



Handläggare: Helena Andersson
Telefon: 08-508 09 051

Till Norrmalms stadsdelsnämnd

Styrning, uppföljning och kontroll av beviljade insatser inom äldreomsorgen – svar på remiss från stadsrevisionen

Förvaltningens förslag till beslut

1. Remissen besvaras med stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Christina Rapp Lundahl
stadsdelsdirektör

Annette Luengo
avdelningschef

Sammanfattning

Revisionskontoret har granskat hur stadsdelsnämnderna Norrmalm, Hässelby-Vällingby och Enskede-Årsta-Vantör 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.

Stadsdelsförvaltningen ställer sig positiv till revisionskontorets förslag om central vägledning i frågor om uppföljning och kontroll av boenden som drivs på entreprenad. Förvaltningen delar också uppfattningen om att kommunstyrelsen bör vägleda nämnderna i hur avtalade sanktionsmöjligheter ska användas, t.ex. under vilka omständigheter som vite ska utgå. Förvaltningarna behöver i större utsträckning gemensamma ramar och verktyg att utgå ifrån.

Bakgrund

Revisionskontoret har granskat hur stadsdelsnämnderna Norrmalm, Hässelby-Vällingby och Enskede-Årsta-Vantör 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. Granskningen berör även kommunstyrelsen och äldrenämnden genom det ansvar de har för riktlinjer, principer, policydokument och för uppföljningen av stadens samlade äldreomsorg.

Stadsrevisionen har begärt yttrande från berörda stadsdelsnämnder med anledning av den genomförda granskningen. Revisionskontorets rapport bifogas.

Ärendet

Revisionskontorets slutsatser och bedömning

I rapporten framkommer att ett utvecklingsarbete pågår inom de granskade nämnderna men revisionskontorets bedömning är att utvecklingsarbetet ännu inte fått full effekt och att nämndernas interna kontroll av handläggnings- och utförarprocesserna behöver stärkas.

De brister i handläggningsprocessen som påtalas är att det ofta saknas en helhetsbedömning av den äldres behov och att utredningarna ofta fokuserar på den äldres fysiska behov. Den äldres livsstil och intressen beaktas inte tillräckligt och det kan enligt rapporten medföra att den äldres behov inte tillgodoses. Vidare påtalas att målet för biståndet ofta är formulerat på ett schabloniserat sätt utan närmare precisering av innehållet i insatsen och vad den ska leda till. Utföraren får därmed inte en tydlig vägledning i hur insatsen ska utformas, vilket leder till att nämnden överlåter till utföraren att bestämma mål och innehåll för insatsen.

De brister i utförarens dokumentation som påtalas är att genomförandeplanen mer utgör en arbetsinstruktion för personalen än en beskrivning av den äldres behov och önskemål. Brister i dokumentationen påverkar nämndens möjlighet att kvalitetssäkra insatserna till den äldre. Vidare påtalas att informationsöverföringen mellan de två system som används för dokumentation av insatser enligt socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen till den äldre inte är säkerställd. Revisionskontoret menar att det saknas en sammanhängande händelsekedja med återkoppling av information mellan systemen.

Granskningen visar att nämnderna inte följer upp verksamheten vid vård- och omsorgsboenden på ett enhetligt sätt. Stora skillnader i nämndernas kvalitetssäkring av de grundläggande kraven i avtalen kan utmynna i kvalitetskillnader mellan de



verksamheter som nämnderna erbjuder de äldre, vilket inte är tillfredställande ut ett medborgarperspektiv. Vidare framhålls att det är nödvändigt att även de mer värden som finns i entreprenörens anbud fångas upp.

Om utföraren inte uppfyller sina åtaganden ska staden överväga att använda de sanktioner som finns reglerade i avtalet. Granskningen visar även att nämnderna inte agerar på ett enhetligt sätt mot utföraren i den frågan.

Av rapporten framgår också att det finns oklarheter och olika tolkningar av nämndernas rehabiliteringsuppdrag och även ansvarsfördelning mellan beställare och utförare. Risk finns därmed att den äldre inte får de rehabiliteringsinsatser de är i behov av.

Rekommendationer till kommunstyrelsen, äldrenämnden och stadsdelsnämnderna

Kommunstyrelsen och äldrenämnden bör enligt rapporten överväga behov av vägledning till stadsdelsnämnderna i uppföljning och kontroll av kvaliteten i de insatser som ges till de äldre. Revisionskontoret anser att kommunstyrelsen bör vägleda nämnderna i hur avtalade sanktionsmöjligheter ska användas. Vidare behöver kommunstyrelsen göra en anpassning och se över stadens möjligheter att anmäla enligt lex Maria vid sidan av entreprenören.

Äldrenämnden bör enligt revisionskontoret förtydliga nämndernas ansvar för rehabilitering inom vård- och omsorgsboenden och ytterligare vägleda nämnderna i hur den äldres behov av insatser kan stödjas i beställning och uppföljning. Äldrenämnden bör kontrollera att verktyget för vårdnivåmätningar används på avsett vis och att det avspeglar de äldres behov av både social omsorg och hälso- och sjukvård. Revisionskontoret anser också att äldrenämnden bör klargöra former och rutiner för nämndens medicinskt ansvariga sjuksköterska (MAS) i rollen som kvalitetsuppföljare vid uppföljning av vård- och omsorgsboenden.

Stadsdelsnämnderna bör på ett tydligare sätt redovisa ställningstagande i de samråd som ska ske med kommunstyrelsen inför beslut om förlängning av avtal. Vidare påtalas de stora krav som ställs på biståndshandläggaren när det gäller förmågan att göra en samlad bedömning av vilka insatser som behövs för att den äldre ska få en god vård och omsorg. Stadsdelsnämnderna rekommenderas att stärka kontrollen av att handläggarnas kartläggning och bedömning av den äldres behov utgår från ett helhetsperspektiv både vid beslut om insats och vid vårdbehovsmätning.



Iakttagelser på Norrmalm

Revisionskontoret har genomfört intervjuer med representanter för stadsdelsförvaltningen och två externa utförare, Stockholms Äldreboende AB och DigniCare/Prime Omsorg AB. Revisionskontoret har även gjort en dokumentationsgranskning hos beställarenheten och utförarna. Totalt granskades 16 ärenden daterade från februari 2006 till juni 2011.

I rapportens sammanfattning av iakttagelser på Norrmalm framförs att nämnden genomfört insatser för att utveckla och förbättra uppföljningen av verksamheten vid de externt drivna vård- och omsorgsboendena. Utvecklingsinsatserna har berört olika områden, bland annat myndighetsutövningen dvs. biståndshandläggarnas handläggning och dokumentation. Även behovet av att följa upp den enskildes vård- och omsorgsbehov har uppmärksammats mer. Samverkan och samarbete har etablerats mellan olika handläggare i syfte att säkra att den äldres behov blir tillgodosedda och att utföraren bedriver verksamheten i enlighet med vad som avtalats. Rapporten tar upp att löpande kontroller har införts för att trygga att utförarna har en tillräcklig bemanning och att utförarens ekonomiska avvikelserapportering fungerar.

I rapporten beskrivs också att nämnden ännu inte har en systematisk uppföljning av individuella insatser för samtliga äldre på vård- och omsorgsboende. En regelbunden uppföljning har genomförts för dem som har flyttat in sedan valfrihetssystemet infördes. Övriga har inte följts upp med samma systematik.

Enligt revisionskontorets uppfattning är det betydelsefullt att handläggaren vid kartläggningen av den äldres situation lyckas synliggöra den äldres samlade behov. Dokumentationsgranskningen visar att kartläggningen i stor utsträckning omfattar medicinska och praktiska behov medan behov som rör livsstil och intressen inte fokuseras tillräckligt.

Dokumentationsgranskningen visar att beställningarna till utförarna i hög utsträckning är utformade som rambeslut och att uppdraget till utföraren inte är tillräckligt tydligt formulerat vad gäller de resultat som ska uppnås. Formuleringarna ger inte vägledning till utföraren om hur insatsen ska utformas och försvårar dessutom förvaltningens uppföljning av att den äldre får en bra vård och omsorg.

Brister i social dokumentation har noterats i bland annat avsaknad av informativa sammanfattningar som kan ge stöd för en bedömning av den äldres situation och kopplingen mellan den sociala dokumentationen och den dokumentation som rör hälso- och sjukvård. Detta försvårar nämndens individuppföljning.



Kontroll bör enligt revisorerna ske av att utföraren har följt upp genomförandeplanen och resultatet från uppföljningen bör dokumenteras. De intervjuades uppfattning är att handläggarnas avstämning och kontroll av genomförandeplanen mot beställning inte har varit tillräcklig men att det nu har skett förbättringar.

Enligt rapporten är frågan om vem som avgör den äldres behov av vardagsrehabilitering oklar.

Revisionskontorets dokumentationsgranskning visar att handläggarnas kartläggningar i liten omfattning fokuserar på de äldres behov av individuellt utformade insatser för att kunna leva ett självständigt liv. Enligt revisionskontoret så överläts den bedömningen till utföraren och risken finns då att den äldre får anpassa sig till de aktiviteter som utföraren tillhandahåller.

Nämnden tillämnar en modell där särskilt utsedda uppföljare genomför uppföljningar och kontroller hos utförarna, vilket ger förutsättningar för likställighet i bedömningen av hur verksamheten fungerar. Rapporten beskriver dock att omvärderingar av den äldres vårdbehov görs av en och samma person inom beställarenheten och att inte finns någon systematisk kvalitetssäkring av mätningarna.

Nämndens ledningssystem enligt SoL och HSL saknade beskrivning av hur samverkan i vårdprocesserna ska utformas i förhållande till externa vårdgivare vid granskningen.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av äldreomsorgsavdelningen. Stadsdelsnämndens pensionärsråd har informerats om ärendet vid sitt sammanträde den 16 april 2012.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen delar revisionskontorets uppfattning om att kvalitetssäkringen av de individuella insatser som ges den äldre bör ske på ett enhetligt sätt. Nämnderna behöver i större utsträckning gemensamma ramar och verktyg att utgå ifrån i sitt uppföljningsarbete.

Förvaltningen ställer sig därför positiv till revisionskontorets förslag om central vägledning i frågor om uppföljning och kontroll av boenden som drivs på entreprenad.



Förvaltningen delar också uppfattningen om att kommunstyrelsen bör vägleda nämnderna i hur avtalade sanktionsmöjligheter ska användas, t.ex. under vilka omständigheter som vite ska utgå.

Revisorerna påpekar att stadsdelsnämnden ännu inte har en systematisk uppföljning av individuella insatser för samtliga äldre som har fått plats beviljad på ett vård- och omsorgsboende. På Norrmalm har en regelbunden uppföljning genomförts för dem som har flyttat in sedan valfrihetssystemet infördes. Tidigare beslut har inte följts upp med samma systematik. Stadsdelsförvaltningen kommer att förstärka individuppföljningen under 2012 för att kunna följa upp alla äldres individuella beslut på vård- och omsorgsboenden.

Förvaltningen delar uppfattningen om att de äldres livsstil och intressen inte beaktats i tillräckligt hög grad i bedömningen av de äldres behov. Det kartläggningsinstrument som förvaltningen i dag använder ger större möjlighet och lyfter fram dessa livsområden på ett annat sätt än tidigare. Dock kan det många gånger vara svårt att beskriva en äldre persons livsstil i samband med att han eller hon ansöker om vård- och omsorgsboende, då ansökan numera ofta sker vid vårdplanering på sjukhus och personen ifråga har ett mycket nedsatt hälsotillstånd.

I rapportens slutsatser framkommer att stadsdelsnämnderna rekommenderas att stärka kontrollen av att handläggarnas kartläggning och bedömning av den äldres behov utgår från ett helhetsperspektiv både vid beslut om insats och vid vårdbehovsmätningar. Ett av målen med kartläggningsinstrumentet var att de äldre i staden skulle få en mer likvärdig bedömning. För att inte skapa egna rutiner och mallar anser förvaltningen att det behövs en stadsövergripande kompetensutveckling och vägledning för biståndshandläggare. Risken finns annars att nämnderna utvecklar egna tolkningar av hur kartläggningsinstrumentet ska användas. Stadsdelsförvaltningen tar i handläggningsarbetet fram goda exempel på utredningar för ett lärande och på så sätt förbättra kartläggning och bedömning i handläggningsprocessen.

Stadsdelsförvaltningen har reviderat ledningssystemet enligt socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för systematiskt kvalitetsarbete. Ärendet behandlas i stadsdelsnämnden i april 2012.

Begreppet rehabilitering framstår i rapporten som svårtolkad. Stadsdelsförvaltningen anser att det är viktigt att förtydliga och skilja på den del av rehabiliteringen som ingår i den vardagliga omvårdnaden inom socialtjänsten och den del av rehabiliteringen som ingår i det kommunala hälso- och sjukvårdsansvaret enligt



hälso- och sjukvårdslagen (HSL). Rehabilitering som avser specifika insatser enligt HSL bedöms av legitimerad personal som sjukgymnast och arbetsterapeut och planeras i samråd med den enskilde på vård- och omsorgsboendet. Dessa insatser kan med hänsyn till detta inte framgå av en beställning till vård- och omsorgsboende enligt socialtjänstlagen. Enligt socialtjänstlagen ska utredningen begränsas till att avse omständigheter som har betydelse för bedömningen av den enskildes behov av stöd och hjälp.

Rehabiliteringsansvaret på externt drivna vård- och omsorgsboenden regleras tydligt i avtalen. Det ansvaret ligger under hälso- och sjukvårdslagen och dokumenteras utifrån det. MAS och MAR granskar dokumentationen på individnivå vid uppföljning av verksamheterna.

Vårdnivåmätning beskrivs i rapporten som en del i individuppföljningen och att dessa inte görs på ett systematiskt sätt. Stadsdelsförvaltningen anser att mätningen främst ska användas som ett verktyg för att bedöma den äldres behov av vård- och omsorgsinsatser. Vårdnivåmätningen utgör också grunden för ersättning till utföraren. Stadsdelsförvaltningen dokumenterar alltid resultatet av vårdnivåmätningen med journalanteckning som skrivs om när, var och vem som deltagit.

Bilaga

Revisionsrapport