

Organisering av vissa funktioner inom äldreomsorgen

Budgetuppdrag

Äldrenämnden ska tillsammans med kommunstyrelsen och i samarbete med stadsdelsnämnderna utreda:

1. vilka eventuella områden inom äldreomsorgen som med fördel kan organiseras inom stadens regionområden
2. hur avtals- och verksamhetsuppföljningen inom äldreomsorgen ska organiseras.

Inom ramen för uppdraget har vinster och eventuella negativa konsekvenser som kan följa av organisering över stadsdelsgränserna utretts. Då uppdragen har flera gemensamma beröringspunkter redovisas båda uppdragen i detta PM, som del 1 respektive del 2.

Om uppdraget

Äldreförvaltningen har tillsammans med stadsledningskontoret och stadsdelsförvaltningarna utrett vilka områden inom äldreomsorgen som med fördel skulle kunna organiseras som regiongemensamma funktioner (del 1). I uppdraget ingick även att utreda hur avtals- och verksamhetsuppföljningen inom äldreomsorgen ska organiseras (del 2).

Områden och funktioner som utredningen fokuserat på är solitära funktioner som stadsdelsförvaltningarna kan ha svårigheter att själva täcka upp för en heltid och som det därför finns vinster med att samordna över stadsdelsgränserna.

De funktioner som utredningen fokuserat på är följande:

- Dietist
- Syn- och hörselkonsulent
- Anhörigkonsulent
- Fixartjänst
- Verksamhetsuppföljare
- Medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS)
- Medicinskt ansvarig för rehabilitering (MAR)
- Riksfärdtjänsthandläggare

Genom att organisera vissa funktioner i regionområden (fortsättningsvis benämnt regionalisering) ökar möjligheterna för att stärka funktionen genom ökad samverkan, utveckling av gemensamma arbetsmetoder och arbetssätt för ett tydligt gemensamt uppdrag. Det skulle leda till en ökad professionalism och även kunna minska sårbarheten vid frånvaro.

Med regionalisering finns också en förhoppning om att kunna tillförsäkra en jämlik äldreomsorg, få en effektiv resursanvändning samt att underlätta styrning och ledning av vissa funktioner inom Stockholms stads äldreomsorg.

Metod

Arbetet inleddes med planering av uppdraget tillsammans med representanter från stadsledningskontoret (SLK).

I syfte att utreda de två uppdragen har ett antal dialogmöten, intervjuer samt enkätundersökning genomförts under våren 2021.

Dialogmöten - arbetsgruppsmöten

Fyra dialogmöten, ett i respektive regionområde i Stockholms stad, genomfördes. Vid dialogmötena deltog avdelningschefer för äldreomsorgen från samtliga stadsdelsförvaltningar. Varje regionområde fick sedan utse en representant som utgjorde en arbetsgrupp som bearbetat och analyserat de förslag som framkommit i utredningen.

Intervjuer

Intervjuer har också genomförts med medicinskt ansvarig för rehabilitering (MAR) och medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) avseende kommunens rehabiliteringsansvar och samarbetet inom staden. Totalt genomfördes två gruppintervjuer och omfattade fyra personer.

Enkät om verksamhetsuppföljning

I Stockholms stad arbetar totalt 36 personer med verksamhetsuppföljningar i olika utsträckning. Elva medicinskt ansvariga sjuksköterskor med ansvar för att följa upp hälso- och sjukvårdsinsatser på särskilt boende och 25 verksamhetsuppföljare med ansvar att följa upp omsorgsinsatser inom äldreomsorgen.

I syfte att samla in för- och nackdelar med olika sätt att organisera verksamhetsuppföljning skickades en enkät ut till samtliga tjänstemän som arbetar med verksamhetsuppföljning i staden. Totalt besvarades enkäten av 31 personer.

Tidigare utredningar om regionalisering av vissa funktioner

Frågan om regionalisering är inte ny, vid flera tillfällen har äldreförvaltningen haft i uppdrag att utreda specifika funktioners organisering, till exempel medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) och medicinskt ansvarig för rehabilitering (MAR) samt anhörigkonsulenter i staden.

MAS och MAR

År 2012 hade kommunstyrelsen i uppdrag att se över MAS och MARs placering i staden (Dnr 327-409/2012). De två alternativen som angavs var, central placering alternativt regional placering. Stadsledningskontoret föreslog då att MAS och MAR skulle organiseras i fyra regioner. Argumenten för en regionalisering var bland annat:

- Minskad sårbarhet vid frånvaro
- Ökat erfarenhetsutbyte kollegor emellan
- Möjlighet till en utökad specialisering.
- Högre grad av samverkan med såväl externa parter som internt inom staden.
- Högre grad av överensstämmelse i utövandet av det lagstadgade ansvaret, likartade lokala regler.

Stadsledningskontoret föreslog att funktionerna MAS och MAR skulle regionaliseras i fyra regioner. Kommunstyrelsen fastslog då att varje region själv skulle få avgöra vilken stadsdelsnämnd som lämpade sig bäst för att inrymma MAS och MAR i sin organisation.

Vid tiden för utredningen fanns det två personer anställda i Stockholms stad som var MAR. Dessa var regionaliserade inom två regioner, västerort och innerstaden. Tidigare har det funnits en MAR i varje region, vid pensionsavgång har funktionen inte ersatts i två av regionområdena.

Vidare fanns tolv MAS anställda i staden, dessa har uppdrag och svarar inför respektive stadsdelsnämnd. En MAS var verksam i två stadsdelsförvaltningar. Det fanns ett samarbete mellan MAS i respektive regionområde.

Anhörigkonsulent

Äldreförvaltningen hade 2014 i uppdrag att utreda anhörigkonsulenternas organisering i staden med inriktning mot en regionalisering (Dnr 540-163/2014). Utredningen visade att fördelarna med en regionalisering klart övervägde eventuella nackdelar i form av exem-

pelvis oro för minskad lokal förankring. Det framkom också att utifrån hur anhängkonsulenterna var organiserade fanns det förutsättningar för att arbeta regionalt. Vid en eventuell regionalisering pekade utredningen på vikten av att tydliggöra krav på funktionen, ansvar och uppdrag och att vid en regionalisering säkerställa det lokala samarbetet med stadsdelsförvaltningarna.

Det finns sedan tidigare funktioner som samarbetar inom regionområdet. Ett exempel är ”Tryggt mottagande i hemmet” som är organiserad genom regional samverkan mellan stadsdelsförvaltningarna.

Del 1

Organisering av specifika funktioner

Redan idag samverkar flera stadsdelar kring specifika funktioner, dels inom det egna regionområdet men också med andra stadsdelar.

Vid intervjuerna med avdelningscheferna framkom att samverkan i praktiken kan ske på olika sätt, genom samfinansiering, vilket innebär att en stadsdelsförvaltning anställer funktionen och andra har möjlighet att köpa tjänsten. I dessa fall har en stadsdelsförvaltning arbetsgivaransvaret. Samverkan kan också innebära att respektive stadsdelsförvaltning har egna anställda men att det finns ett tydligt samarbete mellan stadsförvaltningarna kring specifika funktioner som samordnar sitt arbete, till exempel anhängkonsulent eller medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS).

Funktioner som stadsdelsförvaltningarna har ett samarbete kring:

- Dietist
- Medicinskt ansvarig för rehabilitering (MAR)
- Nattpatrull
- Tryggt mottagande i hemmet
- Syn- och hörselkonsulent
- Processhandledare dokumentation
- Fixartjänst

Vinster med att samordna funktioner över stadsdelsgränserna

Vid intervjuerna med avdelningschefer framfördes flera vinster med att samordna funktioner över stadsdelsgränserna.

- Ekonomiska incitament var en orsak till att flera stadsförvaltningar valde att gå ihop och samfinansiera en tjänst. Det var främst de stadsdelsförvaltningar som hade ett mindre underlag och därmed inte kunde fylla en heltidstjänst.

- Minskad sårbarhet vid frånvaro genom att samordna arbetet och täcka upp för varandra vid semester eller annan frånvaro inom regionområdet.
- Utveckling av arbetssätt. Genom att dela med sig av erfarenheter, diskutera arbetssätt kan en utveckling av funktionen underlättas. Viktigt att ha kollegor som har samma uppdrag.
- Likställighet för medborgarna kan uppnås genom att samordna funktionerna, utveckla rollen och ha gemensamma informationsmaterial.

Några av de intervjuade betonade att det är en fördel om en specialistfunktion kan täcka en heltidstjänst, något som kan vara svårt om man inte har ett tillräckligt stort underlag i stadsdelen. I dessa fall kan en samordning i form av att dela en tjänst finnas enligt de intervjuade.

Ytterligare ett argument för att renodla tjänster var att det underlättar utveckling av funktionen, ökar förutsägbarheten och ger en bättre struktur i arbetet. Det är även lättare att rekrytera en heltidstjänst än en deltidstjänst. Utifrån ett arbetsledarperspektiv kan det vara lättare att arbetsleda renodlade tjänster. Även minskad sårbarhet vid frånvaro togs upp som ett argument för att öka samordningen över stadsdelsgränserna.

De intervjuade betonade också vikten av att specifika funktioner bör ha ett tydligt uppdrag som är gemensamt för hela staden, för att uppnå enhetlighet i insatserna till den enskilde oavsett i vilken stadsdel denne bor. Det finns annars en risk för att solitära funktioner utvecklar egna arbetssätt. Tillvägagångssättet för att uppnå målet med insatsen bör dock kunna anpassas utifrån stadsdelsförvaltningarnas lokala förutsättningar och behov.

Det är viktigt att det finns en samordning av specialistfunktioner inom regionområden, alternativt inom staden. Genom att samordna funktioner över stadsdelsgränser kan professionalismen och kompetensen öka och insatserna kan användas på ett mer effektivt sätt. Även utveckling av funktionen och arbetssätt underlättas.

Vid samtliga fyra dialogmöten framkom att det finns en god samverkan på ledningsnivå i samtliga regionområden. De intervjuade betonade att en god samverkan på ledningsnivå ökar förutsättningarna för en god samverkan mellan funktioner i stadsdelsförvaltningarna.

Sammanfattningsvis handlar regionalisering av specifika funktioner framförallt om att samverka och samordna inom regionen för att nå

vinster som att minska sårbarheten i funktionen, stimulera utveckling, underlätta arbetsledningen samt öka likställigheten för medborgarna.

Nackdelar med att samordna specifika funktioner

De nackdelar som följer av att samordna/samfinansiera tjänster var enligt de intervjuade risken att funktionen tappas den lokala förankringen det vill säga det nära samarbetet inom stadsdelsförvaltningen. För de stadsdelsförvaltningar som köpte tjänsten kunde det innebära längre beslutsvägar vilket i sin tur minskar flexibiliteten och möjligheten till snabb omställning vid förändrade behov i den enskilda stadsdelsförvaltningen. Ytterligare en aspekt som kom fram vid dialogmötena var utmaningen att samarbeta över ett stort geografiskt område med många möjliga samarbetspartners.

Funktioner som med fördel bör samordnas över stadsdelsgränserna

Enligt de intervjuade finns det funktioner som med fördel skulle kunna samordnas över stadsdelsgränserna.

Verksamhetsuppföljningen var en funktion som de flesta ansåg kunde centraliseras för att få en likvärdig bedömning av verksamheterna. Uppfattningen var att det inte sker likvärdigt idag trots gemensamma mallar och vägledningsmaterial. Några efterfrågade en stadsövergripande bild av resultaten, samt större möjlighet att kunna sätta den egna stadsdelsförvaltningens uppföljningsresultat i relation till andra. Det framkom också önskemål om ökad tydlighet kring hantering av utförare vid misstanke om oegentligheter (fusk).

Lokal förankring och nära till verksamheterna viktigt för vissa funktioner

Medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS), var enligt de intervjuade en funktion som även fortsättningsvis bör finnas nära verksamheterna för att löpande kunna stötta och utveckla arbetet. Några lyfte att det är en utmaning att många MAS:ar formar sitt uppdrag utifrån sin egen uppfattning om uppdraget. Samtliga intervjuade ansåg därför att det är viktigt att MAS samordnas i regionområden. Genom att regionalisera ökar likställigheten i arbetet och sårbarheten i uppdraget minskar. Vid ett dialogmöte framkom ett önskemål om att MAS borde centraliseras och funktionen borde ligga hos äldreförvaltningen. De ansåg att MAS i nuläget arbetar för olika och att genom centralisering skulle uppdraget bli mer enhetligt över staden. Att centralisera uppdraget är dock inte förenligt med MAS uppdraget som innebär att svara mot en specifik stadsdelsnämnd.

MAS, anhörigkonsulent, fixare och dietist var funktioner som de flesta ansåg var viktiga att ha i den egna stadsdelsförvaltningen. Det var enligt de intervjuade viktigt att tjänsterna har en god lokal för-

ankring och nära samverkan med verksamheter och andra funktioner i stadsdelen som biståndshandläggare, förebyggande enheten med flera.

Vid intervjuerna lyftes vikten av att dessa specialistfunktioner har ett strukturerat samarbete över stadsdelsgränserna. Detta för att bland annat att funktionerna ska kunna täcka upp för varandra vid frånvaro men också att man tar tillvara på varandras erfarenheter och kan utveckla funktionen samt ta fram stöd- och informationsmaterial gemensamt. Vid intervjuerna framkom att omfattning av samarbetet mellan såväl funktioner som stadsdelsförvaltningarna skilde sig åt och behövde utvecklas.

Det fanns en enighet om att handläggningen av riksfärdtjänst även fortsättningsvis ska ligga kvar lokalt på stadsdelsförvaltningarna. Detta då det handlar om små volymer som handläggs samt att riksfärdtjänst även handläggs inom övrig socialtjänst.

Samtliga intervjuade betonade vikten av att stadsdelsförvaltningarna själva ska få ha rådighet över hur de arbetar och med vilka de samarbetar. Stadsdelsförvaltningarna har olika förutsättningar och olika behov som påverkar deras organisering av olika funktioner inom den egna stadsdelsförvaltningen men också i samarbete med andra förvaltningar.

Centralisering av specifika funktioner

Vid intervjuerna med avdelningscheferna framkom det att flertalet ansåg att verksamhetsuppföljningar med fördel skulle kunna centraliseras under äldreförvaltningen. Genom att centralisera skulle funktionen och uppdraget få större tyngd. Andra vinster som lyftes var att uppföljningsrapporterna skulle bli mer enhetliga och möjligheten att få ett stadsövergripande perspektiv skulle öka. En centralisering skulle också kunna underlätta planering och samordning av verksamhetsuppföljningarna i staden (för närmare beskrivning se avsnittet om organisering av verksamhetsuppföljning sid 10).

Behov av en samordnande funktion centralt

Vid dialogmötena framkom att äldreförvaltningen med fördel bör ha uppdraget att samordna och hålla ihop specifika funktioner genom till exempel nätverk för att tydliggöra uppdrag, skapa enhetliga arbetssätt och för att underlätta utveckling av specifika funktioner stadsövergripande.

Avslutande diskussion avseende regionalisering av funktioner inom äldreomsorgen

Regionalisering har olika innebörder. Vid intervjuerna med avdelningschefer för äldreomsorgen i Stockholms stad framkom att regionalisering kan innebära olika tillvägagångssätt. Det kan handla om att enbart samverka exempelvis i form av nätverksträffar. Det kan också handla om samordning, som kan innebära att man samplanerar arbetet och täcker upp för varandra vid frånvaro. Ytterligare en form av regionalisering kan vara samfinansiering inom äldreregionområdet alternativt i vissa fall för Stockholms stads som helhet. Oavsett, var de intervjuade eniga om att det fanns ett behov av att i större utsträckning samverka över stadsdelsgränserna och samordna funktionerna i syfte att skapa likställighet i staden för medborgarna samt för att öka möjligheten för professionalism och utveckling av arbetssätt.

Funktioner inom det förebyggande arbetet i stadsdelsförvaltningarna

Utredningen visar på både för- och nackdelar med olika sätt att organisera olika specialistfunktioner i staden. Utredningen visar dock att det finns fördelar med att funktioner som dietist, anhörigkonsulent och fixartjänst även fortsättningsvis organiseras lokalt på stadsdelen och i vissa fall regionalt, vilket i vissa fall redan sker. Dessa funktioner behöver ha ett nära samarbete med varandra samt med bland annat biståndshandläggare i stadsdelen. Vidare behöver dessa insatser anpassas utifrån lokala behov och förutsättningar. Att ha lokalkännedom och ett nära samarbete inom stadsdelsförvaltningen är också viktiga komponenter för uppdraget.

Utredningens synpunkter och förslag

Utifrån det som framkommit i utredningen föreslås att:

1. Stadsdelsförvaltningarna fortsatt har kvar sin rådgivning över organisering av specifika funktioner för att själva hitta arbetsformer och samarbeten inom regionområdet.
2. Stadsdelsförvaltningarna måste hitta vägar för att stimulera samarbeten och samordning med andra stadsdelsförvaltningar inom regionområdet eller med andra stadsdelsförvaltningar utanför regionområdet.
3. Stadsövergripande uppdragsbeskrivningar för specifika funktioner bör tas fram för att öka tydlighet och enhetlighet i uppdragen och öka likställigheten i insatserna.
4. Äldreförvaltningen bör ha en samordnade roll för respektive funktion i syfte att hålla ihop funktionerna, tydliggöra uppdrag och utveckla gemensamma arbetsmetoder med mera.

Genom ökad samverkan och samordning mellan stadsdelsförvaltningarna avseende dessa funktioner ges förutsättningar för en ökad likställighet i tjänsterna, minskad sårbarhet vid frånvaro samt ökad möjlighet till kollegialt utbyte och utveckling av arbetssätt.

Organisering MAS och MAR

Förslag om hur MAS och MAR ska organiseras bör inte föregå resultatet från den pågående utredningen om hur stadens hälso- och sjukvårdsorganisation kan stärkas. Det behöver först tydliggöras hur arbetet kan stärkas innan beslut kan tas om hur dessa funktioner med fördel kan organiseras.

Del 2

Organisering av verksamhetsuppföljningar inom äldreomsorgen i Stockholms stad

Bakgrund

Enligt 6 kap. 7 § kommunallagen (1991:900) har kommunen en skyldighet att följa upp att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt. Detta krav gäller även om driften lämnats över till en annan. Kravet på att uppföljning av tjänsterna på leverantörsnivå görs regleras i 3 kap.19 § kommunallagen. Där står att kommuner ska se till att möjlighet tillförsäkras att följa upp det som har överlämnats till någon annan än kommunerna själva att utföra.

Äldreomsorgen inom Stockholms stad följs upp årligen i syfte att belysa olika kvalitetsaspekter: struktur-, process- och resultatkvalitet. Verksamhetsuppföljningen fokuserar på strukturkvaliteten som regleras i avtal och uppdragsbeskrivning. Processkvaliteten följs upp av äldreförvaltningens inspektörer och kvalitetsobservatörer och resultatkvaliteten fångas genom Socialstyrelsens brukarenkät, Vad tycker de äldre om äldreomsorgen? samt av biståndshandläggarnas kvalitetsuppföljning på individnivå.

Sedan 2005 genomförs verksamhetsuppföljningar inom samtliga verksamheter och regiformer på ett stadsgemensamt sätt. Syftet med verksamhetsuppföljning är att få kunskap om verksamheternas strukturella förutsättningar att leverera en äldreomsorg av god kvalitet samt att stödja utförarna i det systematiska kvalitetsarbetet. När det gäller de privata utförarna är detta också en del i avtalsuppföljningen.

Äldreförvaltningen ansvarar för att samordna verksamhetsuppföljningen genom att anordna nätverksträffar för de tjänstemän som genomför verksamhetsuppföljningarna samt att utforma uppföljningsmall med frågor från valda delar av avtal och uppdragsbeskrivning och att skapa vägledningsmaterial för att underlätta bedömning. Detta för att verksamhetsuppföljningen ska ske på ett likvärdigt sätt inom staden och för att resultaten ska vara jämförbara. När det gäller socialtjänstens verksamheter samordnar socialförvaltningen verksamhetsuppföljningen på motsvarande sätt.

Respektive stadsdelsförvaltning ansvarar för att genomföra verksamhetsuppföljningarna i de verksamheter som är belägna inom den egna stadsdelsförvaltningen. För privata verksamheter utanför stadens kommungräns fördelar äldreförvaltningen uppföljningsansvar

mellan stadsdelsförvaltningarna. Verksamheterna följs upp vartannat år. Vård- och omsorgsboende samt dagverksamhet följs upp ojämnt år och hemtjänst samt dagverksamhet jämnt år.

Verksamhetsuppföljning innebär föranalys om verksamheten, platsbesök, samtal med ledning och personal samt granskning av den strukturella kvaliteten enligt frågorna i uppföljningsmallen. Resultatet från verksamhetsuppföljningen redovisas i en uppföljningsrapport som beskriver verksamhetens styrkor och eventuella brister.

Antal verksamheter som omfattas av verksamhetsuppföljning

| | Egen regi | Entreprenad | Privat regi | Totalt |
|---------------|-----------|-------------|-------------|------------|
| VoB | 27 | 13 | 42 + 62* | 144 |
| Profilboende | 5 | 1 | 4 + 14* | 24 |
| Hemtjänst | 25 | - | 151 | 176 |
| Servicehus | 11 | - | - | 11 |
| Dagverksamhet | 19 | 7 | 7 | 33 |
| Totalt | 87 | 21 | 280 | 388 |

* VoB som ligger utanför Stockholms kommungräns

Dialogmöten med avdelningschefer för äldreomsorg i Stockholms stad

I dialogmötena med avdelningscheferna framkom att samtliga förespråkade en centralisering av verksamhetsuppföljning av privata verksamheter enligt LOV, en anledning var att äldreförvaltningen är avtalsförvaltare för stadens räkning.

Majoriteten, sju av tretton, såg även fördelar med att all verksamhetsuppföljning, oavsett regiform centraliserades, då flera ansåg att man inte bör dela upp ansvaret för verksamhetsuppföljningarna mellan den egna stadsdelsförvaltningen och äldreförvaltningen. Genom att centralisera verksamhetsuppföljningarna ansåg flertalet att likställigheten i bedömningarna skulle öka samt underlätta planering och utveckling av verksamhetsuppföljningarna i staden.

Det framkom dock flera fördelar med att även fortsättningsvis genomföra verksamhetsuppföljning av egen regi och entreprenadavtal lokalt på stadsdelsförvaltningen. Detta eftersom ansvaret att följa upp eventuella brister och utveckla verksamheten åligger respektive stadsdelsnämnd. En annan aspekt var att nämnderna ska ha insyn i verksamheterna och för att öka möjligheten att följa upp åtgärder kopplade till uppföljning. Kopplingen mellan uppföljning och utveckling lokalt skulle också försvåras vid en centralisering enligt

några av cheferna. Flera ansåg också att kännedom om verksamheterna är en fördel vid verksamhetsuppföljning eftersom det minskar förarbetet för den som ska genomföra verksamhetsuppföljningen. Samtidigt lyftes vikten av att verksamhetsuppföljning sker objektivt, på lika villkor och på ett likvärdigt sätt vilket några ansåg underlättas genom centralisering av all verksamhetsuppföljning.

Vad gäller verksamhetsuppföljning av privata verksamheter enligt LOV utanför staden, fanns en enighet om att uppföljningsansvaret för dessa bör ligga centralt på äldreförvaltningen. Flera ansåg att denna verksamhetsuppföljning tar mycket resurser i anspråk från stadsdelsförvaltningarna och att stadsdelsförvaltningarna inte äger avtalen.

Synpunkter från tjänstemän som genomför verksamhetsuppföljningar inom äldreomsorgen i Stockholms stad

Inom ramen för uppdraget ombads verksamhetsuppföljare i Stockholms stad att besvara en enkät om hur de samverkar lokalt inom stadsdelen och med andra stadsdelsförvaltningar kring verksamhetsuppföljning samt hur de skulle vilja att verksamhetsuppföljningen var organiserad inom staden. De fick även ange för- och nackdelar med nuvarande organisation, det vill säga att respektive stadsdelsförvaltning följer upp verksamheter i sina egna verksamheter eller om verksamhetsuppföljning istället borde regionaliseras alternativt centraliseras.

I genomsnitt arbetade verksamhetsuppföljare cirka 30 procent av sin tjänst med verksamhetsuppföljningar. Variationen var dock stor, mellan 6-80 procent av tjänsten. Detta utgör totalt cirka nio heltidstjänster för hela staden. Verksamhetsuppföljare av hälso- och sjukvård arbetade i genomsnitt 20 procent med verksamhetsuppföljningar och uppföljare av omsorgen ca 35 procent i snitt av sin tjänst. En av fyra svarade också att de även genomför verksamhetsuppföljningar inom socialtjänsten som samordnas av socialförvaltningen.

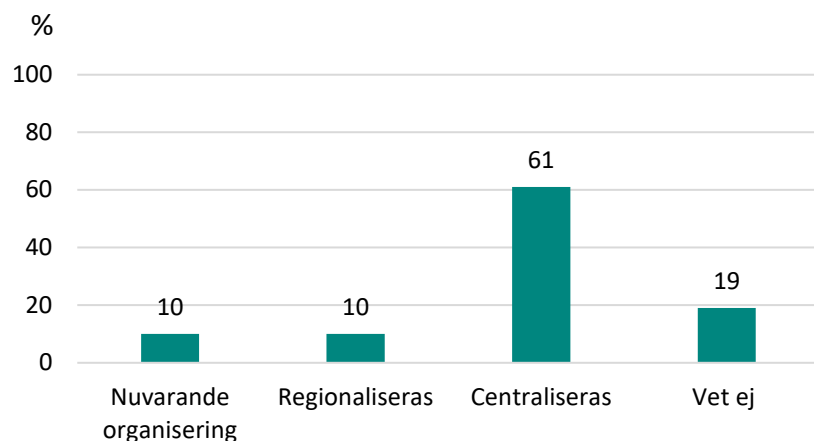
Hälften av de svarande uppgav att de samverkade med andra stadsdelsförvaltningar kring verksamhetsuppföljning. Samverkan bestod i huvudsak av att vid behov bolla frågor. Några uppgav också att de hade en dialog med andra verksamhetsuppföljare för att få stöd eller för att utbyta erfarenheter i olika frågor.

Några skäl till att de inte samverkade över stadsdelsgränserna var enligt enkätsvaren att det saknades strukturer för samverkan, tidsbrist samt att verksamhetsuppföljning inte prioriterades inom stadsdelsförvaltningen.

Flertalet av de svarande, 61 procent ansåg att verksamhetsuppföljning bör centraliseras. En femtedel svarade vet ej på frågan. Det vanligaste argumentet hos dem som förespråkade centralisering var att det skulle innebära ökad likställighet i bedömningarna. Andra argument för centralisering var att det skulle kunna öka samverkan, professionalism/kompetens samt opartiskhet det vill säga att förhålla sig opartiska vid uppföljning av verksamheter i kommunal regi och på entreprenad inom den egna stadsdelsförvaltningen. De som var för regionalisering hade samma argument som de som förespråkade centralisering.

Dock såg flera av dem som förespråkade centralisering många fördelar med att verksamhetsuppföljningar sker lokalt ute i stadsdelsförvaltningarna eftersom de bland annat har en lokal kännedom och kontakt med utförarna i egenskap av beställare och samarbetspartner.

Gemensamt för de som förespråkade nuvarande organisering var att de i högre grad av sin tjänst arbetade med verksamhetsuppföljningar än de som förespråkade regionalisering eller centralisering. Samtliga uppgav att lokal kännedom är viktigt för verksamhetsuppföljning samt att de inte såg några problem med objektiviteten vid uppföljning av nämndens egna verksamheter. Dock ansåg de att negativa aspekter var att det är tidskrävande att genomföra verksamhetsuppföljningar.



Nedan följer en sammanställning av för- och nackdelar med de olika sätten att organisera verksamhetsuppföljningarna i staden som framkom i enkätsvaren från verksamhetsuppföljarna.

Lokal förankring underlättar uppföljning och utveckling

De huvudsakliga fördelarna som lyftes med nuvarande organisering var lokal förankring, kännedom om verksamheterna, samt en naturlig koppling mellan uppföljning och utveckling som sker parallellt.

Det finns ett nära samarbete med entreprenader och egenregi som skapar en god kännedom om verksamheterna vilket enligt respondenterna underlättar och är tidsbesparande vid verksamhetsuppföljningen. De lyfte också fördelen av att ha en bra överblick över de verksamheter som den egna nämnden ansvarar för. Löpnade uppföljning och ett nära samarbete främjar dessutom utvecklingsarbetet enligt respondenterna.

Nackdelar med nuvarande arbetssätt är utmaningen att göra objektiva bedömningar, det kan vara känsligt att granska verksamheter som den egna nämnden ansvarar för. Några framhöll också risken att bedömningarna inte blir likvärdiga mellan stadsdelsförvaltningarna trots en gemensam uppföljningsmall och vägledningsmaterial. Vidare ansågs det att verksamhetsuppföljning tar mycket tid i anspråk från andra arbetsuppgifter som ingår i tjänsten.

Resurser inom stadsdelsförvaltningen och kompetens för uppdraget var andra utmaningar som också framkom avseende nuvarande organisering.

Regionalisering kan ge förutsättningar för ökad samverkan

En av tio svarande förespråkade att verksamhetsuppföljarna borde regionaliseras. Detta då de även fortsättningsvis kommer att göra verksamhetsuppföljningar inom övrig socialtjänst som samordnas av socialförvaltningen. De ansåg att en regionaliserad verksamhetsuppföljning skulle kunna öka möjligheten till mer objektiva och likställda bedömningar.

Respondenterna ansåg också att regionalisering skulle bidra till ökad samverkan och erfarenhetsutbyte med andra verksamhetsuppföljare samt en minskad sårbarhet vid frånvaro.

Några beskrev att de saknade kollegor som arbetade med verksamhetsuppföljning och brister i arbetsledning i deras roll som verksamhetsuppföljare. Genom att regionalisera funktionen skulle arbetet

kunna utvecklas och få en mer långsiktighet. De såg också en fördel med att socialförvaltningen och äldreförvaltningen tillsammans utvecklar samarbetet avseende verksamhetsuppföljningar.

Centralisering för att säkerställa likvärdiga bedömningar

Majoriteten av respondenterna såg stora fördelar med att centralisera verksamhetsuppföljningarna. Orsaker som uppgavs var möjligheten till ökad likställighet. De lyfte också vikten av en opartisk uppföljare av verksamheterna i egen regi. Genom centralisering fanns också förhoppningen om att kompetensen hos verksamhetsuppföljarna skulle öka och på så sätt skulle bedömningarna bli säkrare och ge en ökad professionalitet. Andra beskrev svårigheten att hinna med verksamhetsuppföljningarna i nuvarande organisation, då samtliga hade andra arbetsuppgifter vid sidan om verksamhetsuppföljningarna. Förhoppningen var att de vid en centralisering skulle få större utrymme att arbeta med verksamhetsutveckling samt utvecklas i rollen.

Sammanfattade diskussion avseende verksamhetsuppföljning inom äldreomsorgen

I Stockholms stad, som tillämpar valfrihetsmodell, ansvarar respektive stadsdelsnämnd för verksamheter i egen regi samt entreprenader i form av vårdgivare/huvudman och avtalsförvaltare.

När det gäller de privata verksamheterna ligger ansvaret för upphandlingar enligt LOV hos äldrenämnden att genomföra dessa för stadens räkning. Äldreförvaltningen förvaltar sedan dessa avtal, men avtalspart är Stockholms stad. Det är stadsdelsförvaltningarna som nyttjar dessa tjänster genom den valfrihetsmodell som tillämpas.

Om verksamhetsuppföljningarna organiseras centralt är det den centrala uppföljningsenheten som genomför bedömningen och följer upp att eventuella brister som uppföljningen visat åtgärdas. Detta arbete kräver en nära samverkan mellan den centrala enheten och stadsdelsförvaltningen eftersom det är respektive stadsdelsnämnd som har kännedom om verksamheten och ansvarar för att eventuella brister åtgärdas och i övrigt stöttar i verksamheterna i utvecklingsarbetet. När det gäller individuppföljningar och inkomna klagomål på verksamheten är det också ansvarig nämnd som har skyldighet att hantera dessa.

Utredningen av hur verksamhetsuppföljningar ska organiseras inom staden har visat att en ökad samverkan kring verksamhetsuppföljning inom staden skulle ge positiva synergieffekter. Det finns därför

ett behov av att se över hur samordning och arbetsformer för verksamhetsuppföljningen bör se ut för att lösa de negativa konsekvenser som finns genom nuvarande organisering.

I den nuvarande organiseringen saknas det former för samverkan kring verksamhetsuppföljning mellan stadsdelsförvaltningarna och många beskriver att det är svårt att hinna med uppdraget inom ramen för andra arbetsuppgifter på stadsdelsförvaltningen. En annan försvårande omständighet är att uppföljningarna inte sker på ett likvärdigt sätt trots gemensamma mallar och vägledningsmaterial. En ytterligare omständighet är sårbarheten vid frånvaro.

Utredningen har visat att det finns både positiva och negativa konsekvenser med att regionalisera alternativt centralisera verksamhetsuppföljningen. Den övervägande negativa konsekvensen med att centralisera verksamhetsuppföljningen skulle vara att stadsdelsförvaltningarna tappar insyn i verksamheterna inom den egna stadsdelsförvaltningen som är en naturlig del genom dagens organisering. Dessutom skulle den naturliga kopplingen mellan uppföljning av verksamheter och utveckling lokalt försvåras vid en centralisering. Samtidigt lyftes synpunkter om att det kan vara bra att uppföljningen görs av en neutral part med ”nya ögon” i syfte att få en så objektiv bedömning av verksamheten som möjligt.

Vid en centralisering av verksamhetsuppföljning av privata verksamheter enligt LOV är det viktigt med ett nära samarbete med stadsdelsförvaltningarna som köper välfärdstjänsterna, då det är de som har kännedom om hur samarbetet med verksamheten och hur utförandet av insatserna fungerar. Om man delar upp verksamhetsuppföljning beroende på regiform finns en risk för att bedömningarna inte genomförs på lika villkor och ett likvärdigt sätt. Det är viktigt att det ställs samma krav oavsett regiform. Detta förutsätter en systematisk och likvärdig uppföljning av verksamheterna.

Vid en centralisering av all verksamhetsuppföljning, oavsett regiform, behövs en strukturerad och fungerande samverkan samt en struktur för informationsutbyte mellan stadsdelsförvaltningen och den centrala enheten. För att säkerställa utveckling utifrån uppföljningsresultaten behövs struktur för återkoppling av resultat till stadsdelsförvaltningen, då de är ytterst ansvariga för uppföljning och utveckling av verksamheter i egen regi och på entreprenad.

Oavsett hur verksamhetsuppföljningarna organiseras finns ett behov av att säkerställa att uppföljningarna genomförs på ett likvärdigt sätt

samt att det finns strukturer för återkoppling av resultaten och uppföljning av vidtagna åtgärder. Det finns ett fortsatt behov av samordning av verksamhetsuppföljningarna för att uppnå en likställighet i bedömningarna.

Utredningens synpunkter och förslag

Utifrån det som framkommit i utredningen, genom dialogmöten, intervjuer och enkätundersökning, överväger fördelarna med en centralisering av all verksamhetsuppföljning de nackdelar som skulle kunna följa vid en centralisering. Detta då en centralisering skulle öka möjligheten till verksamhetsuppföljning på lika villkor och enhetliga bedömningar av verksamheterna. Utmaningar vid en centralisering som exempelvis minskad lokal kännedom och koppling mellan uppföljning och utveckling kan överbryggas genom en strukturerad samverkan mellan central enhet och stadsdelsförvaltning samt tydliga ansvarsområden och roller. Utredningen föreslår därför att all verksamhetsuppföljning genomförs centralt i staden.

Vad gäller det ekonomiska perspektivet har utredningen inte tagit hänsyn till ekonomiska aspekter som följer av en förändring av organiseringen av verksamhetsuppföljning. Detta perspektiv behöver därför tas i beaktande inför ett beslut om en eventuell organisationsförändring avseende verksamhetsuppföljning.