

# Granskning av planering, styrning och ledning inom äldreomsorgen samt socialnämndens hantering av Covid-19

Söderköpings kommuns revisorer

Februari 2021

*Anders Törnqvist*



# Innehållsförteckning

<b>1.</b>	<b>Inledning</b>	<b>3</b>
1.1.	Bakgrund	3
1.2.	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	3
1.3.	Revisionskriterier	4
1.4.	Metod	4
<b>2.</b>	<b>lakttagelser och bedömningar</b>	<b>5</b>
2.1.	Finns ekonomiska och verksamhetsmässiga mål formulerade för äldreomsorgen?	5
2.1.1.	lakttagelser	5
2.1.2.	Bedömning	8
2.1.3.	<b>Är uppföljning och rapportering av målen tillräcklig?</b>	<b>8</b>
2.1.4.	lakttagelser	8
2.1.5.	Bedömning	9
2.2.	Genomförs analyser av utveckling av ekonomi, verksamhet och kvalitet inom äldreomsorgen? Vidtas åtgärder utifrån analysernas resultat?	10
2.2.1.	lakttagelser	10
2.2.2.	Bedömning	10
2.3.	Verkar nämnden, i enlighet med fullmäktiges uppdrag, för en dialog med brukarna inom äldreomsorgen, i syfte att säkerställa utveckling och kvalitet?	11
2.3.1.	lakttagelser	11
2.3.2.	Bedömning	12
2.4.	Finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning för hantering av konsekvenserna/effekter av Covid-19?	12
2.4.1.	lakttagelser	12
2.4.2.	Bedömning	14
2.5.	Har nämnden fattat beslut om åtgärder med anledning av Covid-19 och har besluten fattas på behörig nivå?	14
2.5.1.	lakttagelser	14
2.5.2.	Bedömning	14

<b>3.</b>	<b>Sammanfattande revisionell bedömning</b>	<b>15</b>
3.1.	Bedömningar mot revisionsfrågor	15
3.2.	Rekommendationer	17

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

En av de kommande årens utmaningar för Sveriges kommuner är att den demografiska utvecklingen innebär en kraftig ökning av antalet äldre samtidigt som befolkningen i arbetsför ålder utvecklas långsammare. De ekonomiska förutsättningarna kommer därför att innebära krav på att "göra mer med mindre", dvs att äldreomsorgen bedrivs effektivt idag och med en planering för framtiden. Här finns också en förväntan att verksamheten ska bedrivas med en hög kvalitet som har sin utgångspunkt i den enskildes behov.

Kostnaderna för hemtjänst i Söderköping ökade år 2018 enligt Kolada.se väsentligt jämfört med tidigare år och var högre än riket. En minskning av kostnaderna har dock skett år 2019. Kostnaderna i Söderköping år 2018 var enligt Kolada.se 22 408 kr/invånare över 65 år, år 2019 hade kostnaden minskat till 18 978 kr/invånare över 65 år och var även lägre än riket (21 620 kr/invånare över 65 år) och strukturellt liknande kommuner<sup>1</sup> (24 601 kr/invånare över 65 år).

Enligt Socialstyrelsens brukarundersökning avseende *hemtjänst* år 2020 är 94 procent av brukarna mycket eller ganska nöjda med den hemtjänst man har, år 2019 90 procent och år 2018 89 procent. En successiv ökning har således skett de senaste åren. När det gäller *särskilt boende* är år 2020 81 procent mycket eller ganska nöjda, år 2019 81 procent och år 2018 82 procent. En ökning har dock skett av andelen som är mycket nöjda, från 33 procent år 2018 till 45 procent år 2020.

Nettokostnadsavvikelsen<sup>2</sup> för äldreomsorg ökade 2018 jämfört med tidigare år och var betydligt högre än strukturellt liknande kommuner och riket. En avsevärd minskning har dock skett till år 2019, nettokostnadsavvikelsen uppgår för Söderköping till 3,5 procent, att jämföra med genomsnittet för liknande kommuner; 8,7 procent. Antalet personer som en hemtjänstmottagare i genomsnitt möter under en 14-dagarsperiod uppgår för år 2019 till femton, vilket är i nivå med genomsnittet i riket.

Revisorerna har mot denna bakgrund beslutat att granska socialnämndens planering, styrning och ledning för att säkerställa effektivitet och kvalitet inom äldreomsorgen.

I mars 2020 klassade WHO sjukdomen Covid-19 som en global pandemi. Nationellt har krisen inneburit stora utmaningar för hela samhället och i kommunerna har påverkan varit stor inom bland annat äldreomsorgen och hälso- och sjukvården. Revisorerna har utifrån riskanalys beslutat att även översiktligt granska socialnämndens hantering av konsekvenserna av covid-19 pandemin.

## 1.2. Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om socialnämndens planering, styrning och ledning är tillräcklig för att säkerställa effektivitet och kvalitet inom äldreomsorgen samt att

<sup>1</sup> Strukturellt liknande avseende äldreomsorg

<sup>2</sup> Positiva värden indikerar högre kostnadsläge än statistiskt förväntat och negativa värden ett lägre kostnadsläge än statistiskt förväntat.

bedöma om socialnämnden säkerställt att hanteringen av konsekvenserna av Covid-19 pandemin har skett ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll.

Följande revisionsfrågor ska besvaras av granskningen:

- Finns ekonomiska och verksamhetsmässiga mål formulerade för äldreomsorgen?
- Är uppföljning och rapportering av målen tillräcklig?
- Genomförs analyser av utveckling av ekonomi, verksamhet och kvalitet inom äldreomsorgen? Vidtas åtgärder utifrån analysernas resultat?
- Verkar nämnden, i enlighet med fullmäktiges uppdrag, för en dialog med brukarna inom äldreomsorgen, i syfte att säkerställa utveckling och kvalitet?
- Finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning för hantering av konsekvenserna/effekter av Covid-19?
- Har nämnden fattat beslut om åtgärder med anledning av Covid-19 och har besluten fattas på behörig nivå?

Granskningen avgränsas till socialnämndens ansvar för området under år 2020.

### **1.3. Revisionskriterier**

Revisionskriterierna utgörs av Socialtjänstlagen och Hälso- och sjukvårdslagen, Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om kvalitetssystem 2011:9 samt nämndens mål och policys inom området nationella och lokala styrdokument.

### **1.4. Metod**

Genomgång har gjorts av styrande och stödjande dokument bland annat i form av budget, verksamhetsplaner, riktlinjer, handlingsplaner och verksamhetsberättelser.

Intervjuer har genomförts med

- Förvaltningschef och samordnande enhetschef
- Gruppintervju med tre enhetschefer inom särskilt boende och hemtjänst
- Ekonom/controller
- Socialnämndens presidium
- Medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS)

De intervjuade har fått lämna synpunkter på ett utkast av rapporten.

## 2. Iakttagelser och bedömningar

### 2.1. Finns ekonomiska och verksamhetsmässiga mål formulerade för äldreomsorgen?

#### 2.1.1. Iakttagelser

##### Verksamhetsmässiga mål

Enligt Söderköpings kommuns styrmodell ska nämnderna arbeta fram uppdragsplaner utifrån kommunens strategiska plan och budget. I uppdragsplanen formuleras förvaltningens uppdrag i form av ansvarsområden, mål och indikatorer utifrån strategiska planens långsiktiga mål samt identifierade utvecklingsområden inom nämndens ansvarsområden.

I socialnämndens uppdragsplan för åren 2020-2023 beskrivs kommunfullmäktiges långsiktiga mål för Söderköpings kommun och de särskilda uppdrag som nämnder och styrelser fått av fullmäktige. Socialnämnden har i uppdragsplanen brutit mer fullmäktiges långsiktiga mål till mål för nämndens verksamhet. Till målen finns indikatorer kopplade som uttrycker nuläge, målet för år 2020 och målet för år 2023.

I tabellen nedan återges nämndens mål som har koppling till äldreomsorgen.

Mål för nämndens verksamhet	Indikator	Nuläge år	Mål 2020	Mål 2023
Alla verksamheter följer budget	Budgetavvikelse	5,6 % (2018)	1 %	0 %
Alla verksamheter följer budget	Kostnaden för kommunal hemtjänst inom de områden som ingår i uppdraget motsvarar LOV-ersättningen	Nytt mått	90 %	100 %
Med ett främjande och förebyggande arbete inriktat mot äldre kan fler bo kvar hemma under hälsosamma och trygga förhållanden	Kostnad särskilt boende, kostnad per brukare	1 034 578 (2018)	<940 000	<940 000
Medarbetare inom socialnämndens verksamheter erbjuds goda förutsättningar till kompetensutveckling anpassade utifrån verksamhetens och medarbetarens behov.	Andel som instämmer i att det finns möjligheter att få utbildning om man behöver det, medarbetarenkät	40 % (2018)	45 %	50 % (2024)
De som nyttjar kommunens verksamheter	Brukarbedömning, helhetssyn äldreomsorg.	81 % (2018)	85 %	> 90 %

är nöjda med sin omsorg och trygga med personalen.	(Kolada)			
De som nyttjar kommunens verksamheter är nöjda med sin omsorg och trygga med personalen.	Brukarbedömning, brukaren känner sig trygg med alla i personalen. (Kolada)	82 % (2018)	85 %	>90 %
Information på soderkoping.se om nämndens verksamhet är aktuell och tillgänglig för alla och kommunens synpunkts- och klagomålshantering används av personer som nyttjar nämndens tjänster	Index, servicemätning	Nytt mått	Nytt mått	>föregående år
Information på soderkoping.se om nämndens verksamhet är aktuell och tillgänglig för alla och kommunens synpunkts- och klagomålshantering används av personer som nyttjar nämndens tjänster	Antal synpunkter och klagomål	33 (jan-okt 2019)	40 (jan-okt)	45 (jan-okt)

Utöver nämndens mål som är kopplande till kommunfullmäktiges uppdrag finns ett antal mål och indikatorer utifrån identifierade utvecklingsområden avseende grunduppdrag, erfarenhetsspridning och nya metoder samt dialog med dem som nyttjar verksamhetens tjänster. Se sammanställning nedan.

Mål för nämndens verksamhet	Indikator	Nuläge år	Mål 2020	Mål 2023
Omvandlingen av servicelägenheter till trygghetsbostäder ger äldre möjlighet till ett tryggt boendialternativ med valfrihet av utförare.	Andel lägenheter på Blå Porten som är trygghetsboende	26 % (2019)	40 %	100 %
Medarbetare i socialnämndens verksamheter trivs, är delaktiga i utvecklingen av verksamheten och har hög frisknärvaro.	Sjukfrånvaro	9,9 % (2018)	<föregående år	<föregående år
Medarbetare i socialnämndens verksamheter trivs, är delaktiga i utvecklingen av verksamheten och har hög frisknärvaro.	Medarbetarengagemang, motivationsindex (HME), genomsnitt samtliga verksamheter	78 (2018)	>föregående år	>föregående år

Genom tillhandahållna mötesplatser erbjuds möjlighet till integration över generations- och kulturgränser	Invånare 16-84 år med avsaknad av tillit till andra, andel (%)	22 % (2018)	<föregående år	<föregående år
---	--	----------------	----------------	----------------

Kommunfullmäktige antog i november 2015 "Äldreprogram för åren 2015-2020". Målen i Äldreprogrammet utgör, tillsammans med målen i övriga av fullmäktige fastställda program, kommunens övergripande mål för programperioden.

I planen anges följande mål

Mål	Mäts genom	Startvärde (år 2014)	2016	2018	2020
Äldre ska känna delaktighet och tillförlitlighet med omsorgen	Öppna jämförelser - helhetsbetyg (andel nöjda helhetsbetyg i hemtjänst/särskilt boende %)	90/84	90/85	90/87	90/90
En god rehabilitering som leder till mer självständiga individer	Genomsnittlig beviljad omsorgstid hemtjänst per äldre och månad	47	42	36	30
Erbjuda ett tryggt och säkert boende för äldre utifrån efterfrågan och behov	Öppna jämförelser - trygghet (antalet mycket trygga i Hemtjänst/särskilt boende %)	54/63	55/63	60/65	65/65

### Ekonomiska mål

De ekonomiska målen uttrycks i budgeten. Budgeten för socialnämnden är indelad i olika verksamhetsområden; politik, ledning och administration, vård och omsorg, LSS (stöd och service till funktionshindrade), hälso- och sjukvård samt IFO (individ- och familjeomsorg).

	Bokslut 2019 (tkr)	Budget 2020 (tkr)	Prognos 2020 <sup>3</sup> (tkr)
<b>Politik, ledning och administration</b>	24 187	24 000	23 050
<b>Vård och omsorg</b>	115 518	113 500	112 700
<b>LSS, stöd och service</b>	76 763	75 500	77 500
<b>Hälso- och sjukvård</b>	23 280	24 000	24 000
<b>IFO</b>	41 280	45 000	49 900
<b>Summa</b>	<b>281 028</b>	<b>282 000</b>	<b>287 150</b>

<sup>3</sup> Enligt uppföljning tertial 2 2020



För år 2019 redovisade socialnämnden – 281,0 mnkr, en negativ avvikelse jämfört med budget om dryga -9,8 mnkr, varav merparten (-8,1 mnkr) inom Individ- och familjeomsorgen. Inom Vård- och omsorg var utfallet ca -2,2 mnkr, där hemtjänsten redovisade ett underskott om dryga -2,3 mnkr. Underskottet berodde enligt årsredovisningen på för höga personalkostnader i relation till budget då brukartiden inte nådde upp till budgeterad nivå (53 % i relation till 65 %). Den vid granskningstillfället senaste prognosen för resultatet år 2020 visar en total avvikelse mot budget på -5 150 tkr. Merparten av avvikelsen är inom IFO. För området vård och omsorg prognostiseras en positiv avvikelse mot budget på 800 tkr.

Mål- och budgetprocessen beskrivs i intervjuerna som välfungerande med en god dialog mellan politik och förvaltningsledning angående mål och aktiviteter. Av intervjuerna framgår också att resursfördelningen i stor utsträckning grundas på tidigare års tilldelning även om en viss anpassning sker för demografiska förändringar. På verksamhetsnära nivå gör ekonom och enhetschefer analyser av kommande behov och äskar medel utifrån detta. Vissa brister upplevs dock beträffande transparens och förståelse för vad tilldelade resurser grundas på.

Under intervjuerna framkommer att det övergripande målet upplevs vara en budget i balans. Det uttrycks även att mycket av styrningen fokuseras på målet om att kundnärvaron (brukartiden) inom hemtjänsten ska uppgå till 65 procent, dvs att 65 procent av tillgänglig tid ska utföras hemma hos brukaren. Målet upplevs dock av flera som orealistiskt och det finns även en osäkerhet om på vilka grunder målvärdet räknats fram. Vid tertialuppföljning 2 2020 var brukartiden 51 procent.

Under intervjuerna framhålls att vikten av att skilja på rollerna mellan politik och förvaltning genom att vara noggrann med att politiken formulerar "vad" som ska åstadkommas och har tillit till att förvaltningen svarar för "hur".

### *2.1.2. Bedömning*

Vi bedömer att revisionsfrågan om det finns ekonomiska och verksamhetsmässiga mål för äldreomsorgen är uppfylld.

Bedömningen baseras på att det finns tydliga och mätbara mål för såväl verksamhet som ekonomi. Vi noterar dock att målet om att brukartiden ska uppgå till 65 procent uppfattas som orealistiskt och att det är oklart på vilka grunder målnivån satts. Vi konstaterar också att differensen mellan målvärdet och senast uppmätta faktiska värde är stor. Målet fanns år 2019 med som ett av nämndens uppdrag till förvaltningen men finns i uppdragsplanen för åren 2020 - 2023 inte explicit med i nämndens uppdrag till förvaltningen. Brukartiden finns dock med som ett volymmått och anges i uppdragsplanen år 2020 till 60 procent för att för åren 2021 - 2023 åter vara 65 procent.

Då mycket av nämndens styrning inom äldreomsorgen enligt intervjuerna fokuseras på brukartiden och att målvärdet har stor påverkan på resurstilldelning och resursfördelning rekommenderar vi att nämnden gör en översyn av målet och tydligt kommunicerar på vilka grunder målvärdet baseras.

### 2.1.3. Är uppföljning och rapportering av målen tillräcklig?

#### 2.1.4. Iakttagelser

Nämnden får till varje sammanträde en ekonomisk månadsrapport med redovisning av ekonomiskt utfall, avvikelse mot budget och prognostiserat utfall på årsbasis. I samband med redovisningen lämnas muntlig information om orsaker till budgetläget.

Mer omfattande uppföljningar görs per tertiäl. Enligt kommunens styrprinciper ska i varje tertiälrapport en analys göras av de prioriterade målen om det arbete som läggs ner bidrar till att kommunen kommit närmare målet, eller om det finns några tecken på motsatsen.

En genomgång visar att tertiälrapporterna beträffande verksamheten omfattar uppföljning av kommunfullmäktiges uppdrag till nämnden, nämndens uppdrag till förvaltningen. Målen följs upp i samma struktur som i uppdragsplanen och kommentarer och bedömningar görs av måluppfyllelsen, prognostiserad måluppfyllelse i uppföljning 1 och 2 och slutlig i årsredovisningen (tertiäl 3). I årsredovisningen bedöms måluppfyllelsen i form av en färgskala rött-gult-grönt med tillhörande kommentarer. De ekonomiska målen redovisas genom budgetutfall och helårsprognos (tertiäl 1 och 2), i årsredovisningen redovisas budgetutfall, budgetavvikelse och avvikelse i förhållande till årsprognos. Utöver uppföljning av verksamhetsmål och ekonomi redovisas även volymuppgifter avseende personal och verksamhet med tillhörande kommentarer.

I nämndens årsredovisning för år 2019 bedöms samtliga av kommunfullmäktiges mål till nämnden vara uppfyllda. Av nämndens uppdrag till förvaltningen bedöms samtliga mål utom ett vara uppfyllt. Det mål som delvis (gult) bedöms vara uppfyllt är målet angående 65 procents brukartid i hemtjänsten, brukartiden uppgår till 53 procent.

I årsredovisningen följs även målen i de politiska programmen upp; äldreprogrammet, programmet för social omsorg och hälsa och det personalpolitiska programmet. Av äldreprogrammets tre mål bedöms ett mål vara uppfyllt (*äldre ska känna delaktighet och tillförlitlighet med omsorgen*), ett delvis uppfyllt (*en god rehabilitering som leder till mer självständiga individer*) och ett mål inte uppfyllt (*erbjuda ett tryggt och säkert boende för äldre utifrån efterfrågan och behov*). Måluppfyllelse kring nöjda och delaktiga äldre och trygghet i boende följs upp via Socialstyrelsens enkät till äldre med hemtjänst och i särskilt boende som redovisas i öppna jämförelser vartannat år. Målet om rehabilitering följs upp genom statistikinlämning.

Under intervjuerna framkommer att det finns ett stort intresse från nämndens sida att följa och följa upp verksamhet och ekonomi. Den rapportering och information som lämnas från förvaltningen vid sammanträden uppfattas vara bra och tydlig. Nämnden genomför också regelbundet verksamhetsbesök, något som dock inte kunnat ske under nuvarande pandemi.

Angående uppföljning på verksamhetsnivå uttrycks under intervjuerna att uppföljning och analys försvåras av att det finns en osäkerhet i underlagens tillförlitlighet. Osäkerheten består i att uppgifter hämtade från olika system inte alltid stämmer överens vilket skapar

svårigheter att analysera orsaker och vidta rätt åtgärder. Det finns också en efterfrågan på ett ökat stöd vid analysen.

### **2.1.5. Bedömning**

Vi bedömer att revisionsfrågan om uppföljning och rapportering av målen är tydlig i huvudsak är uppfylld.

Bedömningen baseras på att uppföljning och rapportering görs regelbundet till nämnden och är relevant. När det gäller uppföljning på verksamhetsnivå så noterar vi att förbättringar kan göras för att kvalitetssäkra underlag och tillgången till analysstöd.

## **2.2. Genomförs analyser av utveckling av ekonomi, verksamhet och kvalitet inom äldreomsorgen? Vidtas åtgärder utifrån analysernas resultat?**

### **2.2.1. Iakttagelser**

I samband med de månadsvisa rapporteringarna till nämnden lämnas kommentarer och analyser till det rådande läget. I rapporteringen ingår även uppgifter om volymutveckling och redovisning av olika nyckeltal. Uppföljning och information som lämnas vid nämndens sammanträden betecknas av de intervjuade som bra och tydlig.

I verksamhetsberättelsen för år 2019 uttrycks att ett stort fokus för förvaltningen har legat på utvecklingsarbete gällande att uppnå balans mellan resurser och uppdrag. Följande insatser/aktiviteter med koppling till äldreomsorgen beskrivs i anledning av detta:

- utvärdering av heltidsresan och bemanningshandboken.
- utvärdering och analys av organisation, den nya organisationsmodellen började gälla 2020-01-01.
- ett nytt ledningssystem är fastställt av nämnden
- en strukturerad mall vid riskanalyser har införts och många enheter har arbetat med att öka förståelsen gällande vikten av registrering av avvikelser

Vidare uttrycks att ett stort fokus har varit att öka frisknärvaron. Tidigt på året identifierade flera enheter med hög sjukfrånvaro och ett riktat insatsarbete togs vid. Det konstateras att åtgärderna har gett effekt och sjukfrånvaron har minskat på dessa enheter, men att några andra enheter har ökat.

I årsredovisningen lämnas kommentarer och analyser i anslutning till bedömning av måluppfyllelsen för respektive mål. I samband med detta nämns även för några mål vilka åtgärder som ska vidtas för att förbättra måluppfyllelsen.

### **2.2.2. Bedömning**

Vi bedömer att revisionsfrågan om analyser genomförs av utveckling av ekonomi, verksamhet och kvalitet inom äldreomsorgen och om åtgärder vidtas utifrån analysernas resultat är uppfylld.

Bedömningen baseras på att nämnden i samband med de månadsvisa rapporteringarna erhåller kommentarer och analyser till det rådande läget. I rapporteringen ingår även uppgifter om volymutveckling och redovisning av olika nyckeltal. Under intervjuerna framkommer också att den information som lämnas vid nämndens sammanträden betecknas som bra och tydlig. Vidare lämnas i tertialrapporter och årsredovisning kommentarer och analyser till måluppfyllelse och det uttrycks även vilka åtgärder som vidtagits eller ska vidtas.

### **2.3. Verkar nämnden, i enlighet med fullmäktiges uppdrag, för en dialog med brukarna inom äldreomsorgen, i syfte att säkerställa utveckling och kvalitet?**

#### **2.3.1. Iakttagelser**

I socialnämndens uppdragsplan för 2020-2023 finns ett mål som kan kopplas till dialogen med brukarna, målet om att de som nyttjar kommunens verksamheter ska vara nöjda med omsorg och trygg med personalen. Indikatorer på detta mål är brukarbedömningarna som görs i Socialstyrelsens mätningar avseende helhetssynen på äldreomsorgen och om brukaren känner sig trygg med personalen.

Även i Äldreprogrammet finns ett mål som kan kopplas till dialogen med brukarna; att äldre ska känna delaktighet och tillförlitlighet med omsorgen kopplar till dialogen med brukarna. Måluppfyllelsen bedöms genom helhetsbetyget i Socialstyrelsens Öppna jämförelser (andel nöjda helhetsbetyg i hemtjänst/särskilt boende). Målet för 2020 är satt till 90 procent. I årsredovisningen 2019 redovisas 90 procent (hemtjänst) och 81 procent (särskilt boende), i 2020 års undersökning är resultatet 94 procent (hemtjänst) och 81 procent (särskilt boende).

Av verksamhetsberättelsen för år 2019 framgår att alla enheter inom verksamhetsområdet Vård och omsorg under år 2019 har arbetat med att utveckla genomförandeplaner på respektive enhet. Bland annat har det arbetats med innehållet i genomförandeplanerna och att personal har fått schemalagd tid för revidering. Det har även skett en ökad uppföljning av planerna. Att genomförandeplaner skrivs är enligt verksamhetsberättelsen en del i att öka brukares delaktighet och inflytande på den vård som utförs, varför det är av största vikt att det skrivs genomförandeplaner i så stor utsträckning som möjligt.

Vidare framgår av verksamhetsberättelsen att det för att öka delaktigheten för brukarna och de närstående har både införts och planerats för brukarråd och anhörigträffar på de enheter det funnits ett behov.

Resultaten från Socialstyrelsens brukarundersökning visar avseende år 2019 att 91 procent av de som svarat inom hemtjänsten anser att hemtjänstpersonalen alltid eller oftast tar hänsyn till deras åsikter och önskemål, detta i jämförelse med riket i stort som ligger på 86 procent, motsvarande för år 2020 är 95 procent i kommunen och 87 procent i riket. Ett utvecklingsområde finns enligt verksamhetsberättelsen när det gäller delaktighet inom hemtjänsten, där 60 procent uppger att de har möjlighet att påverka vilka tider hjälpen ges. Resultatet för år 2020 är att 63 procent uppger att de alltid eller oftast har

möjlighet att påverka vilka tider personalen kommer (riket 59 procent). När det gäller möjligheter att framföra synpunkter och klagomål uppger år 2019 64 procent att de vet vart de ska vända sig, 67 procent uppger detta år 2020.

För de särskilda boendena har i 2019 års undersökning 81 procent av de boende uppgivit att personalen alltid eller oftast ta hänsyn till deras åsikter och önskemål, år 2020 78 procent. Även för de särskilda boendena finns det enligt verksamhetsberättelsen 2019 en utvecklingspotential gällande de boendes möjlighet att påverka tider och möjlighet att framföra synpunkter och klagomål. För de som svarat på frågan gällande deras möjlighet att framföra synpunkter och klagomål är det år 2019 35 procent som anser sig veta vart de ska vända sig, jämfört med rikets 47 procent. I 2020-års undersökning har dock en kraftig ökning skett, 55 procent uppger att de vet vart de ska vända sig, i riket är andelen 47 procent.

I intervjuerna framkommer att det på verksamhetsnivå arbetas med att på olika sätt öka dialogen med såväl brukarna som deras anhöriga. Exempel som ges är anhörigträffar och brukarråd. Flera aktiviteter har dock på grund av pandemin tvingats ställas in. Det lyfts även fram att man på enhetsnivå arbetar med resultaten från de enkätundersökningar som genomförs samt att aktuella genomförandeplaner är ett viktigt underlag för att säkerställa att den enskildes behov och önskemål tillgodoses.

Ett program finns med en årsvis planering för verksamhetsbesök av nämnden. Syftet med verksamhetsbesöken är att nämnden ska få en ökad inblick i och förståelse för verksamheten och att öppna upp för dialog med brukarna. Verksamhetsbesöken har dock under år 2020 fått ställas in på grund av pandemin.

### **2.3.2. Bedömning**

Vi bedömer att revisionsfrågan om nämnden, i enlighet med fullmäktiges uppdrag, verkar för en dialog med brukarna inom äldreomsorgen, i syfte att säkerställa utveckling och kvalitet i huvudsak, är uppfylld.

Bedömningen baseras på att det i nämndens uppdragsplan finns mål som kan kopplas till dialogen med brukarna och att det både på nämnds- och verksamhetsnivå finns aktiviteter för att skapa och upprätthålla en dialog.

Vi konstaterar också att resultaten i Socialstyrelsens brukarundersökningar överlag är goda och att en avsevärd förbättring skett inom de särskilda boendena när det gäller de boendes uppfattning om vart de ska vända sig för att framföra synpunkter och klagomål. Här finns dock ett utrymme för ytterligare förbättringar då bara drygt hälften av de svarande uppger detta.

## **2.4. Finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning för hantering av konsekvenserna/effekter av Covid-19?**

### **2.4.1. Iakttagelser**

Enligt Socialstyrelsens statistik (uppdaterad 25 januari) har 62 personer över 70 år smittats i kommunen. Av dessa hade tretton personer hemtjänst och tretton personer

fanns i särskilt boende. Totalt har 11 dödsfall inrapporterats i kommunen, varav fem inom hemtjänsten och fyra från särskilt boende.

Enligt kommunens hemsida så följer kommunen utvecklingen och samverkar med andra samhällsaktörer inom Samverkan Östergötland. Här ingår länets kommuner, Region Östergötland, SOS Alarm, polis och Militärregion Syd under samordning av Länsstyrelsen. Syftet är att samverka för att få en effektiv krishantering. Tillsammans följer kommunen Folkhälsomyndighetens nationella bedömningar och de rekommendationer som erhålls från regionens smittskyddsläkare.

Organisationen beskrivs enligt följande:

*”Krisledningsnämnden sammanträder vid behov och kan då fatta beslut som måste fattas snabbt eller som rör samtliga nämnder. Nämnden består av politiker.*

*Strategisk ledning* består bland annat av kommundirektören, förvaltningschefer och andra utvalda chefer i kommunen. Ledningens ansvar är att ha en övergripande nulägesbild och är ett stöd när kommundirektören ska fatta beslut. De ska också planera för hur vi kan lösa olika problem som kan uppstå, till exempel brist på personal eller material.

*Staben* får uppdrag av strategisk ledning och är de som tar fram och ger information till ledningen. Staben lämnar till exempel förslag på hur vi kan lösa om vi får brist på personal eller material. Staben leds av en stabschef och bemannas i övrigt av personal från förvaltningarna för att få en så bred kunskap i staben som möjligt.”

Vidare framgår av hemsidan att i Söderköpings kommun var kommunens krisledningsorganisation aktiverad mellan 19 mars och 18 augusti. Det framgår också att det mot bakgrund av minskad smittspridning i samhället och att kommunens verksamheter för närvarande har liten eller obetydlig påverkan av covid-19 beslutades att krisledningsnämnden avaktiverades den 18 augusti.

Under intervju beskrivs organisationen inom socialförvaltningen som att socialförvaltningens ledningsgrupp har samma funktion som kommunens strategiska ledningsgrupp men med fokus på det egna arbetet inom förvaltningen. Inför ledningsgruppens möten sammanställs var fjortonde dag (vid intervjutillfället i december) en lägesbild utifrån vilken beslut om åtgärder tas. Rapportering av lägesbilden görs även till nämnden.

Av socialnämndens budgetunderlag inför år 2021 framgår att samtliga verksamheter för att förhindra smitta och smittspridning arbetat med att säkerställa både kunskap om samt följsamhet till basala hygienrutiner och arbetsklädregler vilket har medfört att verksamheten både per enhet och generellt har utvecklat en hög följsamhet till rutiner och regler inom området. Hygienombud har genomfört punktprevalensmätningar regelbundet och handlingsplaner är upprättade utifrån mätningarnas resultat. I maj var resultatet för Söderköping 85 procent följsamhet, i december var enligt uppgift i intervju följsamheten 95 procent vilket placerar Söderköping på plats nummer tre av landets kommuner.

I ett dokument upprättat av socialförvaltningen finns samlade rutiner och riktlinjer gällande hantering kring coronapandemin. Dokumentet innehåller rutinbeskrivningar inom följande områden:

- Åtgärder för att förhindra smittspridning
- Säkerställt agerande vid misstänkt smitta hos brukare
- Säkerställt agerande vid konstaterad smitta hos brukare

Sammanlagt beskrivs arton rutiner. För varje rutin finns uppgifter om ansvarig för rutinen, vem som upprättat rutinen, vilken funktion/roll som är ansvarig i verksamheten, när rutinen senast reviderats och vilka eventuella ytterligare stöddokument som finns.

Förvaltningen har även arbetat fram riskanalyser för äldreomsorgens verksamheter. Riskanalyserna består av identifiering av risker i verksamheten med anledning av coronaviruset, bedömning av sannolikheten för att risken/felet ska uppstå, hur allvarlig konsekvensen blir. Efter analysen identifieras vilka åtgärder som ska sättas in och ansvaret för att detta görs samt bedömning av risk och konsekvens efter åtgärd.

Under våg två har enligt uppgifter från förvaltningen befintliga rutiner utvecklats och förbättrats utifrån erfarenheter av arbetet i förvaltningen och även genom att regionen förändrat sina rutiner. Nya rutiner har också skapats utifrån förändrade direktiv från Folkhälsomyndigheten, beslut i regionen eller beslut i kommunens ledningsgrupp.

#### **2.4.2. Bedömning**

Vi bedömer att revisionsfrågan om det finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning för hantering av konsekvenserna/effekter av Covid-19 är uppfylld.

Bedömningen baseras på att organisation och ansvarsfördelning är tydlig och finns beskriven samt att riktlinjer och rutiner finns dokumenterade och tillgängliga.

### **2.5. Har nämnden fattat beslut om åtgärder med anledning av Covid-19 och har besluten fattas på behörig nivå?**

#### **2.5.1. Iakttagelser**

Arbetet med pandemin beskrivs under intervju ha varit mycket intensivt under våren 2020 med möten "hela tiden". Kontinuerlig rapportering gjordes till krisledningsnämnden men inga beslut fattades av socialnämnden. Fokus var att "göra verkstad" så snabbt och effektivt som möjligt vilket innebar att besluten togs av förvaltningsorganisationen. Delegationsordningen arbetades igenom för att säkerställa ett korrekt och effektivt beslutsfattande.

Beslutsstrukturen beskrivs i intervjuer som exekutiv där förvaltningschefen har mandat att fatta beslut och verkställandet sker i linjeorganisationen. Besluten dokumenteras i en beslutslogg där det framgår vilket beslut som fattats, av vem, datum, vilka som påverkas av beslutet och en analys av beslutets konsekvenser.

### 2.5.2. *Bedömning*

Vi bedömer att revisionsfrågan om nämnden fattat beslut om åtgärder med anledning av Covid-19 och har besluten fattas på behörig nivå är uppfylld.

Bedömningen baseras på att krisledningsnämnden aktiverats och att beslut tagits av denna. Rapportering har skett till krisledningsnämnden från socialnämnden. Beslut har tagits i förvaltningsorganisationen med stöd av gällande delegationsordning och beslutslogg har förts.





# 3. Sammanfattande revisionell bedömning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om socialnämndens planering, styrning och ledning är tillräcklig för att säkerställa effektivitet och kvalitet inom äldreomsorgen samt att bedöma om socialnämnden säkerställt att hanteringen av konsekvenserna av Covid-19 pandemin har skett ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll.

Vår sammanfattande bedömning utifrån svaren på respektive revisionsfråga nedan är att socialnämndens planering, styrning och ledning **är tillräcklig** för att säkerställa effektivitet och kvalitet inom äldreomsorgen samt för att säkerställa att hanteringen av konsekvenserna av Covid-19 pandemin har skett ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll.

## 3.1. Bedömningar mot revisionsfrågor

Revisionsfrågor	Bedömning
<p><b>Finns ekonomiska och verksamhetsmässiga mål formulerade för äldreomsorgen?</b></p> <p>Bedömningen baseras på att det finns tydliga och mätbara mål för såväl verksamhet som ekonomi. Vi noterar dock att målet om att brukartiden ska uppgå till 65 procent uppfattas som orealistiskt och att det är oklart på vilka grunder målnivån satts. Vi konstaterar också att differensen mellan målvärdet och senast uppmätta faktiska värde är stor. Målet fanns år 2019 med som ett av nämndens uppdrag till förvaltningen men finns i uppdragsplanen för åren 2020 - 2023 inte explicit med i nämndens uppdrag till förvaltningen. Brukartiden finns dock med som ett volymmått och anges i uppdragsplanen år 2020 till 60 procent för att för åren 2021 - 2023 åter vara 65 procent.</p>	<p>Uppfyllt</p> 
<p><b>Är uppföljning och rapportering av målen tillräcklig?</b></p> <p>Bedömningen baseras på att uppföljning och rapportering görs regelbundet till nämnden och är relevant. När det gäller uppföljning på verksamhetsnivå så noterar vi att förbättringar kan göras för att kvalitetssäkra underlag och tillgången till analysstöd.</p>	<p>Uppfyllt</p> 
<p><b>Genomförs analyser av utveckling av ekonomi, verksamhet och kvalitet inom äldreomsorgen? Vidtas åtgärder utifrån analysernas resultat?</b></p> <p>Bedömningen baseras på att nämnden i samband med de månadsvisa rapporteringarna erhåller kommentarer och analyser till det rådande läget. I</p>	<p>Uppfyllt</p>

rapporteringen ingår även uppgifter om volymutveckling och redovisning av olika nyckeltal. Under intervjuerna framkommer också att den information som lämnas vid nämndens sammanträden betecknas som bra och tydlig. Vidare lämnas i tertialrapporter och årsredovisning kommentarer och analyser till måluppfyllelse och det uttrycks även vilka åtgärder som vidtagits eller ska vidtas.



**Verkar nämnden, i enlighet med fullmäktiges uppdrag, för en dialog med brukarna inom äldreomsorgen, i syfte att säkerställa utveckling och kvalitet?**

Uppfyllt

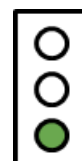
Bedömningen baseras på att det i nämndens uppdragsplan finns mål som kan kopplas till dialogen med brukarna och att det både på nämnds- och verksamhetsnivå finns aktiviteter för att skapa och upprätthålla en dialog. Vi konstaterar också att resultaten i Socialstyrelsens brukarundersökningar överlag är goda och att en avsevärd förbättring skett inom de särskilda boendena när det gäller de boendes uppfattning om vart de ska vända sig för att framföra synpunkter och klagomål. Här finns dock ett utrymme för ytterligare förbättringar då bara drygt hälften av de svarande uppger detta.



**Finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning för hantering av konsekvenserna/effekter av Covid-19?**

Uppfyllt

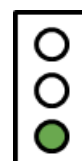
Bedömningen baseras på att organisation och ansvarsfördelning är tydlig och finns beskriven samt att riktlinjer och rutiner finns dokumenterade och tillgängliga.



**Har nämnden fattat beslut om åtgärder med anledning av Covid-19 och har besluten fattas på behörig nivå?**

Uppfyllt

Bedömningen baseras på att krisledningsnämnden aktiverats och att beslut tagits av denna. Rapportering har skett till krisledningsnämnden från socialnämnden. Beslut har tagits i förvaltningsorganisationen med stöd av gällande delegationsordning och beslutslogg har förts.



### 3.2. Rekommendationer

För att stärka socialnämndens planering, styrning och ledning rekommenderar vi att nämnden

- gör en översyn av målet angående brukartiden och tydligt kommunicerar på vilka grunder målvärdet baseras
- säkerställer att underlag för uppföljning på verksamhetsnivå kvalitetssäkras och att tillgången till analysstöd är tillräckligt.

2021-02-09



---

*Lena Brönnert, uppdragsledare*

---

*Anders Törnqvist, projektledare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Söderköpings kommuns revisorer enligt de villkor och under de

förutsättningar som framgår av projektplan från den 2020-09-15. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.