



PM 2012:46 RV (Dnr 327-167/2012)

Styrning, uppföljning och kontroll av beviljade insatser inom äldreomsorgen, revisionsrapport nr 2/2012

Remiss från stadsrevisionen, revisorsgrupp 1

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen av stadsrevisionens revisionsrapport nr 2/2012 "Styrning, uppföljning och kontroll av beviljade insatser inom äldreomsorgen" hänvisas till vad som sägs i denna promemoria.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Joakim Larsson anför följande.

Ärendet

Revisionskontoret har granskat hur nämnderna styr, följer upp och kontrollerar att äldre på externt drivna vård- och omsorgsboenden får de insatser som beviljats och att de erbjuds en god och säker hälso- och sjukvård samt rehabilitering. Tre stadsdelsnämnder har granskats, Hässelby-Vällingby, Norrmalm och Enskede-Årsta-Vantör. Revisionskontoret visar på flera brister, bland annat i handläggnings- och utförarprocesser.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret anser att det är av stor vikt att uppföljningar inom äldreomsorgen sker enligt ett strukturerat och enhetligt sätt på avtals-, verksamhets- och individnivå, oavsett utförare.

Mina synpunkter

Det är oerhört viktigt att det finns en väl fungerande uppföljning och granskning av kvaliteten inom äldreomsorgen i Stockholms stad. Genom stadens kvalitetsprogram har vi fastställt stadens långsiktiga ambition och kvalitetsarbetet är en bärande del i den visionen. Revisionsrapporten konstaterar att det finns områden som kan förbättras inom äldreomsorgen, bland annat för att säkerställa att den äldre får de insatser som han eller hon är i behov av. Arbetet med förbättringsåtgärder har påbörjats.

Förra året fattades beslut om att inrätta en ny enhet för kvalitetsinspektioner inom äldreomsorgen. I enhetens uppdrag ingår bland annat att tillsammans med stadsdelsnämnderna utveckla systematik för såväl individuppföljning som verksamhets- och avtalsuppföljningar. Enheten ska även komplettera dagens uppföljningar. Det är vik-

tigt att äldrenämnden och stadsdelsnämnderna gemensamt utarbetar former för hur stadsdelsnämnderna på ett strukturerat och enhetligt sätt kan arbeta med uppföljning av den enskildes insatser. Likaså behöver medicinskt ansvarig sjuksköterskas (MAS) roll i uppföljningsarbetet förtydligas. Dessutom har stadsledningskontoret fått i uppdrag att ta fram riktlinjer för dels hantering av entreprenörer som inte sköter sitt uppdrag i enlighet med avtal och förfrågningsunderlag, dels att ta fram stadsgemensamma riktlinjer för hantering av brukare som drabbas när entreprenörer inte fullföljer sitt uppdrag. Detta är ett första steg i arbetet med att stärka uppföljningen kring individen för att säkerställa att den vård och omsorg som ges till den äldre är behovsanpassad och av hög kvalitet.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen av stadsrevisionens revisionsrapport nr 2/2012 ”Styrning, uppföljning och kontroll av beviljade insatser inom äldreomsorgen” hänvisas till vad som sägs i denna promemoria.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Stockholm den 22 mars 2012

JOAKIM LARSSON

Bilaga

Revisionsrapport - Styrning, uppföljning och kontroll av beviljade insatser inom äldreomsorgen

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet *Daniel Helldén* (MP) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. i huvudsak hänvisa till promemorian som yttrande över rapporten
2. verka för att personal hos alla utförare ska ges full meddelarfrihet i likhet med av kommunen anställd personal
3. också säga följande

Den senaste revisionsrapporten ”Styrning, uppföljning och kontroll av beviljade insatser inom äldreomsorgen” (Nr 2 januari 2012) visar omfattande och allvarliga brister på externt drivna vård- och omsorgsboenden.

Ofta saknas en helhetsbedömning av den äldres behov. Handläggarna ser enbart till fysisk hälsa och inte till livsstil och intressen – vilket gör att den äldres egentliga behov kanske inte alls tillgodoses. Målen utformas som schabloner – att enbart säga ”heldygnsomsorg” ger ingen vägledning om hur insatserna ska utformas, och det försvårar möjligheten att följa upp insatsen. Genomförandeplaner saknar oftast information om hur den äldre varit delaktig i planeringen, och liknar mer arbetsinstruktioner för personalen än beskrivningar av den äldres behov och önskemål. I fråga om rehabilitering görs olika tolkningar av uppdraget och det råder oklarheter om vem som ansvarar för vad. Risker är uppenbara att äldre inte får den rehabilitering de är i behov av och har rätt till.

Vidare finns brister när avtalen ska förlängas, det är oklart om kommunstyrelsen samrått med berörda nämnder innan avtal förlängs och det framgår inte heller om kommunstyrelsen följt upp att entreprenören levt upp till de satta kraven innan man beslutar om förlängning. Sanktionsmöjligheter, som vite, upphävande av avtal eller avdrag i ersättningen, tolkas och används på olika sätt av olika nämnder.

Sammantaget finns en rad allvarliga brister, som behöver åtgärdas snarast. Hittills har kontroll av den privatiserade äldreomsorgen i endast liten utsträckning omfattat kvalitetskraven. Tillsyn har gjorts genom frågor till företagen om de har kontrollprogram, avvikelshantering, personalutbildning, ledningssystem med mera. I praktiken har ingen kontrollerat kvaliteten eller hur rutiner har implementerats i verksamheterna. Miljöpartiet välkomnar därför den nya enheten för kvalitetsinspektioner.

En viktig del i ett gott klimat för kontroll och uppföljning är att de anställda känner sig fria att skicka signaler i fall då de uppmärksammar att något är fel. Det finns exempelvis meddelarskydd som i dag gäller fullt ut inom kommunal äldreomsorg, liksom i vissa fall då lokalt avtal tecknats om meddelarfrihet. Miljöpartiet anser att Stockholms stad bör ställa krav på full meddelarfrihet för all personal i äldreomsorgen, oavsett utförare.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden *Karin Wanngård* och *Tomas Rudin* (båda S) enligt följande.

Det är en mycket allvarlig kritik som framförs i rapporten om styrning, uppföljning och kontroll av beviljade insatser inom äldreomsorgen. Revisionskontoret visar på flera brister, bland annat i handläggnings- och utförarprocesser. Ansvarsfördelningen är alltför otydlig mellan stadsdelsdirektörer, stadsdelarna, äldrenämnd och kommunstyrelse. Det har skett stora förändringar de senaste fem åren inom äldreomsorgen där en allt större del av verksamheten utförs av externa utförare. Detta har lett till att man inte har haft samma insyn i verksamheten som i den egna. Stadens uppföljning och kontroll har inte hängt med i samma takt som omvandlingen av verksamheterna, vilket är anmärkningsvärt.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Åsa Jernberg* och *Stefan Nilsson* (båda MP) med hänvisning till reservationen av (MP) i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av *Ann-Margarethe Livh* (V) enligt följande.

1. Jag föreslår kommunstyrelsen besluta attFöredragande borgarrådets förslag bifalles delvis.
2. Stadsdelsnämnderna rekommenderas att alltid ta upp eventuella förslag om förlängning av avtal med entreprenörer i nämnderna.
3. Därutöver vill jag framföra följande

Vi konstaterar att revisorernas kritik till stora delar sammanfaller med den kritik och de ifrågasättanden som vänsterpartiet har framfört i olika nämnder under en följd av år. Det handlar till exempel om behovet av en samlad kvalitetsuppföljning, behovet av klargöranden i samband med avtals- och verksamhetsuppföljningar om vilka mervärden som utlovats i anbudet och tydlig information om vad bristerna kan leda till i form av vite, hävning etc.

Vänsterpartiet vill understryka vikten av att kommunen har en oberoende MAS, oberoende både i relation till kommunens egna boenden som till privata utförare. MAS har ett särskilt tillsynsansvar enligt hälso- och sjukvårdslagen och att tillsynsansvaret kan utföras på ett oberoende och självständigt vis är mycket viktigt för patientsäkerheten. Kommunens MAS är kommunens tillsynsfunktion medan de privata företagens MAS är deras tillsynsfunktion. De

privata företagen utför omsorg på uppdrag av kommunen och för offentliga medel, och därför ska kommunens MAS ha en stark ställning även gentemot privata utförare.

Vi har också i likhet med revisorerna ställt oss frågande till varför stadsdelsförvaltningarna och inte stadsdelsnämnderna yttrar sig över förlängning av entreprenadavtal. Det borde självfallet vara de lokala politikerna och inte de lokala tjänstemännen som yttrar sig och dessutom borde beslutet fattas åtminstone av kommunstyrelsen och inte stadsdirektören. I grunden anser vi givetvis att det är stadsdelsnämnderna ska återfå beslutanderätten över upphandlingar och att den ideologiskt tvångsmässiga konkurrensutsättningen ska upphöra. Vi menar också att stadsdelsnämnden bör besluta även i ärenden om verksamhetsuppföljningar av privata utförare, eftersom ansvaret för uppföljningen är fördelat till stadsdelsförvaltningen. Att äldrenämnden ansvarar för åtgärder för privata utförare är en annan sak och det kvarstår.

Äldreomsorgen är långt ifrån perfekt och att det krävs stora insatser för att vi ska få en äldreomsorg som vi alla kan vara stolta över. För att kunna ha en helhetssyn på äldre och en individuellt anpassad vård och omsorg krävs en god bemanning och en god arbetsmiljö. Självklart måste också de äldres uppfattning väga tungt i alla kontakter med äldreomsorgen.

Det är inte acceptabelt att individuppföljningar och oanmälda besök hos utförare inte genomförs på grund av tidsbrist. Kommunfullmäktiges ansvarar för att fördela tillräckligt med resurser till äldreomsorgen, vilket vi förutsätter beaktas i 2013 års budget.

Särskilt uttalande gjordes av *Roger Mogert, Tomas Rudin och Olle Burell* (alla S) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (S) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Revisionskontoret har granskat hur nämnderna styr, följer upp och kontrollerar att äldre på externt drivna vård- och omsorgsboenden får de insatser som beviljats och att de erbjuds en god och säker hälso- och sjukvård samt rehabilitering. Tre stadsdelsnämnder har granskats, Hässelby-Vällingby, Norrmalm och Enskede-Årsta-Vantör. Revisionskontoret visar på flera brister, bland annat i handläggnings- och utförarprocesser.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 29 februari 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret instämmer med revisionskontoret om att det är av mycket stor vikt att stadsdelsnämndernas uppföljning görs systematiskt för att säkerställa att den äldre får sina behov av vård- och omsorg tillgodosedda. Stadsdelsnämnderna har ett tydligt ansvar för uppföljning av den enskilde och måste säkerställa att så sker. De senaste åren har stadsdelsnämnderna fått en tydligare beställarroll och utöver en god kompetens avseende utredning och beställning behövs en strukturerad organisation för uppföljning.

Det är två former av uppföljning som måste ske från stadens sida. Dels uppföljning av om stadens entreprenörer utför vad som överenskommits i avtal och enligt förfrågningsunderlag. Dels uppföljning av om den enskilde får den vård och omsorg som bestämts i biståndsbeslutet.

Stadsledningskontoret anser att stadens krav på och uppföljning av verksamhet ska vara lika, oavsett utförare. Utifrån beställarperspektivet måste samma krav ställas på alla utförare, såväl kommunala som enskilt drivna. Stadsledningskontoret bedriver ett utvecklingsarbete i denna riktning, för inarbetande i vår styrmodell ILS, integrerad ledning och styrning. Det hade mot denna bakgrund varit bättre om revisionskontorets granskning omfattat även kommunalt driven verksamhet eftersom den då sagt mer om hur en modell som säkerställer kvalitet till invånaren borde utformas.

De gångna årens upphandlingar av äldreomsorg till fast pris har inneburit en successiv utveckling av stadens förfrågningsunderlag, som har blivit allt tydligare i sitt kravställande och därmed också blivit enklare att följa upp. Utvecklingen har skett i samråd mellan stadsledningskontoret, äldreförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna. Det kan dock konstateras att systematiken i uppföljningen behöver förbättras och göras enhetlig i staden. Det har redan tagits steg i denna riktning. För att ytterligare stärka uppföljningen krävs att de individuella beslut som fattas av respektive stadsdelsnämnd är utformade på ett sådant sätt att det som är kvalitet för var och en säkerställs. Genom avtal kan endast den generella kvaliteten bestämmas och följas upp, inte den individuella.

Beslut har fattats om att inrätta en ny enhet för kvalitetsinspektioner inom äldre-nämnden. I enhetens uppdrag ingår bl.a. att tillsammans med stadsdelsnämnderna utveckla systematik för såväl individuppföljning som verksamhets- respektive avtalsuppföljningar. Stadsledningskontoret anser att det är viktigt att äldre-nämnden och stadsdelsnämnderna gemensamt utarbetar former för hur stadsdelsnämnderna på ett strukturerat och enhetligt sätt kan arbeta med uppföljning av den enskildes insatser. Detta är sedan länge ett lagstadgat

krav. För att kunna följa upp den enskildes insatser krävs bl.a. tydligare biståndsbeslut och beställningar.

Stadsledningskontoret instämmer i revisionskontorets påpekande av behovet av att rehabilitering och habilitering i bemärkelsen av behov av fysiska aktiviteter, funktionsstödjande arbete och förhållningssätt ska framgå i en beställning. Ett sådant förtydligande liksom andra förtydliganden kring uppföljning av såväl biståndsbeslut som generella avtal där alla berörda nämnder i staden förväntas arbeta på likartat sätt bör göras i riktlinjer. Dessa bör utarbetas gemensamt av äldrenämnden och kommunstyrelsen för ställningstagande i kommunfullmäktige. I övrigt vad gäller rehabilitering påpekas att behovet ytterligare behöver förtydligas. Inför framtida upphandlingar, av vård och omsorgsboenden, kommer stadsledningskontoret att se över detta och göra dem utifrån gällande lagstiftning med statliga riktlinjer som bas.

Stadsledningskontoret har redan fått i uppdrag att ta fram riktlinjer för dels hantering av entreprenörer som inte sköter sitt uppdrag i enlighet med avtal och förfrågningsunderlag, dels att ta fram stadsgemensamma riktlinjer för hantering av brukare som drabbas när entreprenörer inte fullföljer sitt uppdrag.

Revisionskontoret noterar att det inte alltid framgår hur samråd genomförs mellan stadsdelsnämnd och stadsdirektör när förlängning av avtal sker. Stadsledningskontoret vill framhålla att samråd alltid sker med berörd stadsdelsnämnd. Stadsledningskontoret kontakter respektive förvaltning i god tid per mail och ofta sker samråd såväl per mail som telefon. Rutinen innebär också att om stadsdelsförvaltningen av olika skäl inte önskar förlänga avtalet, så förs frågan till nämnden för ställningstagande, dock kan stadsledningskontoret konstatera att rutinen och dess arbetsordning inte är skriftligen dokumenterad, vilket ska göras.

Stadsledningskontoret instämmer även i revisorernas bedömning av att MAS roll i uppföljningsarbetet behöver förtydligas. När socialstyrelsens kommande föreskrifter rörande ansvar för hälso- och sjukvården är klara så ska staden utifrån det förtydliga vad som gäller inom staden och ansvarsfördelning mellan nämnder respektive entreprenörer.

Som yttrande över stadsrevisionens rapport ”Styrning, uppföljning och kontroll av beviljade insatser inom äldreomsorgen”, 2: 2012, hänvisas till vad som sagts i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.