andra aktörer utvecklar verksamheten tillsammans.

Våra kunder

- ▶ *får ett gott bemötande*
- ▶ *är aktiva i planeringen av sin vård och omsorg*
- ▶ *har tillit till att vi utför en god och säker vård och omsorg*
- ▶ *upplever att vi är nytänkande"*

Nämnden har i budget 2018 inte beslutat om några mål kopplade till personalkontinuitet¹ inom hemtjänsten. I budgeten anges ett antal verksamhetsmål som förvaltningen ska använda för att följa upp och analysera verksamheten samt för att strategiskt kunna planera för framtiden. Bland verksamhetsmåten finns exempelvis nyckeltal avseende antal hemtjänsttimmar men det saknas nyckeltal avseende personalkontinuitet. De effektmål som följs är tagna från Socialstyrelsens årliga enkät "Vad tycker de äldre om äldreomsorgen?" Ett exempel är måttet på andelen kunder som sammantaget är mycket eller ganska nöjda med sin hemtjänst. För åldersgrupp under 65 år gör förvaltningen en egen enkät med motsvarande innehåll. Frågorna som följs i nyckeltalen är utvalda utifrån Kungsbacka kommuns värdegrund *Bitt*, som står för att *bemötande, inflytande och tillgänglighet ger trygghet*.

3.3. Nulägesbeskrivning hemtjänst i Kungsbacka kommun

Av nämndens årsredovisning 2017 framgår att efter flera år av kontinuerlig volymtillväxt inom hemtjänsten kom under 2017 ett trendbrott när volymerna istället började avta gentemot prognosen. Antalet beviljade timmar gick från rekordnivåer under första kvartalet till att sedan minska till mer än 22 000 timmar under budget (om prognostiserade 556 000 timmar). De minskade antalet hemtjänsttimmar anges delvis bero på ett förändrat beteende hos kommunens invånare. Antalet kunder som söker sig till hemtjänsten har minskat, trots att antalet äldre i kommunen har fortsatt att öka. Det förändrade beteendet hos kunderna anges kunna beror på enklare tillgång till exempelvis städtjänster och matbeställningar via internet. Orsaken till förändringen anges delvis även bero på interna faktorer såsom kortare uppföljningstider och förändrad metod för biståndsbedömning efter införande av Socialstyrelsens modell *Individens behov i centrum* (IBIC). Enhetschefer framför vid intervjuer att införandet av IBIC medfört att omfattningen på hemtjänstinsatserna blivit snävare och färre. När tiden per insats minskar, utan att antalet besök minskas, ställs höga krav på hemtjänsten att kunna planera sin verksamhet. Verksamheten ska bedrivas med samma timersättning² som tidigare, men med fler korta besök snarare än färre och längre besök. Verksamhetschef kvarboende framför att samsynen mellan myndighetsutövning och verkställighet behöver förbättras kring vad

¹ Se avsnitt 4.2 för olika definitioner av begreppet kontinuitet

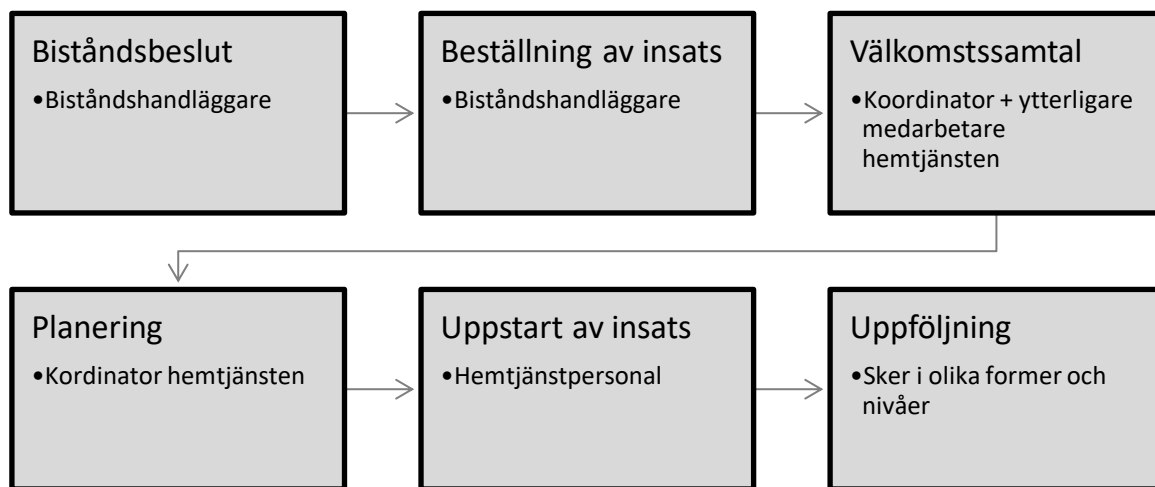
² Alla utförare inom hemtjänsten, kommunala som privata, får ersättning per biståndsbedömd timme. I timersättningen ingår 25 % kringtid, för att täcka upp för restid, utbildningar, dokumentationstid etc.

som är det bästa för kunden. Dialog pågår således mellan verksamhetschefer för myndighetsutövning och kvarboende för ökad samsyn och fördjupad samverkan i verksamheterna.

Den plötsliga volymförändringen ställde krav på ett omfattande omställningsarbete i flera hemtjänstgrupper. Pilotstudien *dynamisk bemanningsprocess* påbörjades under september 2017, med syftet att tillgodose verksamhetens behov av flexibilitet. Tidsbegränsade anställningar avslutades och ett förändrat arbetssätt kring planering samt en utökad samverkan i geografiska områden/kluster infördes. Syftet var att fördela arbetsbelastningen på bästa möjliga sätt. Modellen för dynamisk bemanning förväntas påverka enheternas arbete med personalkontinuitet positivt, då man i högre utsträckning kan använda samma personal inom ett kluster. Modellen förväntas även medverka till att göra den kommunala hemtjänsten en attraktiv utförare av hemtjänst samt en attraktiv arbetsplats som lockar personal med hög kompetens.

4. Processbeskrivning - biståndsbeslut, insats, uppföljning

Förvaltningens biståndshandläggare³ har på delegation av nämnden fått i uppdrag att hantera myndighetsutövningen gentemot invånarna enligt socialtjänstlagen (SoL), däribland ansökningar rörande hemtjänst. Efter att biståndshandläggare fattat beslut om hemtjänst kan den enskilde välja utförare, den kommunala hemtjänsten eller ett privat företag. Biståndshandläggaren skickar därefter en beställning till den utförare som valts. I de fall den enskilde väljer kommunal hemtjänst hanteras ärenden vanligtvis utifrån en grundprocess, vilken beskrivs översiktligt nedan:



Figur 2 Processbeskrivning hemtjänst - från biståndsbeslut till uppföljning

4.1. Bemanningsplanering

När biståndsbeslut avseende hemtjänst har fattats skickas en beställning via förvaltningens verksamhetssystem till koordinator och arbetsledare i berörd hemtjänstgrupp. Koordinatorn bokar ett hembesök hos den enskilde för att hålla ett så kallat *välkomstsamtal*. Under välkomstsamtalet går koordinator igenom insatserna med den enskilde, som får framföra sina önskemål om hur och när insatserna ska utföras. Enhetschefer framför vid intervjuer att önskemålen handlar oftast om dagar och tidpunkt för insatsens utförande. En del kunder har även önskemål kring att personalen inte ska vara för ung eller att man inte önskar manlig personal vid personlig omvårdnad. Informationen från samtalet sammanställs i den enskildes genomförandeplan. Enligt kommunens kvalitetsdeklarationer ska genomförandeplanen upprättas inom fyra veckor efter att omsorgsinsatsen påbörjats. Den enskilde garanteras även en namngiven kontaktperson⁴.

Den enskildes behov och önskemål har enligt enhetschefer hög prioritet vid efterföljande planering och schemaläggning. Hemtjänsten har ett insats- och besöksplaneringssystem med ruttoptimering som syftar till att minska körtiden och på så sätt hushålla med personalens arbetstid. Under 2016 genomfördes en genomlysning av systemet som visade att systemet inte användes på samma sätt i hemtjänstgrupperna. En del koordinatörer utförde mer manuellt

³ Biståndshandläggarna tillhör biståndsenheten inom verksamhetsområde myndighetsutövning

⁴ Kontaktpersonen har en samordnande roll för kunden.

arbete än vad som var nödvändigt och andra hanterade systemet på ett sätt som inte ansågs gynnsamt ur ett kundperspektiv. Det vanligaste felet var att registrera insatserna med för tajt tidsspann, vilket gjorde att planeringsverktyget inte fungerade som tänkt. Åtgärder vidtogs och systemet kommer att ersättas av ett nytt under hösten 2018. Enhetschef framför att det nya systemet erbjuder funktioner som nuvarande system saknar. Bland annat kommer man kunna registrera ett antal kontaktpersoner på varje kund, och vid planering styr programmet i första hand till kontaktpersonerna.

Vid intervjuer framkommer att en del enhetschefer har delat in sin personalgrupp för arbete mot geografiska områden, i syfte att förbättra personalkontinuiteten. Denna uppdelning håller dock inte alltid då dagsscheman⁵ (även kallat körrader) behöver optimeras vid planering. När planeringen är klar och insatserna registrerade i ruttoptimeringssystemet överförs de per automatik till ett annat system och den app som hemtjänstpersonalen har i sina telefoner. Via appen får personalen reda på att brukaren är inlagd i deras dagsschema.

4.2. Personalkontinuitet

Personalkontinuitet i hemtjänsten beskrivs vanligtvis genom måttet på *antal personal som en hemtjänsttagare möter under 14 dagar*, ett mått från Statens Kommuner och Landstings (SKL) årliga nationella undersökning Kommunens Kvalitet i Korthet (KKiK). I den årliga mätningen ingår personer från 65 år som har minst två besök av hemtjänsten varje dag mellan kl. 07.00-22.00. Trygghetslarm och matleveranser ingår inte. Resultatet används för att beskriva kommunens kvalitet och effektivitet i jämförelse med andra kommuner. Intervjuade framför att det finns olika sätt att beskriva och mäta kontinuitet:

- ▶ personalkontinuitet - antalet personer som kommer
- ▶ insatskontinuitet - att insatsen genomförs på samma sätt varje gång
- ▶ tidskontinuitet - att insatsen genomförs på samma tid varje gång

Vid planering prioriterar hemtjänsten att möta den enskilda kundens behov av kontinuitet. Förvaltningschef lyfter vikten av att prata om effekten och kvalitén för kunderna i stället för att se på enstaka kvantitativa nyckeltal. Kunderna har olika behov och får insatser utförda under olika lång tid. Många kunder framför att det är viktigare för dem att insatserna utförs på samma sätt och tillfälle varje vecka än att det är samma personal som kommer. Det är således viktigare att säkerställa processer som medför att kunderna kan känna sig trygga med att och hur insatserna utförs samt att informationsflöden fungerar både internt och externt.

Intervjuade enhetschefer framför att strävan är att kunden ska få personalkontinuitet över dagen, något som inte syns i mätningarna. Den personal som besöker kunden på morgonen kommer tillbaka och utför övriga insatser under dagen. Dels blir det lugnare för kunden den dagen men det är även lättare för personalen att ha kännedom kring vilka insatser som kvarstår, fortsätta samtal som pågått på morgonen och så vidare. Vid intervjuerna framkommer att det utöver sjukdom och planerad ledighet i personalgruppen finns en mängd faktorer som påverkar planeringen och därigenom personalkontinuiteten hos kunderna. På nästa sida följer ett antal exempel på sådana faktorer.

⁵ Med dagsschema menas planeringen över vilka insatser som ska utföras under dagen

Exempel på faktorer som påverkar planeringen och därigenom personalkontinuiteten hos kunderna:

- ▶ Koordinatorerna prioriterar att tillmötesgå kundernas önskemål om personal som ska utföra insatserna, framförallt när det gäller personlig omvårdnad⁶. När planering av körrader behöver läggas om för att tillgodose önskemålen får det följder på andra körrader.
- ▶ Vid hemkomst från sjukhus, vilket kan ske vid med kort varsel, kan en del kunder ha behov som medför att personal med viss kompetens eller delegering måste planeras in.
- ▶ Kunder som har behov av palliativa insatser har enligt intervjuade enhetschefer en mycket god personalkontinuitet, då en liten personalgrupp arbetar med den kunden. Då får annan personal täcka upp på den personalgruppens ordinarie körrader med följden att andra kunder får sämre personalkontinuitet. Därtill ingår inte kunder under 65 år i de mätningar som sker, vilket innebär att den goda personalkontinuiteten avseende just dessa kunder inte syns i statistiken.
- ▶ Det finns även en ekonomisk faktor som styr planeringen, där ekonomin prioriteras framför personalkontinuiteten. De dagar det finns luckor i schemat behöver planeringen ses över för att fylla luckorna. Dessutom ska hemtjänstområden som ingår i samma kluster samplanera kring ekonomin och vid behov nyttja varandras personal. Det får till följd att ny personal planeras in på körraderna.
- ▶ Under 2017 införde hemtjänsten ett serviceteam som utför alla serviceinsatser⁷. Ett inköpsteam bestående av fem personer utför alla inköp inom fasta geografiska områden. Kunder som enbart har dessa insatser har en mycket bra personalkontinuitet enligt intervjuade enhetschefer. Har kunden därutöver även omsorgsinsatser så påverkas personalkontinuiteten eftersom dessa utförs av ordinarie hemtjänstpersonal.
- ▶ I kommunen finns en stor brist på äldreboendeplatser och vid utgången av 2017 väntade ca 85 personer på en plats. I väntan på boendeplats tillgodoses kundernas behov genom utökade insatser i hemmet. Det handlar om mer avancerad sjukvård som ofta kräver dubbelbemanning, utökade hemtjänstbeslut med många korta insatser eller personal dygnet runt. När verksamheten har kunder med behov av personal dygnet runt, ställer det ofta krav på att det är ordinarie personal som utför insatsen. Vid dessa tillfällen bildar en mindre del av arbetsgruppen ett team kring den aktuella kunden, och ersätts med personal från vikarieenheten. Arbetssättet skapar trygghet i utförandet av insatsen hos den enskilda kunden, men påverkar personalkontinuiteten hos övriga kunder.

⁶ Med personlig omvårdnad avses hjälp att äta och dricka, klä och förflytta sig, sköta personlig hygien, att bryta isolering och insatser för att känna trygghet. I denna kategori ingår även de insatser som utförs på uppdrag sjuksköterska.

⁷ Med serviceinsatser avses tvätt, renbäddning, leverans av dagligvaror, ärenden och städning.

- ▶ Avsaknad av *delegering* hos hemtjänstpersonalen påverkar också personalkontinuiteten. Hemtjänsten har ett nära samarbete med *hemsjukvården*, där kommunens sjuksköterskor kan delegera vissa medicinska insatser till undersköterskor inom hemtjänsten. Det innebär att även dessa delegerade insatser ska tas med i planeringen. Förvaltningen har ett specialistteam med fem undersköterskor med mer avancerad delegering. Om hemtjänstpersonal med delegering blir sjuka måste de ersättas av annan personal med samma delegering, vilket kan påverka flera körrader.

4.3. Uppföljning av personalkontinuitet

Eftersom nämnden i budget 2018 inte har några fastställda mål avseende personalkontinuitet sker ingen uppföljning av sådana nyckeltal inom ramen för kommunens ordinarie uppföljning, det vill säga i delårsrapporter eller årsredovisning. Nämnden får i stället information om personalkontinuiteten genom redovisning av resultaten från nationella undersökningar så som KKiK och Öppna jämförelser. På nämndens sammanträde den 18 april 2018 fick nämnden information kring resultatet av KKiK 2017.

Av Kungsbacka kommuns årsredovisning 2017 framkommer att medelvärdet för hur många som besökte kommunens hemtjänsttagare under en 14-dagarsperiod var 19 olika personer. Medelvärdet för riket är 15. Inom hemtjänstgrupperna finns variationer både över tid och mellan grupperna. Enhetscheferna har från verksamhetschef fått ett uppdrag i sin individuella överenskommelse att arbeta för ett bättre resultat av personalkontinuiteten i deras grupper. Överenskommelsen följs upp löpande under året. Uppföljning av personalkontinuiteten genomfördes tidigare månadsvis men från och med 2018 sker uppföljning kvartalsvis. Enheternas arbete med att förbättra personalkontinuiteten följs även upp klustervis, för att få ett kollegialt lärande samt en heltäckande bild för verksamhetschefen av hur förbättringsarbetet fortlöper.

Under hösten 2017 genomförde förvaltningen workshops med kunderna kring kvalitén i hemtjänsten, där personalkontinuiteten berördes. Hög personalkontinuitet efterfrågades i de fall kunderna hade en kognitiv nedsättning (demenssjukdom eller större minnesproblematik) eller en synnedsättning där de lärde känna personalen via rösten. Majoriteten av kunderna lyfte att det var viktigare för dem var hur insatsen genomfördes och att den genomfördes på samma sätt. Några kunder framförde att de uppskattade besök av flera personer.

Förvaltningen har en riktlinje för avvikelshantering, vilken enligt samtliga intervjuade är väl förankrad i verksamheterna. Enhetscheferna går igenom samtliga avvikelser för sina respektive områden på månatliga analysmöten tillsammans med berörda yrkesgrupper, så som sjuksköterska, arbetsterapeut och undersköterska. Analyserna syftar till att förebygga att liknande händelser ska inträffa igen. Enligt intervjuade enhetschefer räknas utebliven insats som en social avvikelse och förekommer sällan eller nästintill aldrig. Vid behov av schemaändring kontaktas alltid kunden för att boka om insatsen till ett annat tillfälle. Riktlinjen anger att en social avvikelse som bedömts vara av allvarigare grad ska enhetschef sända till socialt ansvarig samordnare (SAS) för vidare utredning och eventuell anmälan till Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Samtliga sociala avvikelser analyseras och redovisas i den årliga *kvalitetsberättelsen*.

4.3.1. Hög kundnöjdhet i brukarundersökningar

Samtidigt som personalkontinuiteten enligt KKiK är sämre än rikets genomsnitt har Kungsbackas hemtjänst haft goda resultat i Socialstyrelsens årliga brukarundersökning "Vad tycker de äldre om äldreomsorgen". På frågan om den äldre känner sig trygg hemma med hjälp av Kungsbackas hemtjänst samma betyg som riket. Kungsbackas hemtjänst får högre betyg än rikets snitt på frågor som:

- ▶ om den äldre är nöjd med hemtjänsten
- ▶ om den äldre tycker att de alltid eller oftast kan påverka när personalen kommer
- ▶ om personalen alltid eller oftast tar hänsyn till den äldres synpunkter och önskemål

Resultatet omfattar samtliga verksamheter, både kommunal och privat regi. Privata utförare har ca 10 % av kommunens hemtjänstkunder och förvaltningschef framför att deras personalkontinuitet således påverkar kommunens resultat i mindre utsträckning. Samtliga intervjuade framför att de är stolta över resultaten och den höga kundnöjdheten, som visar på en god kvalitet av kommunens hemtjänst.

4.4. Externa utförare

Kungsbacka kommun har idag fem externa utförare för hemtjänst. Tre företag utför service- och omsorgsinsatser och två företag utför enbart serviceinsatser. Antalet kunder per företag varierar mellan 8 och 116, att jämföra med den kommunala hemtjänsten som har cirka 1800 kunder. Andelen kunder som väljer en extern utförare för sina hemtjänstinsatser har utgjort mellan cirka 8 % - 12 % sedan 2009. De externa utförarna omfattas av samma krav, mål och kvalitetsdeklarationer som den kommunala hemtjänsten. Förvaltningen har även upprättat en riktlinje för avvikelshantering för externa utförare, där hanteringen av avvikelser motsvarar förvaltningens. I nämndens förfrågningsunderlag framgår vilka kriterier som utföraren ska uppfylla avseende exempelvis kvalitet, utbildningsnivå, samarbete mellan utförare och myndighet och tillgänglighet. Utföraren ansvarar för att personalen kontinuerligt ges kompetensutveckling och vid behov handledning. Utförarens personal ska även medverka vid de av kommunen anordnade obligatoriska utbildningarna, exempelvis rörande dokumentation.

Några kriterier avseende personalkontinuiteten finns inte i förfrågningsunderlaget. De externa utförarna ska dock precis som den kommunala hemtjänsten rapportera av personalkontinuiteten i samband med de nationella undersökningarna. Urvalet av personer som ska omfattas görs centralt på förvaltningen för att säkerställa att urvalet görs på samma sätt i alla grupper. Urvalet överlämnas därefter till kommunal/extern utförare.

5. Kompetensförsörjning

Av nämndens budget 2018 framgår att personalomsättningen i nämndens verksamheter ökar och att svårigheten att rekrytera och bemanna är den enskilt största arbetsmiljöfrågan för förvaltningens enhetschefer. Personalomsättningen medför även ökad belastning på befintlig personal och ger väsentliga kostnadsökningar för exempelvis övertid och bemanningslösningar. Med många nya medarbetare ökar också riskerna för fel och kvalitetsbrister. Att bli bättre på att behålla och utveckla medarbetare anges därför vara en av förvaltningens viktigaste strategiska utmaningar.

Inom hemtjänsten rör rekryteringssvårigheterna främst undersköterskor, men av intervjuer framkommer att det även blivit svårare att rekrytera vårdbiträden som bedöms lämpliga. Verksamheterna bemannas upp med timpersonal, vilket också påverkar personalkontinuiteten. Timanställd personal tillhandahålls av kommunens *vikarieenhet* och enligt enhetschef har hemtjänsten ett stort antal trogna och erfarna timvikarier. Verksamhetschef framför att för att behålla personal krävs att jobbet inom hemtjänsten känns meningsfullt. Biståndsbeslutens utformande är en del i detta, då korta punktsatser inte upplevs kvalitativt för varken brukare eller hemtjänstpersonal. Pågående dialog mellan myndighetsutövning och verkställighet anges således vara viktig för att skapa ökad samsyn.

2016 genomfördes projektet "1000-förslag" med syfte att fånga medarbetarnas förslag kring hur hemtjänsten kan bli en mer attraktiv arbetsplats samt åtgärder för att behålla och attrahera medarbetare. Hemtjänstpersonalen lyfte bland annat önskemål om att renodla tjänsterna kring omvårdnadsinsatser. Som en följd infördes nuvarande serviceteam. Det fanns en stor samsämmighet i grupperna kring behovet att höja yrkets status, och vikten av att tala gott om sitt arbete.

Med anledning av utmaningarna med kompetensförsörjning har förvaltningen tagit fram en *handlingsplan för kompetensförsörjning 2018*. I handlingsplanen konkretiseras aktiviteter med utgångspunkt i ARUBA-modellen (Attrahera, Rekrytera, Utveckla, Behålla och Avveckla) som används i kommunen. Ett flertal åtgärder pågår där ett exempel är *medskapande arbetsplatskultur med kundfokus*. Under 2018 kommer arbetet bland annat att omfatta initiativen *Medskapande Hemtjänst* och *Innovationskraft*. Båda dessa initiativ syftar till att öka medarbetarnas delaktighet i utvecklingen av den egna verksamheten tillsammans med kunderna. Syftet är även att skapa strukturer för att bättre ta tillvara medarbetarnas idéer. Nämnden får löpande information om status i pågående projekt. Bland annat inleddes nämndens sammanträde den 18 april 2018 med temat *Medskapande*. Under en annan punkt på dagordningen informerade tre enhetschefer om det pågående arbetet med arbetsmiljön inom hemtjänsten.

Det finns i kommunen inget övergripande eller sammanhållet arbete med kompetensförsörjning, något som förvaltningschef lyfter som ett utvecklingsområde. Nämndens verksamhet är enligt förvaltningschef mest utsatt i kommunen avseende svårigheterna med kompetensförsörjning och det anges vara tungt för förvaltningen att hantera frågan på egen hand.

6. Slutsats och svar på förstudiens frågor

6.1. Våra slutsatser

Syftet med förstudien har varit att översiktligt kartlägga hur nämnden för vård och omsorg styr och följer bemanningsplanering och kontinuitet inom hemtjänsten.

Förstudien visar att nämndens styrning avseende kontinuitet främst utgår från målbild och kvalitetsdeklarationer, med fokus på att stärka kundens delaktighet i planeringen av sin vård och omsorg. Vid planeringen utgår verksamheten således från kundens önskemål och behov avseende kontinuitet, vilket kan se annorlunda ut än den personalkontinuitet som mäts i de nationella undersökningarna. Nuvarande insats- och besöksplaneringssystem kommer ersättas med ett nytt under 2018 vilket förväntas erbjuda ett förbättrat stöd för personalkontinuitet i planeringen.

En workshop genomförd 2017 visade att majoriteten av kommunens kunder tyckte det var viktigare för dem hur insatsen genomfördes än av vem. Kommunens hemtjänst får goda resultat i Socialstyrelsens årliga brukarundersökning "Vad tycker de äldre om äldreomsorgen". I ett flertal frågor får Kungsbackas hemtjänst högre betyg än rikets snitt. Förstudien visar dock att det finns faktorer som påverkar personalkontinuiteten negativt, såsom bland annat svårigheter med kompetensförsörjning. Inom kommunen saknas ett sammanhållet arbete avseende kompetensförsörjning. Hemtjänstens möjlighet att hålla en god personalkontinuitet påverkas även av ett nytt arbetssätt inom myndighetsutövningen samt att bristen på äldreboendeplatser i kommunen medför utökade och mer omfattande hemtjänstinsatser hos enskilda kunder.

6.2. Sammanfattande svar på förstudiens frågor

Frågor	Svar på fråga
Vilka målsättningar finns avseende personalkontinuitet och hur följs dessa upp?	Nämnden för vård och omsorg har inte beslutat om några mål avseende personalkontinuitet. Förvaltningen följer upp personalkontinuiteten varje kvartal.
Hur arbetar förvaltningen för vård och omsorg med bemanningsplanering inom den kommunala hemtjänsten?	För planering och schemaläggning använder förvaltningen ett digitalt insats- och besöksplaneringssystem med ruttoptimering. Systemet kommer ersättas med ett nytt under hösten 2018. Det nya systemet erbjuder funktioner som nuvarande system saknar. Bland annat kommer verksamheten kunna registrera ett antal kontaktpersoner på varje kund, och vid planering styr programmet i första hand till kontaktpersonerna.

	Vid planeringen utgår verksamheten från kundens önskemål avseende kontinuitet, och prioriterar personalkontinuitet över dagen.
Vad är orsakerna till Kungsbacka kommuns resultat avseende personkontinuitet inom hemtjänsten?	Förstudien visar att det finns ett flertal orsaker till resultatet. Nämndens inriktning och målbild avser att kunden ska leva ett tryggt och värdigt liv utifrån sina behov och förutsättningar, samt uppleva delaktighet och tillit. Vid planeringen är hemtjänstens utgångspunkt därför att möta den enskilda kundens behov och önskemål av kontinuitet. De alternativa sätt som finns att beskriva och mäta kontinuitet på syns inte i de nationella undersökningarna. En faktor som påverkar personalkontinuiteten i Kungsbacka kommun är personalomsättningen och svårigheter att rekrytera. Det medför att verksamheten bemannas upp med vikarier. Ett annat exempel är att avsaknaden av äldreboenden medför behov av utökade hemtjänstinsatser i väntan på boendeplats.
Vilka krav finns på externa utförare avseende personalkontinuitet?	Det finns inga specifika krav avseende personalkontinuitet för de externa utförarna. De omfattas i övrigt av samma krav, mål och kvalitetsdeklarationer som den kommunala hemtjänsten.
Vilken uppföljning genomförs av externa utförares personalkontinuitet?	De externa utförarna ska precis som den kommunala hemtjänsten rapportera personalkontinuiteten i samband med de nationella undersökningarna.
Vilken uppföljning avseende personalkontinuitet rapporteras till nämnden för vård och omsorg?	Nämnden får information om personalkontinuiteten genom redovisning av resultaten från de nationella undersökningarna.

6.3. Identifierade risker

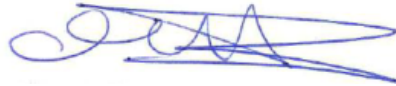
Utifrån förstudiens resultat har ett antal risker identifierats:

- ▶ Risk för att bristande samsyn och samverkan mellan myndighetsutövning och hemtjänst påverkar möjligheten att möta kundens önskemål kring kontinuitet.
- ▶ Risk för att svårigheter att säkerställa kompetensförsörjningen inom hemtjänsten då det saknas ett gemensamt och sammanhållet arbete kring kompetensförsörjning i kommunen.
- ▶ Risk för att bristen på äldreboendeplatser medför svårigheter att tillgodose kundernas behov av vård och omsorg samt ökad arbetsbelastning på hemtjänstens personal.

Göteborg den 21 maj 2018



Maria Tengros
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Mikaela Bengtsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Ernst & Young AB



Maria Carlsrud Felander
Verksamhetsrevisor
Kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB

Bilaga 1. Bakgrund

Enligt 4 kap 1 § Socialtjänstlagen (SoL) har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få den tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och livsföring i övrigt. Den enskilda ska genom bistånd tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. Insatser från hemtjänsten ska ges för att det ska vara möjligt för denna att bo kvar i det egna hemmet. Hemtjänst ges till människor som på grund av sjukdom, fysiska, psykiska och/eller sociala funktionshinder eller annan orsak behöver stöd och hjälp i den dagliga livsföringen.

I Kungsbacka kommun ansvarar nämnden för vård och omsorg för kommunens lagstadgade skyldigheter avseende insatser vad gäller service och omsorg enligt SoL, däribland hemtjänst. I nämndens budget 2017 anges att drygt 1 900 äldre är beviljade hemtjänstinsatser enligt SoL. Av budgeten framkommer att det i kommunen finns en brist på vård- och omsorgsboenden. På grund av förseningar i samhällsbyggnadsprocessen har förvaltningen inte fått tillgång till de lägenheter som behövs för att täcka behovet. Det medför ett ökat tryck på hemtjänstinsatser som stöd till den enskilde i väntan på boendeplats. Det medförde att antalet hemtjänsttimmar 2016 blev mycket fler än budgeterat. Samtidigt finns svårigheter med kompetensförsörjningen, något som i nämndens årsredovisning 2016 anges ha påverkat enheternas planering och ekonomiska resultat.

När antalet äldre som bor kvar hemma ökar blir behovet av en väl fungerande hemtjänst allt viktigare. Några viktiga faktorer som påverkar kvaliteten av hemtjänsten är enligt Socialstyrelsen att mottagaren av omsorgen känner personen som kommer samt personalkontinuitet. Personalkontinuitet i hemtjänsten beskrivs vanligtvis genom måttet på *antal olika hemtjänstpersonal som hjälper den äldre personen under 14 dagar*. Kommunrevisionen har i sin risk- och väsentlighetsanalys uppmärksammat att resultatet avseende personalkontinuitet för Kungsbacka kommun 2016 var bland de 25 procent sämsta kommunerna i landet.

Mot bakgrund av ovanstående utmaningar har kommunrevisionen bedömt att det är väsentligt att genomföra en förstudie avseende bemanningsplanering och kontinuitet inom den kommunala hemtjänsten.

Bilaga 2. Källförteckning

Intervjuer

- ▶ Förvaltningschef vård- och omsorgsförvaltningen, 2018-04-17
- ▶ Verksamhetschef kvarboende, vård- och omsorgsförvaltningen, 2018-04-16
- ▶ Enhetschef Onsala hemtjänst, 2018-04-17
- ▶ Enhetschef Fjärås hemtjänst, 2018-04-16

Dokumentation

- ▶ Budget nämnden för vård och omsorg 2018
- ▶ Budget Kungsbacka kommun 2018
- ▶ Beställning projekt "Dynamisk bemanning"
- ▶ "Det här lovar vi om hemtjänsten" 2018
- ▶ Förfrågningsunderlag för hemtjänst enligt Socialtjänstlagen, daterat 2017-09-21
- ▶ Handlingsplan kompetensförsörjning förvaltningen för vård och omsorg 2018
- ▶ "Hur vi använder planeringssystemet Kompanion", rapport daterad 2016-04-25
- ▶ Kontinuitetsmätning hemtjänst sammanställning
- ▶ Protokoll nämnden för vård och omsorg, jan 2017 - mars 2018
- ▶ Riktlinje för avvikelshantering inom egen regi
- ▶ Riktlinje för avvikelshantering inom LOV och LOU
- ▶ Sammanställning 1000-förslag
- ▶ Skriftligt svar på förstudiens frågor
- ▶ Slutrapport mobilt arbetssätt
- ▶ Årsredovisning Kungsbacka kommun 2017
- ▶ Årsredovisning nämnden för vård och omsorg 2017