

Utlåtande 2005:180 RVII (Dnr 327-2498/2004)

Uppföljning av insatser inom hemtjänst, ledsagning och avlösning i Stockholms stad

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Kommunstyrelsens uppdrag att utarbeta riktlinjer för uppföljning av hemtjänst, ledsagning och avlösning är utfört.
2. Under ledning av kommunstyrelsen inför staden från och med den 1 januari 2006 en modell för kvalitetsuppföljning av hemtjänst, ledsagning och avlösning i enlighet med vad som föreslås i tjänsteutlåtandet.
3. Kommunstyrelsen får i uppdrag att genomföra i ärendet föreslagna förändringar av modellen för uppföljning av verksamheten vid vård- och omsorgsboenden att gälla från och med den 1 januari 2006.
4. Kommunstyrelsen får i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att göra stadsövergripande brukarundersökningar vid vård- och omsorgsboenden.

Kommunstyrelsen beslutar för egen del – under förutsättning av kommunfullmäktiges beslut under punkt 2-3 - följande

1. Stadsledningskontoret får i uppdrag att leda införandet av modellen för uppföljning av hemtjänst, ledsagning och avlösning.
2. Stadsledningskontoret får i uppdrag att genomföra i ärendet föreslagna förändringar av modellen för uppföljning av verksamheten vid vård- och omsorgsboenden.

Föredragande borgarrådet Margareta Olofsson anför följande.

Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade den 24 maj 2004 att ge kommunstyrelsen i uppdrag att utarbeta riktlinjer för kvalitetsuppföljning av hemtjänst, ledsagning och avlösning. Stadsledningskontoret har i arbetet med att ta fram ett förslag till modell för uppföljning haft hjälp av en arbetsgrupp bestående av representanter från flera stadsdelsförvaltningar och socialtjänstförvaltningen.

Remisser

Ärendet har för synpunkter remitterats till kommunstyrelsens äldreomsorgsberedning, kommunstyrelsens pensionärsråd samt kommunstyrelsens handikappråd.

Kommunstyrelsens äldreomsorgsberedning tillstyrker stadsledningskontorets förslag till beslut.

Kommunstyrelsens pensionärsråd tillstyrker stadsledningskontorets förslag till beslut.

Kommunstyrelsens handikappråd tillstyrker stadsledningskontorets förslag till beslut, men vill poängtera att i hög grad har fokuserat på dem som är i behov av äldreomsorg trots att dessa insatser även omfattar funktionshindrade. Vidare anser kommunstyrelsens handikappråd att information om klagomåls- hantering med mera måste utformas så att alla funktionshindrade kan ta del av informationen.

Mina synpunkter

Det är mycket positivt att staden nu har utarbetat en modell för kvalitetsuppföljning av hemtjänst, avlösning och ledsagning. Flera nya förslag finns i denna modell som har utarbetas av stadsledningskontoret i samarbete med representanter för sammanlagt sex stadsdelsförvaltningar och socialtjänstförvaltningen. Modellen för kvalitetsuppföljning ska tillämpas fr.o.m. år 2006.

Syftet med kvalitetsuppföljning av verksamheter är att skaffa sig kunskap om hur verksamheten bedrivs. För utförarna av tjänsterna ger uppföljningen information om styrkor, svagheter och angelägna förbättringsområden. Staden, i egenskap av beställare av tjänster från kommunala och enskilda aktörer, får genom uppföljningen ett instrument för att kontrollera att tjänsterna håller godtagbar kvalitet. Genom att systematiskt följa upp och jämföra verksamhe-

ten hos de olika utförarna kan staden också ge bättre information till brukare som står i en valsituation.

Här nedan följer en kort beskrivning av uppföljningsmodellen:

Stadsövergripande brukarundersökningar ska genomföras vart fjärde år och omfatta så många brukare att resultat kan utläsas för enskilda utförarenheter. Den första brukarundersökningen ska genomföras år 2006.

För utförarnas egenuppföljningar ska Socialstyrelsens allmänna råd vara vägledande.

I staden finns cirka 110 hemtjänstenheter, varav drygt hälften är kommunala. Varje stadsdelsnämnd kommer att ansvara för att, med utgångspunkt från ett gemensamt frågeformulär, årligen granska verksamheten vid hemtjänstenheter som ligger inom stadsdelsnämndens geografiska område. Resultaten ska rapporteras till stadsledningskontoret.

Stadsdelsnämndernas biståndshandläggare svarar för att följa upp att enskilda personer som fått beslut om hemtjänst, ledsagning och avlösning får den vård och omsorg som beslutats. Några av staden fastställda riktlinjer för hur sådan uppföljning ska gå till föreslås inte, utan varje stadsdelsnämnd ansvarar för att det finns fungerande rutiner.

På stadens hemsida kan i dagsläget viss information fås om de olika utförarna och deras olika profil. Hemsidan ska kontinuerligt uppdateras med aktuella resultat från uppföljningar av verksamheten. Om informationen om respektive utförare finns samlad på hemsidan finns goda förutsättningar för biståndshandläggare som är i kontakt med äldre och personer med funktionshinder, att ge relevant information om utförarna. Personer med möjlighet att gå in på stadens hemsida kan själva jämföra utförarna.

Resultaten från kvalitetsuppföljningarna inom hemtjänst, ledsagning och avlösning ska vartannat år sammanfattas i en rapport till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Det är angeläget att ha ett väl genomtänkt system för uppföljning av kvaliteten inom äldreomsorgen. Även inom särskilda boenden kan stora delar av denna modell användas. Arbetet med att utveckla uppföljningen av äldreomsorgen bör samordnas med översynen av stadens integrerade lednings- och styrsystem och då särskilt strategin för kvalitetsutveckling.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Sten Nordin* (båda m) och *Lotta Edholm* (fp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. återremittera ärendet för utarbetande av ett kvalitetsuppföljningssystem för hela äldreomsorgen – hemtjänst och boendeformer - oavsett huvudman
2. branschrådets erfarenheter och kunskaper inhämtas i denna process
3. därutöver anföras.

Det är positivt att staden visar ett intresse att följa upp kvaliteten över staden inom äldreomsorgen, i detta fall inom hemtjänsten, eftersom brister på detta ständigt påpekas och betonas av olika inblandade, bl a av revisorerna. I denna kör finns även stadsledningskontoret genom tidigare utlåtande eller projekt via Kompetensfonden. Den senare har finansierat ”Slutrapporten om hemtjänstens organisering”, som med all tydlighet visar att varje intervjuad enhet har sina egna rutiner för hur uppföljning av kvalitet och beslut ska gå till.

För uppföljning av ”enstaka-plats-avtalet” följer stadsdelsnämnderna en mall, utarbetad av stadsledningskontoret. Men även här skriver exempelvis slutrapporten från BUMS-projektet, finansierat av Kompetensfonden, följande: ”Det som framhållits som särskilt angeläget från alla interna och externa intressenter/partner är att utveckla biståndsenhetens uppföljning gentemot utförarna ur ett kvalitetsperspektiv från brukarens sida”. Det finns en stor osäkerhet inom beställarenheten om och hur åtagandena utförs av utförarna, bl a på grund av en ofullständig verksamhetsuppföljning”.

Vi menar att de samordningsvinster om att ta ett helhetsgrepp och som stadens egen organisation genom bl a revisorerna eller projekt - finansierade av Kompetensfonden - kommit fram till, nu ska realiseras. Ett övergripande system för uppföljning av hela äldreomsorgen måste realiseras i Sveriges huvudstad – nu – om man vill uppfylla kommunallagens krav på likställighet. I andra kommuner går detta och man kan då ifrågasätta varför detta inte är möjligt i Sveriges huvudstad?

I föreliggande ärende framgår inte om de enskilda entreprenörerna – som står för mer än 30 % av utförarna inom hemtjänsten - eller de företag som finns representerade i stadens branschråd - överhuvudtaget varit tillfrågade eller inblandade i processen i detta ärende. Stadens intresse att föra en dialog med företag som idag är affärspartner är också i så fall starkt ifrågasatt. Vill staden vara en seriös partner – i så fall har en dialog varit.

I det förelagda förslaget menar vi att en uppföljning vart fjärde år är alltför sällan. Ur konkurrenssynpunkt är det inte heller seriöst att den kommunala verksamheten årligen granskar konkurrenterna, de enskilda utförarna. En konkurrent ska inte granska en konkurrent utan all uppföljning skall ske på neutral mark.

Vi menar att det borde finnas en gemensam samsyn både från beställare och utförare i staden att skaffa sig kunskap om hur de olika verksamheterna bedrivs – styrkor,

svagheter och angelägna förbättringsområden – allt för att försäkra sig om att den service som våra äldre medborgare har fått via beslut – skall vara dem tillgodo.

I utlåtande 2005:113 i fråga om stadens nyckeltal för stadens integrerade lednings- och styrsystem under rubriken ”Effekter ur brukarperspektiv” framkommer väldigt tydligt att ”staden – utöver nyckeltal - måste använda brukarundersökningar i större utsträckning än idag. Om den information som samlas in ska kunna användas för jämförelser mellan nämnder måste det finnas system och metoder som möjliggör jämförbarhet.”

Om man menar allvar med detta, måste staden ta ansvar för ett kvalitetsuppföljningssystem för hela äldreomsorgen – inte endast hemtjänsten – oavsett huvudman. Systemet i sig behöver staden inte uppfinna, eftersom det finns redan ett antal på marknaden som skulle kunna anpassas till ILS-systemet.

Vi instämmer dock helt med stadsledningskontoret att informationen om resultaten i uppföljningarna skall kunna följas på hemsidan. Vi menar att detta är lika viktigt för våra medborgare som skall välja barnomsorg, skola som hemtjänst eller särskilda boenden. Allt för den enskilde medborgaren – den äldre – i centrum.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Kommunstyrelsens uppdrag att utarbeta riktlinjer för uppföljning av hemtjänst, ledsagning och avlösning är utfört.
2. Under ledning av kommunstyrelsen inför staden från och med den 1 januari 2006 en modell för kvalitetsuppföljning av hemtjänst, ledsagning och avlösning i enlighet med vad som föreslås i tjänsteutlåtandet.
3. Kommunstyrelsen får i uppdrag att genomföra i ärendet föreslagna förändringar av modellen för uppföljning av verksamheten vid vård- och omsorgsboenden att gälla från och med den 1 januari 2006.
4. Kommunstyrelsen får i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att göra stadsövergripande brukarundersökningar vid vård- och omsorgsboenden.

Kommunstyrelsen beslutar för egen del – under förutsättning av kommunfullmäktiges beslut under punkt 2-3 - följande

1. Stadsledningskontoret får i uppdrag att leda införandet av modellen för uppföljning av hemtjänst, ledsagning och avlösning.

2. Stadsledningskontoret får i uppdrag att genomföra i ärendet föreslagna förändringar av modellen för uppföljning av verksamheten vid vård- och omsorgsboenden.

Stockholm den 5 oktober 2005

På kommunstyrelsens vägnar:
ANNIKA BILLSTRÖM

Margareta Olofsson

Anette Otteborn

Reservation anfördes av *Kristina Axén Olin*, *Sten Nordin* och *Mikael Söderlund* (alla m), *Lotta Edholm* och *Ann-Katrin Åslund* (båda fp) och *Ewa Samuelsson* (kd) med hänvisning till reservationen av (m) och (fp) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande av den 23 maj 2005 är i huvudsak av följande lydelse.

Sammanfattning

Kommunfullmäktige beslutade den 24 maj 2004 att ge kommunstyrelsen i uppdrag att utarbeta riktlinjer för kvalitetsuppföljning av hemtjänst, ledsagning och avlösning. Stadsledningskontoret har i arbetet med att ta fram ett förslag till modell för uppföljning haft hjälp av en arbetsgrupp bestående av representanter från flera stadsdelsförvaltningar och socialtjänstförvaltningen.

Syftet med kvalitetsuppföljning av verksamheter är att skaffa sig kunskap om hur verksamheten bedrivs. För utförarna av tjänsterna ger uppföljningen information om styrkor, svagheter och angelägna förbättringsområden. Staden, i egenskap av beställare av tjänster från kommunala och enskilda aktörer, får genom uppföljningen ett instrument för att kontrollera att tjänsterna håller godtagbar kvalitet. Genom att systematisk följa upp och jämföra verksamheten hos de olika utförarna kan staden också ge bättre information till brukare som står i en valsituation.

En uppföljningsmodell som består av följande delar föreslås:

- Stadsövergripande brukarundersökningar
Brukarundersökningar föreslås genomföras vart fjärde år och omfatta så många brukare att resultat kan utläsas för enskilda utförarenheter. En första brukarundersökning föreslås år 2006.
- Utförarnas egenuppföljningar
Socialstyrelsens allmänna råd föreslås vara vägledande för verksamheternas egenuppföljning.
- Stadsdelsnämndernas uppföljning av utförarnas verksamhet
I staden finns cirka 110 hemtjänstenheter, varav drygt hälften är kommunala. Varje stadsdelsnämnd föreslås få ansvar för att, med utgångspunkt från ett gemensamt frågeformulär, årligen granska verksamheten vid hemtjänstenheter som ligger inom stadsdelsnämndens geografiska område. Resultaten ska rapporteras till stadsledningskontoret.
- Uppföljning av enskilda ärenden
Stadsdelsnämndernas biståndshandläggare svarar för att följa upp att enskilda personer som fått beslut om hemtjänst, ledsagning och avlösning får den vård och omsorg som beslutats. Några av staden fastställda riktlinjer för hur sådan uppföljning ska gå till föreslås inte, utan varje stadsdelsnämnd ansvarar för att det finns fungerande rutiner.

- Information till stockholmarna om resultaten i uppföljningarna
På stadens hemsida kan man i dagsläget få viss information om de olika utförarna och deras olika profil. Hemsidan föreslås kontinuerligt uppdateras med aktuella resultat från uppföljningar av verksamheten. Om informationen om respektive utförare finns samlad på hemsidan finns goda förutsättningar för biståndshandläggare som är i kontakt med äldre och personer med funktionshinder, att ge relevant information om utförarna. Personer med möjlighet att gå in på stadens hemsida kan själva jämföra utförarna.
- Rapport till kommunfullmäktige
Resultaten från kvalitetsuppföljningarna inom hemtjänst, ledsagning och avlösning föreslås vartannat år sammanfattas i en rapport till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av välfärd och utbildningsavdelningen tillsammans med en arbetsgrupp med representanter från stadsledningskontorets ekonomiavdelning och utvecklingsavdelning, socialtjänstförvaltningen och flera stadsdelsförvaltningar (Kungsholmen, Norrmalm, Enskede-Årsta, Skarpnäck, Vantör och Skärholmen)

Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade den 24 maj 2004 att ge kommunstyrelsen i uppdrag att utarbeta riktlinjer för uppföljning av hemtjänst, ledsagning och avlösning. Av ärendet framgår att det är kvalitetsuppföljning som avses.

Syftet med uppföljningen

Syftet med kvalitetsuppföljning av verksamheter är att skaffa sig kunskap om hur verksamheten bedrivs. Uppföljningen ska ingå som en del i ett systematiskt kvalitetsarbete. För utförarna av tjänsterna ger uppföljningen information om styrkor, svagheter och angelägna förbättringsområden. Staden, i egenskap av beställare av tjänster från kommunala och enskilda aktörer, får genom uppföljningen ett instrument för att kontrollera att tjänsterna håller godtagbar kvalitet.

I kundvalsmodellen inom hemtjänst, ledsagning och avlösning ska de som nyttjar dessa tjänster välja vilken kommunal eller privat utförare som ska utföra dem. Genom att systematiskt följa upp och jämföra verksamheten hos de olika utförarna kan staden ge bättre information till brukare som står i en valsituation. Detta bör bidra till att främja konkurrens mellan utförarna, där fokus riktas mot kvalitet.

Problembeskrivning

I utredningen Stadens politiska organisation – SPO (slutrapport 2003-12-16), ges en övergripande beskrivning av stadens arbete med uppföljning av olika verksamheter. I rapporten konstateras att staden satsar betydande resurser på uppföljning och utvärde-

ring. Mycket fungerar enligt utredningen bra, men det finns också ett behov av förbättringar.

SPO-utredningen analyserar vilka brister som idag finns i stadens uppföljning av verksamheter. Några angelägna utvecklingsområden lyfts fram i utredningen:

- Tydliga riktlinjer för ansvarsfördelningen mellan olika organisatoriska nivåer behöver formuleras.
- Roller och uppgifter för dem som svarar för uppföljningen behöver förtydligas, så att ett sammanhängande och begripligt uppföljningssystem kan urskiljas.
- Rutiner för sammanvägning av uppföljningar som görs på olika håll behöver utformas.
- Rutiner för politisk behandling av de sammanvägda uppföljningsrapporterna behöver utformas.

I SPO-utredningen föreslås att kommunstyrelsen ska ansvara för stadens gemensamma analys av uppnådda resultat, såväl volymmässigt som kvalitativt. Analysen ska redovisas till kommunfullmäktige.

SPO-utredningens framställning, som gäller uppföljning i staden generellt, beskriver rätt väl situationen även inom äldreomsorgen. Stora resurser, både lokalt och centralt, avsätts för att följa upp verksamheterna. Men det saknas i många delar centrala riktlinjer för uppföljningen. Varje stadsdelsnämnd ansvarar för att utarbeta sina egna rutiner för uppföljning. Ibland arbetar de likartat, men de skillnader som finns försvårar jämförelser. Det är också stora skillnader i ambitionsnivå mellan olika stadsdelsnämnder. Stora vinster finns att göra med en mer samordnad uppföljning.

Stadens nuvarande uppföljning av hemtjänst, ledsagning och avlösning

Insatser inom hemtjänst, ledsagning och avlösning följs upp på olika nivåer och på olika sätt. Kommunstyrelsen svarar för uppföljningar och redovisningar av uppnådda resultat enligt följande:

- Äldreomsorgsinspektörerna granskar äldreomsorgen och här inkluderas hemtjänst, ledsagning och avlösning för äldre. Arbetet begränsas till några stadsdelsnämnder varje år och enskilda utförare med ramavtal omfattas i vanliga fall inte av granskningen.
- Äldreombudsmannens årsrapport ger en bild av ombudsmannens erfarenheter av äldreomsorgen under det gångna året.
- Brukarundersökningar inom hemtjänsten har genomförts 1995, 1998 och 2003. År 2003 ingick även personer med funktionshinder som har ledsagning och avlösning i undersökningen.

Många stadsdelsnämnder har härutöver en ambitiös uppföljning av verksamheterna. Till exempel genomförs på många håll regelbundet brukarundersökningar inom hemtjänsten. I vissa fall sker det i form av egenuppföljning som enskilda utförarenheter svarar för. I andra fall kan det vara mer samordnade uppföljningar som görs inom hela hemtjänsten i stadsdelsnämnden, både den i kommunal och den i privat regi. Bru-

karundersökningarna sker oftast i form av enkätundersökningar, men det förekommer också intervjuundersökningar.

Några stadsdelsnämnder gör också systematiskt kvalitetsuppföljning på plats hos utförarenheten. Verksamheten går då igenom med arbetsledningen. Det kan exempelvis handla om att se till att det finns fungerande rutiner för nyckelhantering eller att kontrollera att dokumentation görs i enlighet med Socialstyrelsens och stadens riktlinjer. Finns det brister i verksamheten tas dessa upp med utföraren och denne uppmanas att vidta åtgärder.

Biståndshandläggarna svarar för att följa upp att de enskilda personer som fått beslut om äldreomsorg får vård och omsorg i enlighet med biståndsbeslutet.

Erfarenheter från andra kommuner, företag m.fl.

Arbetsgruppen har gjort relativt omfattande studier av vilka erfarenheter som finns av uppföljningsarbete inom äldreomsorgen i olika kommuner, företag, Socialstyrelsen och länsstyrelsen. I det följande redovisas ett par exempel från organisationer som arbetar strukturerat med uppföljningsarbete.

Göteborgs stad

Göteborgs stad beslutade år 1999 att införa en för stadsdelsnämnderna gemensam metod för att beskriva verksamheten, dess resultat och hur den uppfattas av göteborgarna. De pedagogiska verksamheterna, äldreomsorg, hemsjukvård och individ- och familjeomsorg omfattas av det gemensamma uppföljningssystemet. Den modell som används är s.k. balanserade styrkort, där nyckeltal inom olika områden tas fram. Olika verksamheter kan då jämföras med varandra och det går också att se hur en verksamhet utvecklats över tiden. Uppföljningsmodellen kallas Balansen.

Balansens alla resultat finns tillgängliga på Balansens hemsida (www.balansen.goteborg.se).

Inom äldreomsorgen tas nyckeltal för respektive verksamhet fram inomföljande områden:

- Omsorgstagare
Stadsdelsförvaltningarna genomför med stöd av SCB varje år brukarundersökningar och närståendeundersökningar med en gemensam mall som bas. Omvårdnadsbehovet mäts månadsvis.
- Ekonomi
Ur stadens ekonomisystem tas månadsvis nyckeltalet totalkostnad per vårdtagare fram.
- Medarbetare och utveckling
Enkäter görs av stadsdelsförvaltningarna med stöd av SCB med en för alla verk-

Samheter gemensam mall. Nyckeltal gällande kompetensutveckling, personaltätthet, frånvaro, personalomsättning och tillbud tas också fram.

- Verksamhet och processer
Nyckeltal gällande informationsavvikelser och samordnad vårdplanering tas fram månadsvis.

Bilden nedan visar hur Balansens resultat kan redovisas på hemsidan. En hemtjänstenhet i Linnéstaden jämförs här med en i Bergsjön

Hemtjänst

A Stadsdel: **Linnéstaden** Enhet: **Öppen hemtjänst enhet 3 Annedal** År: **2004** Månad: **Alla**
B Stadsdel: **Bergsjön** Enhet: **Hemtjänst Bergsjön** År: **2004** Månad: **Alla**

Vårdtagare		A	B
Nöjd Vårdtagare (SCB-index)		85	69
Nöjd Närstående (SCB-index)		*	*
Omvårdnadsbehov (1)		33.3%	37.8%
Omvårdnadsbehov (2)		46.5%	50.1%
Omvårdnadsbehov (3)		19.8%	8.6%
Omvårdnadsbehov (4)		0.4%	3.5%

Medarbetare och Utveckling		A	B
Nöjd Medarbetare (SCB-index)		*	53
Antal vårdtagare per månadsarbetare		*	3.5
Frånvaro		*	19.3%
Personalomsättning		*	25.8%
Tillbud/Arbetskada		*	*
Kompetensutveckling (SCB-index)		*	61
Individuell utvecklingsplan (skriftlig)		*	0.14

Uppdrag och Ekonomi		A	B
Totalkostnad per Vårdtagare		*	*

Verksamhet och Processer		A	B
Synpunkter från vårdtagare		*	*
Nöjd med vård/behandling		84	67
Samordnad vårdplanering		*	*
Informationsavvikelser		0.4%	0.0%

i = Definition av mätetalet

* Uppgift saknas
- Uppgift ej SDF

Som framgår saknas uppgifter i flera fall. Modellen med de balanserade styrkortet har införts successivt sedan år 2000, men är ännu inte helt i funktion. En orsak till detta kan vara att det är komplicerat att i en så stor organisation som Göteborgs stad införa ett så ambitiöst uppföljningsinstrument. Tilltron till de balanserade styrkortet var också, åtminstone initialt, också större hos kommunledningen än ute i verksamheten.

Medihem

Medihem AB är ett av Sveriges äldsta äldreomsorgsföretag. Medihem har, inom ramen för företagets kvalitetssystem, utvecklat en modell för systematisk uppföljning av kvaliteten i äldreomsorgen. Modellen som kallas Qualimax har använts sedan 1996. Alla Medihems verksamheter följs upp med Qualimax och modellen används också av ett par av Sveriges kommuner.

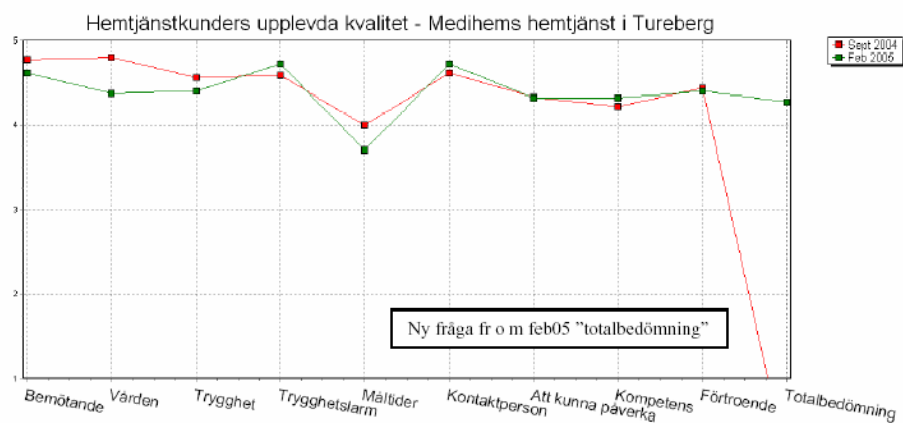
Uppföljningen av hemtjänsten bygger på fem delar:

- Brukarenkät till personer med hemhjälp

- Attitydundersökningar bland medarbetare genom en enkät
- Telefonintervjuer med anhöriga/närstående
- Enkät till politiker och tjänstemän hos uppdragsgivare
- Redovisning av ett antal vårdindikatorer

Frågorna i boendeintervjuerna och anhörigenkäterna är utformade på ett sådant sätt att de svarar mot krav som ställs i Socialstyrelsens allmänna råd. Vårdindikatorerna är en redovisning av fall, trycksår, klagomål och synpunkter m.m.

Vissa resultat från undersökningarna finns tillgängliga på företagets hemsida (www.mediheim.se). Nedan visas ett exempel på hur brukarenkäten presenteras på företagets hemsida.



Stadsledningskontorets förslag

Arbetsgruppens föreslår en systematisk uppföljning av hemtjänst, ledsagning och avlösning som består av följande obligatoriska delar:

1. Stadsövergripande brukarundersökningar
2. Utförarnas egenuppföljningar.
3. Stadsdelsnämndernas uppföljning av utförarnas verksamhet.
4. Uppföljning av enskilda ärenden
5. Information till stockholmarna om resultaten i uppföljningarna
6. Rapport till kommunfullmäktige

Härutöver bör stadsdelsnämnderna utveckla uppföljningsinstrument med hänsyn till egna förutsättningar.

Stadsövergripande brukarundersökningar

I de måldokument som finns för äldreomsorg och omsorg om funktionshindrade, både på nationell nivå och i Stockholms stad, sätts brukaren i centrum. Exempelvis gott bemötande, trygghet, integritet och inflytande lyfts fram som centrala kvalitetskriterier för omsorgen.

Arbetsgruppen anser att brukarundersökningar bör vara en metod för att följa upp verksamhetens kvalitet. I flertalet stadsdelsnämnder och hos många enskilda utförare görs redan brukarundersökningar.

Brukarundersökningar som gjorts av kommunstyrelsen 1995, 1998 och 2003 har genomförts med hjälp av stadens utrednings- och statistikkontor (USK). Personer med hemtjänst (och år 2003 även ledsagning och avlösning) fick i undersökningarna fylla i ett frågeformulär där de besvarade frågor som handlade om verksamhetens kvalitet. I de två första undersökningarna kunde resultat tas fram för enskilda utförare. Resultaten användes också aktivt av utförarna i deras förbättringsarbete.

Stadsledningskontoret menar att det är av stort värde att staden med jämna intervaller genomföra brukarundersökningar på det sätt som gjordes 1995 och 1998. Staden får då en uppfattning om utvecklingen av verksamhetens kvalitet över tiden. De enskilda utförarna får information om styrkor och svagheter i verksamheten och kan jämföra sig med andra utförare. Enskilda äldre och andra kan också få en bild av hur verksamheten fungerar.

Enligt arbetsgruppen är det viktigt att det finns en bas av frågor i brukarundersökningarna som är gemensam år från år, så att långsiktiga utvecklingstendenser kan studeras. Arbetsgruppen har tagit fram ett förslag på ett tiotal frågor som bör vara återkommande år från år. Visst samråd har skett med USK under hand. Exempel på frågor är:

- Hur är bemötandet från den personal som ger dig hemtjänst?
- Vet du på förhand vid vilken tid hemtjänsten kommer?
- Vet du vart du ska vända dig med synpunkter och klagomål?
- Tas hänsyn till dina önskemål och åsikter om hur hjälpen ska utföras?

Frågorna är utformade så att de ska svara mot krav som ställs i Socialstyrelsens allmänna råd om kvalitetssystem inom omsorgen om äldre och funktionshindrade (SOFS 1998:8), exempelvis gällande trygghet, självbestämmande, integritet, säkerhet och delaktighet. De obligatoriska frågorna kan vid behov kompletteras med andra angelägna frågor.

Enligt arbetsgruppen kan också övervägas att komplettera enkätundersökningarna med intervjuundersökningar, för att få en fördjupad kunskap inom olika områden.

Kostnaden för att göra en total brukarundersökning där resultat kan ges för enskilda utförare är i storleksordningen 1,5 mnkr. Kostnaden kan begränsas om urvalsundersökningar görs. Arbetsgruppen föreslår att brukarundersökningar ska göras var fjärde år och att kommunstyrelsen ska budgetera medel för detta ändamål. En första brukarundersökning föreslås genomföras år 2006 och kommunstyrelsen ansvarar för genomförandet. Samråd bör ske med USK om frågor rörande genomförandet av undersökningen, utformning av frågeformulär m.m.

Utförarnas egenuppföljning

Enligt SOFS 1998:8 bör det inom verksamheten finnas metoder för egenkontroll, dvs. granskning av verksamhetens resultat. Enskilda utförare inom kundvalsmodellen för

hemtjänst, ledsagning och avlösning har i avtalet med staden förbundit sig att följa SOFS 1998:8.

Många utförare, både kommunala och enskilda, har väl fungerande metoder för egenuppföljning. Dessa har ofta utvecklats under många år och anpassats till utförarens egen verksamhet och förutsättningar. Brukarundersökningar ingår normalt som en del i egenuppföljningen, men är inget krav.

Enligt arbetsgruppens uppfattning finns inte anledning att, utöver vad som framgår av Socialstyrelsens allmänna råd, ställa krav på hur egenuppföljningen ska utformas. Däremot anser stadsledningskontoret att utförare som planerar att göra brukarundersökningar kan rekommenderas att använda sig av de frågor som föreslås användas i de stadsövergripande enkätundersökningarna. Särskilt utförare som inte har egna färdiga formulär för enkätundersökningar bör överväga denna rekommendation. Härutöver kan de komplettera enkäten med andra frågor som utföraren har särskilt intresse av.

Genom att använda gemensamma frågor i brukarundersökningarna möjliggörs jämförelser mellan utförare, vilket är till gagn för verksamheten.

Stadsdelsnämndernas uppföljning av utförarnas verksamhet

Verksamheten hos enskilda utförare som har ramavtal med staden om försäljning av platser på vård- och omsorgsboenden följs årligen upp. Vid platsbesök går verksamheten igenom med hjälp av ett frågeformulär som stadsledningskontoret i samråd med stadsdelsförvaltningarna tagit fram. Varje stadsdelsnämnd ansvarar normalt för att följa upp verksamheten vid 2-4 vård- och omsorgsboenden med ramavtal. Resultaten av uppföljningarna rapporteras till stadsledningskontoret.

Arbetsgruppen anser att denna modell bör tjäna som vägledning för hur uppföljning av verksamheten hos utförarenheter inom hemtjänst, ledsagning och avlösning ska göras.

Arbetsgruppen har tagit fram ett förslag till frågeformulär som stadsdelsnämnderna kan använda vid uppföljning av utförarnas verksamhet. Några av de frågor som tas upp i formuläret är:

- Görs dokumentation i enlighet med Socialstyrelsens och stadens riktlinjer?
- Finns godtagbara arbetsplaner?
- Finns metoder för egenuppföljning?
- Finns kontaktpersoner?
- Finns fungerande och dokumenterade rutiner för nyckelhantering?

Frågorna har tagits fram med utgångspunkt från de krav som staden ställer på enskilda utförare i kundvalsmodellen för hemtjänst, ledsagning och avlösning samt Socialstyrelsens allmänna råd om kvalitetssystem inom omsorgen om äldre och funktionshindrade.

I staden finns cirka 110 hemtjänstenheter, varav drygt hälften är kommunala. Varje stadsdelsnämnd föreslås få ansvar för att granska verksamheten vid hemtjänstenheter som ligger inom stadsdelsnämndens geografiska område. Enstaka enskilda utförare har kontor utanför stadens gränser. Stadsledningskontoret bör i dessa fall avgöra vilken

stadsdelsnämnd som ska ansvara för uppföljningen. Uppföljningar bör göras årligen och rapporteras till stadsledningskontoret.

Vid uppföljningen av verksamheten som drivs i egen regi kan former för kollegial granskning övervägas. Exempelvis kan stadsdelsnämnder komma överens om att granska varandras verksamheter eller så kan utförare inom stadsdelsnämnden följa upp verksamheten hos andra utförare i stadsdelsnämnden. Många utförare som prövat kollegial granskning har goda erfarenheter av detta, inte minst när det handlar om att föra tillbaka kunskap och idéer till den egna verksamheten.

Uppföljning av enskilda ärenden

Stadsdelsnämndernas biståndshandläggare svarar för att följa upp att enskilda personer som fått beslut om hemtjänst, ledsugning och avlösning får den vård och omsorg som beslutats. Biståndshandläggare följer på individnivå upp kvaliteten på de beställda insatserna. Detta görs genom kontakter med den enskilde och med utföraren. Några av staden fastställda riktlinjer för hur sådan uppföljning ska gå till finns inte, utan varje stadsdelsnämnd ansvar för att det finns fungerande rutiner. Arbetsgruppen anser att denna ansvarsfördelning fungerar väl och inte bör förändras.

Information till stockholmarna om resultaten i uppföljningarna

Det är av stort värde att resultaten i uppföljningarna (med undantag för uppföljningen av enskilda ärenden) görs tillgänglig för äldre, funktionshindrade och andra stockholmare. Genom att ta del av resultaten får personer som fått beslut om hemtjänst, ledsugning och avlösning en möjlighet att jämföra utförarna, vilket kan ge en bättre grund att stå på vid valet av utförare. Genom att resultaten från uppföljningarna görs tillgängliga för stockholmarna ökar också incitamenten för utförarna att upprätthålla en god kvalitet.

På stadens hemsida kan man i dagsläget få viss information om de olika utförarna och deras olika profil. Arbetsgruppen menar att hemsidan kontinuerligt också borde uppdateras med aktuella resultat från uppföljningar av verksamheten. Även resultat från egenuppföljningar bör kunna ses på hemsidan, förutsatt att de enskilda utförarna samtycker till detta.

Det bör beaktas att personer med olika former av funktionshinder ska kunna ta del av informationen.

Om informationen om respektive utförare finns samlad på hemsidan finns goda förutsättningar för biståndshandläggare som är i kontakt med äldre och funktionshindrade att ge relevant information om utförarna. Personer med möjlighet att gå in på stadens hemsida kan själva jämföra utförarna.

Rapport till kommunfullmäktige om utvecklingen av verksamheten

Arbetsgruppen föreslår att resultaten från kvalitetsuppföljningarna inom hemtjänst, ledsugning och avlösning vartannat år ska sammanfattas i en rapport till kommunstyrelse och kommunfullmäktige. I rapporten kan också ingå kvantitativa analyser gällande exempelvis vårdtyngdsutveckling, andelar kommunal respektive privat omsorg och

utveckling av andel omsorgstagare i olika åldergrupper. Från paraply-systemet¹ går att få underlag för sådana kvantitativa analyser.

Med en sådan rapport skulle kommunfullmäktige, i enlighet med SPO-utredningens förslag, med jämna mellanrum få en redovisning av utvecklingen inom hemtjänst, ledsagning och avlösning.

Äldreomsorgsinspektörernas och äldreombudsmannens årsrapporter skulle, utifrån andra förutsättningar, ge en fördjupad beskrivning av verksamheten.

Genomförande

Arbetsgruppen föreslår att kommunfullmäktige beslutar att staden ska ha en modell för uppföljning av hemtjänst, ledsagning och avlösning i enlighet med vad som föreslås i detta ärende. Kommunstyrelsen föreslås få i uppdrag att leda införandet av modellen för uppföljning.

Kommunstyrelsen föreslås för egen del besluta att ge stadsledningskontoret i uppdrag att leda arbetet med införandet av modellen för uppföljning. Detaljutformning av frågor i olika typer av enkäter och formulär ska stadsledningskontoret svara för.

Modellen för uppföljning ska fungera fullt ut från och med år 2006.

Vård- och omsorgsboenden för äldre

Modellen för uppföljning av privata vård- och omsorgsboenden har tidigare beskrivits. Arbetsgruppen anser att även denna modell bör utvecklas på några områden:

- Även kommunala äldreboenden bör omfattas av uppföljningsmodellen
- Uppföljningsformuläret bör förenklas, för att göra informationen mer tillgänglig för äldre och andra stockholmare som är intresserade av hur verksamheten fungerar. Stadsdelsnämndernas arbete med att göra uppföljningarna skulle också underlättas.
- Kommunfullmäktige bör vartannat år få en rapport om tillståndet i verksamheten.
- Resultaten från uppföljningarna bör göras tillgängliga på stadens hemsida.

Arbetsgruppen föreslår att kommunstyrelsen får i uppdrag att genomföra föreslagna förändringar av modellen för uppföljning av vård- och omsorgsboenden. Kommunstyrelsen föreslås för egen del ge motsvarande uppdrag till stadsledningskontoret. Den reviderade modellen ska träda i kraft fr.o.m. år 2006.

Härutöver föreslås att kommunstyrelsen får i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att göra stadsövergripande brukarundersökningar vid vård och omsorgsboenden var fjärde år, på liknande sätt som i detta ärende föreslagits för hemtjänst, ledsagning och avlösning.

¹ Det administrativa datasystemet inom äldreomsorgen och omsorgen om funktionshindrade

REMISSER

Ärendet har för synpunkter remitterats till kommunstyrelsens äldreomsorgsberedning, kommunstyrelsens pensionärsråd samt kommunstyrelsens handikappråd.

Kommunstyrelsens äldreomsorgsberedning beslöt den 10 juni 2005 att lämna följande yttrande.

Äldreomsorgsberedningen beslöt föreslå kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta följande

1. Kommunstyrelsens uppdrag att utarbeta riktlinjer för uppföljning av hemtjänst, ledsagning och avlösning är utfört.
2. Under ledning av kommunstyrelsen inför staden från och med den 1 januari 2006 en modell för kvalitetsuppföljning av hemtjänst, ledsagning och avlösning i enlighet med vad som föreslås i tjänsteutlåtandet.
3. Kommunstyrelsen får i uppdrag att genomföra i ärendet föreslagna förändringar av modellen för uppföljning av verksamheten vid vård- och omsorgsboenden att gälla från och med den 1 januari 2006.
4. Kommunstyrelsen får i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att göra stadsövergripande brukarundersökningar vid vård- och omsorgsboenden.

Äldreomsorgsberedningen beslöt föreslå kommunstyrelsen för egen del besluta följande

5. Stadsledningskontoret får i uppdrag att leda införandet av modellen för uppföljning av hemtjänst, ledsagning och avlösning.
6. Stadsledningskontoret får i uppdrag att genomföra i ärendet föreslagna förändringar av modellen för uppföljning av verksamheten vid vård- och omsorgsboenden.
7. Beslut under punkt 5-6 gäller endast under förutsättning att kommunfullmäktige beslutar i enlighet med vad kommunstyrelsen föreslår under punkt 2-3.

Reservation anfördes av ledamöterna *Ewa Samuelsson (kd)*, *Margareta Björk (m)* och *Helen Jäderlund Eckardt (fp)*, bilaga.

Kommunstyrelsens pensionärsråd beslöt den 7 juni 2005 att tillstyrka stadsledningskontorets förslag till beslut.

Kommunstyrelsens handikappråd beslöt den 15 juni 2005 att lämna följande yttrande.

Kommunstyrelsens handikappråd välkomnar riktlinjer för uppföljning enligt stadsledningskontorets förslag. Rådet önskar aktivt delta i den fortsatta uppföljningen.

Det är bra att stadsdelarna får ett huvudansvar för uppföljning av så väl privata som kommunala utförare.

Avvikelse, klagomål och synpunkter bör sammanställas av en ansvarig på stadsdelsförvaltningen och redovisas i nämnd. Även inom socialtjänstförvaltningens område bör en sådan ansvarig finnas, för de verksamheter som ligger under den nämnden. För att ett sådant system skall fungera krävs att det finns bra system för att rapportera avvikelser.

Rådet vill även poängtera att i ärendet fokuseras i hög grad på gruppen i behov av äldreomsorg. Insatser inom hemtjänst, ledsugning, avlösning samt trygghetslarm omfattar såväl funktionshindrade som äldre. Brukarundersökningar ska göras på för brukarnas bästa och mest tillgängliga sätt. Information om klagomålshantering m.m. måste utformas så att alla funktionshindrade kan ta del av informationen.

RESERVATIONER M M

Äldreomsorgsberedningen

Reservationen av ledamöterna Ewa Samuelsson (kd), Margareta Björk (m) och Helen Jäderlund Eckardt (fp) är av följande lydelse.

Förslag till beslut

1. att återremittera ärendet för utarbetande av ett kvalitetsuppföljningssystem för hela äldreomsorgen – hemtjänst och boendeformer - oavsett huvudman,
2. att branschrådets erfarenheter och kunskaper inhämtas i denna process
3. samt att därutöver anföra:

Det är positivt att staden visar ett intresse att följa upp kvaliteten över staden inom äldreomsorgen, i detta fall inom hemtjänsten, eftersom brister på detta ständigt påpekas och betonas av olika inblandade, bl a av revisorerna. I denna kör finns även stadsledningskontoret genom tidigare utlåtande eller projekt via Kompetensfonden. Den senare har finansierat ”Slutrapporten om hemtjänstens organisering”, som med all tydlighet visar att varje intervjuad enhet har sina egna rutiner för hur uppföljning av kvalitet och beslut ska gå till.

För uppföljning av enstaka-plats-avtalet följer stadsdelsnämnderna en mall, utarbetad av slk. Men även här skriver exempelvis slutrapporten från BUMS-projektet, finansierat av Kompetensfonden, följande: ”Det som framhållits som särskilt angeläget från alla interna och externa intressenter/partner är att utveckla biståndsenhetens uppföljning gentemot utförarna ur ett kvalitetsperspektiv från brukarens sida. Det finns en stor osäkerhet inom beställarenheten om och hur åtagandena utförs av utförarna, bl a på grund av en ofullständig verksamhetsuppföljning”.

Vi menar att de samordningsvinster om att ta ett helhetsgrepp och som stadens egen organisation genom bl a revisorerna eller projekt - finansierade av Kompetensfonden - kommit fram till, nu ska realiseras. Ett övergripande system för uppföljning av hela äldreomsorgen måste realiseras i Sveriges huvudstad – nu – om man vill uppfylla kommunallagens krav på likställighet. I andra kommuner går detta och man kan då ifrågasätta varför detta inte är möjligt i Sveriges huvudstad?

I föreliggande ärende framgår inte om de enskilda entreprenörerna – som står för mer än 30 % av utförarna inom hemtjänsten - eller de företag som finns representerade i stadens branschråd - överhuvudtaget varit tillfrågade eller inblandade i processen i detta ärende. Stadens intresse att föra en dialog med företag som idag är affärspartner är också i så fall starkt ifrågasatt. Vill staden vara en seriös partner – i så fall har en dialog varit.

I det förelagda förslaget menar vi att en uppföljning vart fjärde år är alltför sällan. Ur konkurrenssynpunkt är det inte heller seriöst att den kommunala verksamheten årligen granskar konkurrenterna, de enskilda utförarna. En konkurrent ska inte granska en konkurrent utan all uppföljning skall ske på neutral mark.

Dessutom föreslås i ärendet att dessa resultat ska rapporteras till stadsledningskontoret. Varför får inte i så fall äldreomsorgsberedningen idag en rapport om uppföljningen av enstaka-plats-avtalet?

Vi menar att det borde finnas en gemensam samsyn både från beställare och utförare i staden att skaffa sig kunskap om hur de olika verksamheterna bedrivs – styrkor, svagheter och angelägna förbättringsområden – allt för att försäkra sig om att den service som våra äldre medborgare har fått via beslut – skall vara dem tillgodo.

I stadens kf-utlåtande 2005:113 i fråga om stadens nyckeltal för stadens integrerade lednings- och styrsystem under rubriken ” Effekter ur brukarperspektiv ” framkommer väldigt tydligt att ”staden – utöver nyckeltal - måste använda brukarundersökningar i större utsträckning än idag. Om den information som samlas in ska kunna användas för jämförelser mellan nämnder måste det finnas system och metoder som möjliggör jämförbarhet.”

Om man menar allvar med detta, måste staden ta ansvar för ett kvalitetsuppföljningssystem för hela äldreomsorgen – inte endast hemtjänsten – oavsett huvudman.

Systemet i sig behöver staden inte uppfinna, eftersom det finns redan ett antal på marknaden som skulle kunna anpassas till ILS-systemet.

Vi instämmer dock helt med slk att informationen om resultaten i uppföljningarna skall kunna följas på hemsidan. Vi menar att detta är lika viktigt för våra medborgare som skall välja barnomsorg, skola som hemtjänst eller särskilda boenden.

Allt för den enskilde medborgaren – i centrum.

Eller räknas inte våra äldre medborgare dit?

Och varför då detta förslag till kf-beslut?