



Oppstart av forvaltningsrevisjonsprosjekt

Ressursbruk og kvalitet i pleie- og omsorgstjenesten

Saksbehandler: Kjerstin Johnsen (Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS)

Saksopplysninger:

Bakgrunn:

Dette prosjektet har sin bakgrunn i *Plan for forvaltningsrevisjon 2013-2016* vedtatt av kommunestyret i Kvalsund den 13. desember 2012 (sak 91/12). Av planen framgår det at det skal utføres en forvaltningsrevisjon vedrørende ressursbruk og kvalitet i pleie- og omsorgstjenesten i kommunen.

I kommunens plan for forvaltningsrevisjon sies det følgende om dette fokusområdet:

«Kommunen bør ha en best mulig utnyttelse av personalressursene til pleie og omsorg, herunder ressursene til administrasjon, og samtidig ha faglig god kvalitet og innhold i tjenesten i tråd med gjeldende regelverk (lover og forskrifter) og kommunens egne målsetninger. I Kvalsund kommune sin kommuneplan (samfunnsdelen) er et av delmålene at det skal legges til rette for en kvalitativ god pleie- og omsorgstjeneste som gir brukerne trygghet for at de kan få hjelp etter behov. Et av de nyeste forskriftskravene på området er verdighetsgarantien som har som formål å sikre at eldreomsorgen tilrettelegges på en slik måte at dette bidrar til en verdig, trygg og meningsfull alderdom.¹

I Kvalsund kommune er pleie- og omsorgstjenesten (som utgjør om lag 43 årsverk) organisert under avdeling for helse og sosial. Tjenesten består av to soner, det vil si PLO Kvalsund (pleie- og omsorgsleder, Kvalsund sykehjem, hjemmesykepleien og styrkingstiltak), og PLO Kokelv (Kokelv bo- og servicesenter, styrkingstiltak og psykiatri).

I økonomiplanen 2012-2015 er det blant annet fastsatt følgende målsetninger for kommunens pleie- og omsorgstjenester:

- *Fortsatt fokus på brukerorientering*
- *Mest mulig effektiv ressursutnyttelse tilpasset forventede rammebetingelser*
- *Økt kompetanse*
- *Samarbeid med pårørende styrkes*

¹ Forskrift om en verdig eldreomsorg (verdighetsgarantien) med ikrafttredelse 2011-01-01.

- *Helhetlige tjenester for eldre og uføre*
- *Videreutvikle dagtilbud for hjemmeboende eldre*
- *Utarbeide aktivitetsplaner i samarbeid med brukere, pårørende og frivillige organisasjoner*
- *Bidra til å skape helhetlig og individuelt tilpasset omsorgsbehov til eldre, funksjonshemmede og psykisk syke i tråd med nasjonale målsetninger og lokale behov*

I 2011 hadde PLO Kvalsund og PLO Kokelv et samlet underskudd på om lag 1,1 millioner kroner (jf. årsmelding 2011).

I tertialrapport nr. 1 2012 (per 30.04.2012) rapporteres det om overskridelser av utgiftene til fast lønn (innenfor avdelingen/rammeområde helse og sosial). Det rapporteres også om at utgifter til vikarer/ekstrahjelp og overtid er overskredet under ansvarsområdene sykehjem, Kokelv Bo- og dagsenter, samt innenfor ansvarsområdet styrkningstiltak for funksjonshemmede. Ifølge tertialrapporten utgjør disse overskridelsene et samlet behov på omlag kr 2,1 millioner. Overskridelsene forklares blant annet med stort sykefravær, og det nevnes spesielt at fraværet er legemeldt korttidsfravær under 16 dager, noe som kommunen ikke får refundert. Overskridelsene forklares også med at det har blitt flere pasienter (i begge sonene) og at ressurskrevende pasienter har blitt mer ressurskrevende. Det rapporteres også om at befolkningen blir eldre og mer hjelpetrequende, at grunnbemanningen er for liten, at det er mangel på sykepleierkompetanse (noe som innenfor enkelte gjøremål og områder ofte utløser overtid og innleie av ekstrahjelp), at det drives med overbelegg, samt at samhandlingsreformen har medført at det utskrives pasienter tidligere både til sykehjemmet og til hjemmene. I rapporten blir det oppsummert med at den største bekymringen er innenfor pleie og omsorg, at budsjettet ikke er i samsvar med behov, samt at den største utfordringen er å ha en mest mulig rasjonell ressursutnyttelse samtidig som kommune kan opprettholde en forsvarlig kvalitet på tjenestene og et forsvarlig arbeidsmiljø for de ansatte. Det kan også nevnes at det (fortsatt) knytter seg usikkerhet til samhandlingsreformen og hvilke økonomiske konsekvenser dette vil få både i forhold til medfinansiering og håndtering/oppfølging av utskrevne pasienter.

De utfordringene som nevnes i tertialrapporten er også i all hovedsak å finne i kommunens økonomiplan for 2012-2015 og årsmeldingen for 2011. Fra årsmeldingen kan det nevnes at det rapporteres om innføring av nytt datasystem (Profil), at leder av pleie- og omsorg bruker mye av sin tid til merkanfile tjenester (noe som har gått utover de strategiske lederoppgavene), at sykefraværet ikke har blitt redusert, utfordringer vedrørende samhandlingsreformen, og knappe økonomiske rammer (noe som blant annet har gått utover kursaktiviteten til de ansatte).

I Kommunebarometeret 2012 (Kommunal rapport)² framgår det at tjenesten pleie og omsorg i Kvalsund kommune har beveget seg fra plass 326 (med 2,5 poeng) til plass 212 (med 3,6 poeng) fra 2010 til 2012. Ifølge denne målingen har Kvalsund kommune altså hatt en forbedring på dette tjenesteområdet. Det er imidlertid verdt å merke seg at kommunebarometeret er en rangering, og ikke en vurdering av om tjenesten fortjener stempel

² Målingen i *Kommunebarometeret* er i hovedsak basert på foreløpige KOSTRA-tall for 2011. Rangeringen er fra 1 til 6 (der 6 er beste skår).

Eksempel på tall som benyttes er andel årsverk med fagutdanning, andel plasser (heldøgns-bemannet) i prosent av befolkningen over 90 år, gjennomsnitt tildelte timer i hjemmet (praktisk bistand), andel plasser i enerom med eget bad/wc, og årsverk pr. mottaker.

god nok eller ei.³ I barometeret bemerkes det at Kvalsund er på bunn når det gjelder andel ansatte med fagutdanning.

KOSTRA-tall (2010) viser at Kvalsund kommunes netto driftsutgifter til pleie- og omsorgstjenester i prosent av kommunens totale netto driftsutgifter er noe lavere enn landsgjennomsnittet og KOSTRA-gruppe 6, men noe høyere enn snittet for Finnmark. Kommunens netto driftsutgifter per innbygger til pleie og omsorg i kroner er imidlertid klart høyere enn snittet for Finnmark og landet forøvrig, men litt lavere enn KOSTRA-gruppen. Andelen årsverk med fagutdanning i brukerrettede tjenester er lavere enn sammenlikningskommunene. Andelen plasser i institusjon og heldøgnsbemannet bolig i kommunen er klart høyere enn landsgjennomsnittet.⁴ Av KOSTRA framgår det videre at kommunen har et system for brukerundersøkelser (hjemmetjenesten og institusjon).»

Forslag til problemstillinger:

Formålet med prosjektet vil være tredelt. For det første vil vi undersøke ressursbruken innenfor pleie- og omsorgstjenesten i Kvalsund kommune, og se på utviklingen i bruk av ressurser over en tidsavgrenset periode. Videre vil vi sammenligne ressursbruken i pleie- og omsorgstjenesten i Kvalsund kommune med sammenlignbare kommuner. Hovedformålet i undersøkelsen vil være å undersøke om Kvalsund kommune har et forsvarlig system for å sikre at kvaliteten i pleie- og omsorgstjenesten er i tråd med gjeldende lov og forskrift, herunder bestemmelsene om kvalitetssikring i forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene og forskrift om internkontroll. Avslutningsvis vil vi også undersøke hvorvidt tildelingen av pleie- og omsorgstjenester er i tråd med gjeldende regelverk.

Undersøkelsen vil ha følgende hovedproblemstillinger:

- 1. Hvordan er ressursbruken i pleie- og omsorgstjenestene i Kvalsund kommune?**
- 2. Har Kvalsund kommune etablert et forsvarlig system for å sikre at kvaliteten i pleie- og omsorgstjenestene er i tråd med gjeldende lov og forskrift?**
- 3. Er Kvalsund kommunes tildeling av pleie- og omsorgstjenester i tråd med regelverket?**

Gjennomføring:

Undersøkelsen vil etter planen igangsettes i løpet av høsthalvåret 2016. Datainnsamlingen vil skje ved hjelp av intervju og dokumentanalyse. Etter dette vil resultatene av undersøkelsen (rapporten) bli sendt på verifisering til de reviderte enhetene, på høring til rådmannen og til behandling i kontrollutvalg og kommunestyret.

Avgrensning:

Av både praktiske og ressursmessige grunner vil det være nødvendig å foreta en avgrensning av undersøkelsen. Problemstillingen som omhandler ressursbruk i pleie- og omsorgstjenestene er en ren deskriptiv (beskrivende) problemstilling, der vi har valgt å ta for oss de tre siste årene (2013, 2014 og 2015). Problemstillingen som omhandler kvalitet i pleie- og

³ Se *Kommunebarometeret* på side 1.

⁴ KOSTRA (2010) manglet tall for KOSTRA-gruppe 6 og for Finnmark.

omsorgstjenestene er av normativ art, og vi har valgt å avgrense undersøkelsen til situasjonen på undersøkelsestidspunktet. Undersøkelsen vil være avgrenset til tjenester som organisatorisk hører inn under pleie- og omsorgstjenestene. Problemstillingen som omhandler tildelingspraksis vil være avgrenset til å omfatte tildeling av pleie- og omsorgstjenester som forventes å vare lengere enn to uker.

Forslag til vedtak:

1) Kontrollutvalget vedtar følgende problemstillinger for forvaltningsrevisjonsprosjektet
Ressursbruk og kvalitet i pleie- og omsorgstjenesten:

1. *Hvordan er ressursbruken i pleie- og omsorgstjenestene i Kvalsund kommune?*
2. *Har Kvalsund kommune etablert et forsvarlig system for å sikre at kvaliteten i pleie- og omsorgstjenestene er i tråd med gjeldende lov og forskrift?*
3. *Er Kvalsund kommunes tildeling av pleie- og omsorgstjenester i tråd med regelverket?*

2) Kontrollutvalget overlater til revisjonen å utarbeide underproblemstillinger og eventuelle tilleggsproblemstillinger i tilknytning til de nevnte hovedproblemstillingene.