

Handläggare
Christina Österling
Telefon: 08-508 36 214

Till
Äldrenämnden
den 26 februari 2019

Stadsrevisionens projektrapport nr 11/2018 Kontinuitet inom hemtjänsten

Yttrande till Revisorsgrupp 1, dnr 3.1.3-85/2018

Förvaltningens förslag till beslut

Äldrenämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som yttrande och överlämnar det till Revisorsgrupp 1.

Margareta Östrand
Tf. Förvaltningschef

Raili Karlsson
Avdelningschef

Sammanfattning

Under hösten 2018 har stadsrevisionen granskat kontinuitet inom hemtjänsten. Syftet har varit att bedöma om stadens styrning och uppföljning av hemtjänst säkerställer att det finns kontinuitet i utförandet av beviljade insatser. Granskningen har omfattat äldrenämnden samt stadsdelsnämnderna Bromma och Södermalm.

Stadsrevisionen anser att det är svårt att göra en bedömning av om uppföljningen avseende kontinuitetsaspekterna är tillräcklig då begreppet kontinuitet inte finns definierat i dokumenten förfrågningsunderlag och uppdragsbeskrivning för hemtjänst. Stadsrevisionen rekommenderar att äldrenämnden tydliggör begreppet kontinuitet i dokumenten.

Äldreförvaltningen delar stadsrevisionens uppfattning och kommer tydliggöra begreppet kontinuitet vid nästkommande revidering av dokumenten. Äldreförvaltningen kommer också kvalitetssäkra att kontinuiteten följs upp.

Sedan 1 oktober 2018 genomförs systematisk individuppföljning för hemtjänst med fokus på kontinuitet. På uppdrag av kommunfullmäktige kommer en utredning genomföras av hur kontinuiteten kan förbättras. Ytterligare aspekter som kan påverka

kontinuitet är personalfrågor, effektivitet och användande av underleverantör.

Bakgrund

På kommunfullmäktiges uppdrag granskar stadsrevisionen om stadens verksamhet sköts på ett ändamålsenligt, effektivt och säkert sätt. Stadsrevisionen granskar årligen all verksamhet i staden i den omfattning som följer av lag och god revisionsred.

Ärendet

Under hösten 2018 har stadsrevisionen granskat kontinuitet inom hemtjänsten. Syftet har varit att bedöma om stadens styrning och uppföljning av hemtjänsten säkerställer att det finns kontinuitet i utförandet av beviljade insatser. Granskningen har omfattat äldrenämnden samt stadsdelsnämnderna Bromma och Södermalm.

Urval av nämnder

Äldrenämnden ingår i granskningen utifrån sitt ansvar för upphandling och avtalsförvaltning avseende privata utförare inom stadens valfrihetssystem för hemtjänsten. Urvalet av stadsdelsnämnder har baserats på nämndernas resultat gällande kommunfullmäktiges indikator för personalkontinuitet inom hemtjänsten, där Södermalm och Bromma återfinns bland de stadsdelsnämnder som hade störst avvikelse från stadens målvärde 2017 (utfall 12,8 respektive 12,1). Målvärdet är att den enskilde med minst två besök per dag ska möta högst tio personal under en 14-dagarsperiod.

Avgränsning av uppdraget

En avgränsning av granskningen har gjorts till att inte omfatta hemtjänstinsatser till personer som är under 65 år och insatsen trygghetslarm. Vidare omfattar granskningen inte personalfrågor såsom arbetstid, arbetsmiljö etc. och inte heller bedömning av verksamheternas effektivitet.

Metod för granskningen

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier samt aktgranskning av slumpmässigt utvalda kunder.

Granskningsresultat

Granskningen visar att kontinuitet är en aktuell fråga både för beställare och för utförare av hemtjänst inom staden. Den sammanfattande bedömningen är att nämndernas styrning och uppföljning inte är helt tillräcklig för att säkerställa att det finns kontinuitet i utförandet av beviljade hemtjänstinsatser.

Såväl äldrenämnden som stadsdelsnämnderna ställer krav på kontinuitet i utförandet av hemtjänstinsatser. Definitionerna av kraven bedöms dock inte vara helt tydliga.

Genomförandeplaner och kontaktmannaskap har av staden lyfts fram som viktiga metoder för att stärka kontinuiteten. Granskningen visar att det i många fall inte går att utläsa den enskildes önskemål om på vilket sätt, när och hur insatserna ska tillgodoses. Vidare används genomförandeplanerna inte i någon större utsträckning av personalen i deras dagliga arbete. Planerna ger inte heller alltid tillräcklig information för att ge stöd till personalen vid utförandet av insatser. Genomförandeplanerna bedöms därmed inte utgöra det verktyg för att uppnå god tids- och omsorgskontinuitet som kommunfullmäktige avsett.

Hemtjänstutförarna ska utse en kontaktman för den enskilde. Kontaktmannen ska ha en central roll i planeringen av beviljade hemtjänstinsatser samt i så stor utsträckning som möjligt vara den som utför dem. I majoriteten av de granskade genomförandeplanerna gick det inte att utläsa om kontaktmannen hade varit delaktig i planeringen eller inte. Granskningen visar dock att kontaktmannen regelbundet utför insatser hos den enskilde som han/hon är kontaktman för. Detta bedöms vara positivt för personal- och omsorgskontinuiteten. I granskningen har det dock framkommit att utförarnas behov av en effektiv planering av bemanningen kan medföra risk för att kontinuiteten i kontaktmannaskapet åsidosätts.

Det finns möjlighet att följa upp kontinuiteten i utförandet vid s.k. individuppföljning. Inte minst vad gäller den enskildes uppfattning om utförandet. Granskningen visar dock att det inte alltid framgår av dokumentationen om pågående insatser har följts upp vad gäller innehåll, omfattning och kvalitet minst en gång per år. Den enskildes uppfattning om utförandet framgår inte heller på ett tydligt sätt av dokumentationen. Risk finns därmed att kontinuitetsaspekter inte följs upp på ett systematiskt sätt på individnivå.

När det gäller avtals- och verksamhetsuppföljning av hemtjänstutförare finns flera former av uppföljning. Med anledning av att centrala begrepp gällande kontinuitet inte är definierade i stadens kravställning mot hemtjänstutförare är det dock svårt att göra en bedömning av om uppföljningen avseende kontinuitetsaspekter är tillräcklig.

Stadsrevisionens rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar stadsrevisionen följande rekommendationer:

Äldrenämnden:

- Tydliggör definitionen av ställda krav avseende kontinuitet i förfrågningsunderlaget för upphandling av hemtjänst och uppdragsbeskrivning för verksamheter i egen regi.

Bromma och Södermalms stadsdelsnämnder:

- Säkerställ att uppföljning av beslutade hemtjänstinsatser sker minst en gång per år. Uppföljningsdokumentationen bör omfatta insatsernas innehåll, omfattning och kvalitet samt den enskildes uppfattning om utförandet.
- Säkerställ att beställarenheten har tillgång till aktuella genomförandeplaner för samtliga brukare och att dessa kontrolleras mot beställning.
- Säkerställ att den enskildes önskemål om när och hur insatserna ska utföras går att utläsa av genomförandeplanen för varje enskilt ärende.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom äldreförvaltningen. Samverkan med de fackliga organisationerna har skett i förvaltningsgruppen den 20 februari 2019. Kommunstyrelsens pensionärsråd har tagit del av ärendet den 19 februari 2019. Det för socialnämnden, äldrenämnden och överförmyndarnämnden gemensamma rådet för funktionshinderfrågor har tagit del av ärendet den 14 februari 2019.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Av stadsrevisionens projektrapport framgår att krav ställs på kontinuitet i utförandet av hemtjänstinsatser samt att det finns flera olika former för uppföljningen. Stadsrevisionen anser dock att det är svårt att göra en bedömning av om uppföljningen avseende kontinuitetsaspekterna är tillräcklig då begreppet kontinuitet inte finns definierat i dokumenten förfrågningsunderlag och uppdragsbeskrivning för hemtjänst. Stadsrevisionen rekommenderar att äldrenämnden tydliggör begreppet kontinuitet i dokumenten.

Tydliggöra begreppet kontinuitet

Äldreförvaltningen delar stadsrevisionens uppfattning om behovet av att tydliggöra begreppet kontinuitet och kommer göra det vid nästkommande revidering av dokumenten. Äldreförvaltningen kommer också kvalitetssäkra att kontinuiteten följs upp.

Systematisk individuppföljning infördes 1 oktober 2018

En viktig del i uppföljningen av kontinuiteten är att få den enskildes egen uppfattning. Den 1 januari 2018 infördes en systematisk stadsgemensam individuppföljning inom äldreomsorgens hemtjänst. Syftet är att den enskilde i dialog med sin biståndshandläggare ska få ge sin uppfattning om kvaliteten på hemtjänsten en gång per år. Dialogen utgår från sex stadsgemensamma frågor där tre av frågorna har fokus på kontinuitet. Dessa frågor är om den enskilde får de insatser som överenskommit, om det är ungefär samma personal som kommer och om den enskilde får insatserna på de tider som han/hon önskar. Aidentifierade svar matas in i ett webbaserat verktyg och resultaten kan jämföras, utvärderas och redovisa per frågeområde, enhet, verksamhet, stadsdelsnämnd och staden som helhet. Första resultatet är planerat att tas fram per den 31 mars 2019. Planeringen är sedan att resultat ska tas fram en gång per kvartal.

Utreda hur kontinuiteten inom hemtjänsten kan förbättras

Som en aktivitet i budget för 2019 med inriktning 2020 och 2021 kommer äldrenämnden i samarbete med kommunstyrelsen och i samråd med stadsdelsförvaltningarna också utreda hur kontinuiteten inom hemtjänsten kan förbättras.

Arbeta för att genomförandeplanerna används som arbetsredskap

Stadsrevisionen skriver i sin granskningsrapport att genomförandeplanerna inte kan sägas utgöra det verktyg för att uppnå god tids- och omsorgskontinuitet som kommunfullmäktige avsett. Detta då det i många fall inte går att utläsa den enskildes önskemål om vad, när och hur insatserna ska tillgodoses. Vidare används genomförandeplanerna inte i någon större utsträckning av personalen i deras dagliga arbete. Genomförande ger inte heller alltid tillräcklig information för att ge stöd till personalen vid utförandet av insatser.

Äldreförvaltningen har i stort samma bild som stadsrevisionen. Olika typer av genomförda uppföljningar visar på att det finns brister avseende genomförandeplanerna. Det varierar dock från utförare till utförare. Inom ramen för utveckling av hemtjänsten arbetar äldreförvaltningen för att genomförandeplanerna ska användas som ett arbetsredskap. Genomförandeplanen är en del av kvalitetssäkringen att den enskilde ska få sina beslutade insatser utifrån sina behov och önskemål.

Personalfrågor, effektivitet och underleverantörer kan påverka kontinuiteten

Äldreförvaltningen vill i sammanhanget också ta upp tre aspekter kopplat till kontinuitet som inte ingår i stadsrevisionens granskning. Det är personalfrågan, effektivitet och användande av underleverantör.

Personalfrågan kopplat till kontinuitet nämns i projektrapporten men ingår inte i granskningen. Äldreförvaltningen vill ändå i sammanhanget framföra att detta är en viktig aspekt. Vid ett flertal tillfällen, i samband med särskilda granskningar av privata hemtjänstutförare, har äldreförvaltningen uppmärksammat personalkontinuitet på bekostnad av personalens anställningsvillkor, arbetstid och arbetsmiljö. Det är inte bra för personalen och det ger kunderna felaktiga förväntningar på hemtjänstens utförande. Äldreförvaltningen arbetar för att få bort detta sätt att arbeta genom information och uppföljning.

Effektiv planering nämns också i rapporten men ingår inte i granskningen. Denna aspekt är också viktig för kontinuiteten. Det är exempelvis lättare att uppnå en god kontinuitet och även effektivitet om hemtjänstutföraren har ett mindre geografiskt område än ett stort. Detta är något som äldreförvaltningen informerar om på olika informationsmöten, uppföljningar etc. Vid senaste revideringen av förfrågningsunderlaget infördes också en viss begränsning genom att krav på avstånd i tid mellan personallokal och den enskildes bostad.

Användningen av underleverantör tas inte upp i stadsrevisionens granskningsrapport men kan påverka kontinuiteten.

Hemtjänstutförarna kan använda sig av underleverantörer för olika insatser - exempelvis larmutryckning, kvälls- och nattinsatser, inköp, städ, tvätt. Beroende på vilken omfattning och på vilket sätt hemtjänstutföraren använder sig av underleverantörer kan det påverka kontinuiteten såväl positivt som negativt.

Bilagor

1. Stadsrevisionens projektrapport Kontinuitet inom hemtjänsten Nr 11, 2018