



Handläggare: M Venizelos
Telefon: 08-508 36 206

Till
Äldrenämnden
20 mars 2011

Styrning, uppföljning och kontroll av beviljade insatser inom äldreomsorgen

Remiss från Revisionskontoret, rapport 2/2012. Dnr 420-19/2012

Förvaltningens förslag till beslut

1. Äldrenämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Äldrenämnden anser skrivelsen med anledning av revisionsrapport nr 2/2012 dnr 0112-39/2012, Christopher Ödman m.fl. (MP), besvarad med detta tjänsteutlåtande.

Eva Frunk Lind
Direktör

AnnMarie Ståhl
Avdelningschef

Sammanfattning

Revisionskontoret har granskat hur stadsdelsnämnderna Hässelby-Vällingby, Norrmalm 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.

Fyra av de granskade enheterna drivs på entreprenad efter central upphandling enligt LOU och kommunen är huvudman för verksamheten. Två av enheterna drivs i privat regi och har upphandlats enligt LOV. Kommunen är inte huvudman för verksamheten.

Revisionskontorets samlade bedömning är att nämndernas styrning, uppföljning och kontroll av insatserna för äldre vid externt drivna vård- och omsorgsboenden inte är tillräcklig och att det finns behov av förtydliganden avseende nämndens rehabiliteringsuppdrag samt stadsdelsnämndens MAS's roll i förhållande till MAS i entreprenadupphandlad verksamhet.

Äldreförvaltningen anser att en sammantagen och kvalitetssäkrad uppföljning är väsentlig för en framgångsrik utveckling av äldreomsorgens verksamheter oavsett regiform. Samtliga vård- och omsorgsboenden i staden och som staden har avtal med, följs årligen upp enligt kommunfullmäktiges stadsgemensamma uppföljningsmodell. Som ett komplement till uppföljningsmodellen har äldreförvaltningen tillsammans med stadsledningskontoret och stadsdelsförvaltningarna, inlett ett arbete för stadsgemensamma principer avseende den specifika uppföljningen av entreprenadavtal samt sanktioner och utformning av individuppföljningen.

Förvaltningen kommer att förtydliga rehabiliteringsansvaret vid revidering av riktlinjerna för biståndshandläggning samt förtydliga rutinerna avseende rollen som medicinskt ansvarig sjuksköterska inom stadsdelsnämnd respektive vid entreprenad.

Bakgrund

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Stockholm granskar nämnders och styrelserns ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag.

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.

Ärendet

Granskning har omfattat stadsdelsnämnderna Hässelby-Vällingby, Norrmalm och Enskede-Årsta-Vantör. Kommunstyrelsen och äldrenämnden berörs också av granskningen genom det ansvar de har för riktlinjer, principer, policydokument och för uppföljningen av stadens samlade äldreomsorg.

Revisionskontorets samlade bedömning är att nämndernas styrning, uppföljning och kontroll av insatserna för äldre vid externt drivna vård- och omsorgsboenden inte är tillräcklig. Granskningen har identifierat brister i handläggnings- och utförarprocesserna som påverkar nämndernas förutsättningar att styra och följa upp att den äldre får den insats som hon/han har rätt till.

Stadsdelsnämnderna följer inte upp verksamheten vid vård- och omsorgsboendena på ett tillräckligt och enhetligt sätt. De granskade stadsdelsnämndernas uppföljning av de individuella insatserna för den äldre, är inte systematisk. Revisionskontoret rekommenderar äldrenämnden att överväga behovet av vägledning till stadsdelsnämndernas uppföljning och kontroll av kvaliteten i de insatser som ges till de äldre.

Granskningen visar också att det finns oklarheter och olikheter i tolkningen av nämndens rehabiliteringsuppdrag och att biståndshandläggarnas kartläggningar inte fokuserar på de äldres behov av rehabiliterande stöd i större omfattning. Revisionskontoret rekommenderar äldrenämnden att förtydliga stadsdelsnämndernas ansvar för rehabilitering och att ytterligare vägleda nämnderna i hur den äldres behov av insatser kan stödjas i beställning och uppföljning. Äldrenämnden rekommenderas även att kontrollera att det verktyg som används vid mätning av vårdnivåer används på avsett vis och att det avspeglar såväl social omsorg som hälso- och sjukvård.

I de avtal som staden tecknat med privata vårdgivare framgår att entreprenören som driver äldreboendet ska ha egen MAS som har ansvaret enligt 24 § HSL. Enligt revisionskontorets uppfattning kan inte nämndens MAS ha samma uppdrag och roll som entreprenörens. Revisionskontoret uppfattar att den uppföljning av entreprenörens verksamhet som nämndens MAS gör, sker i rollen som kvalitetsuppföljare. Revisionskontoret rekommenderar äldrenämnden att klargöra former och rutiner för denna uppföljning.

En skrivelse med anledning av revisionsrapport nr 2/2012, Christopher Ödman m.fl. (MP) har inkommit till äldrenämnden. I skrivelsen framförs frågeställningar om hur ett system kan formuleras för informationsutbyte med stadsdelsnämnderna avseende kontroll, hur säkerställa att äldrenämnden får fortlöpande information om samarbetet med stadsdelsnämnderna och aktuella brister och åtgärder på äldreboendena samt hur äldrenämnden och förvaltningen kan medverka till att upphandlingsreglerna görs tydligare när det gäller kvalitet, bemanning och utbildningskrav.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom äldreförvaltningen. Kommunstyrelsens pensionärsråd och äldrenämndens handikappråd har tagit del av ärendet den 14 mars 2012. De fackliga organisationerna har tagit del av ärendet i förvaltningsgruppen den 15 mars 2012.

Förvaltningens synpunkter

Revisionskontoret har granskat hur nämnderna styr, följer upp och kontrollerar att äldre på sex externt drivna vård- och omsorgsboenden får de insatser som beviljats och att de erbjuds en god och säker hälso- och sjukvård samt rehabilitering.

Fyra av de granskade enheterna drivs på entreprenad efter central upphandling enligt LOU och kommunen är huvudman för verksamheten. Kommunstyrelsen är avtalstecknare och stadsdelsnämnden avtalsförvaltare och uppföljningsansvarig. Två av enheterna drivs i privat regi och har upphandlats enligt LOV, med avtal om köp av enstaka platser. Kommunen är inte huvudman för verksamheten. Kommunstyrelsen är avtalstecknare och äldrenämnden avtalsförvaltare. Uppföljningsansvaret har uppdragits åt stadsdelsförvaltningarna. De olika driftsformerna påverkar ansvarsförhållandena mellan nämnderna. Äldreförvaltningen genomför under våren 2012 en revidering av förfrågningsunderlagen gällande hemtjänst och köp av enstaka plats på vård- och omsorgsboenden. I arbetet ingår en översyn av ställda krav på kvalitet, bemanning, utbildning etc.

Äldreförvaltningen anser att en sammantagen och kvalitetssäkrad uppföljning är väsentlig för en framgångsrik utveckling av äldreomsorgens verksamheter oavsett regiform, och för att tydliggöra i vad mån arbetet leder till en kvalitativ verksamhet med den enskilde äldre i fokus. Förvaltningen kommenterar nedan revisionskontorets synpunkter som riktar sig till och ligger inom äldreförvaltningens direkta ansvarsområde.

Äldreförvaltningen instämmer i revisionskontorets synpunkter att kvalitetssäkring av såväl den individuella insatsen som verksamhetens utförande och innehåll, bör ske på ett enhetligt sätt över staden.

Det sker en omfattande uppföljning av äldreomsorgens verksamheter och kvalitet. Samtliga vård- och omsorgsboenden i staden och som staden har avtal med, följs årligen upp av stadsdelsförvaltningarna enligt kommunfullmäktiges stadsgemensamma uppföljningsmodell. Äldreförvaltningen har kontinuerlig kontakt med stadsdelsförvaltningarna. Resultatet sammanställs av äldreförvaltningen och redovisas till äldrenämnden och kommunfullmäktige. Verksamheter som upphandlats på entreprenad ska därutöver av stadsdelsnämnderna följas upp i enlighet med respektive enhets specifika avtal avseende åtaganden och mervärden. Uppföljningen av de individuella insatserna på individnivå har utformats på respektive stadsdelsnämnd.

Som ett komplement till stadens gemensamma uppföljningsmodell har äldreförvaltningen tillsammans med stadsledningskontoret och stadsdelsförvaltningarna, inlett ett arbete för stadsgemensamma principer avseende den specifika uppföljningen av entreprenadavtal. Arbetet inkluderar en gemensam syn på sanktioner, där en "eskaleringsstrappa" är under utarbetande. Uppföljningen av individuella insatser på individnivå ses också över för en stadsgemensam utformning. Därut-

över har äldreförvaltningen tagit fram en strategi, handlingsplan och metodbok för övergripande, systematisk uppföljning.

Stadsledningskontoret har utarbetat formerna för den äldrepeng i tre nivåer för ersättning inom vård- och omsorgsboenden, som infördes 1 juli 2008. Vårdbehovet bedöms där med hjälp av Bergerskalan. Äldreförvaltningen har i uppdrag att 2012 göra en översyn av ersättningssystemet för vård- och omsorgsboenden. Förvaltningen kommer att ta revisionskontorets synpunkter i beaktande vid översynen.

Revisionskontoret rekommenderar äldrenämnden att förtydliga stadsdelsnämndernas ansvar för rehabilitering inom vård- och omsorgsboendena och att ytterligare vägleda nämnderna i hur den äldres behov av insatser kan stödjas i beställning och uppföljning. Förvaltningen ser liksom revisionskontoret värdet av en mer heltäckande och sammansatt bedömning av den enskildes behov.

Enligt lagstiftningen är rehabilitering en hälso- och sjukvårdsuppgift. Det sker således ingen, och ska inte ske, någon rehabiliteringsbedömning enligt socialtjänstlagen, som är det lagrum som ligger till grund för biståndsbedömningen. ”Vardagsrehabilitering” i bemärkelsen behov av fysisk aktivitet, funktionsstödjande arbete och förhållningssätt ska däremot ingå i den biståndsbedömning som sker enligt socialtjänstlagen, eftersom rörelse och aktivitet är en grundläggande del i livet. Förvaltningen kommer att förtydliga ansvaret vid revidering av riktlinjerna för biståndshandläggning.

Uppföljningsansvaret för hälso- och sjukvårdsinsatserna är enligt revisorerna otydligt och pekar då framförallt på MASens roll vid entreprenadavtal. Förvaltningen instämmer med revisorerna att nämndens MAS inte kan ha samma uppdrag som entreprenörens MAS och att nämndens MAS gentemot entreprenören har rollen som kvalitetsuppföljare. Ansvarsfördelningen beskrivs i ”Lokal rutin om ansvarsfördelning mellan stadsdelsnämndens och entreprenörens medicinskt ansvariga sjuksköterskor”. Den förvaltande nämndens MAS ansvarar för uppföljning av att de aktuella kraven på hälso- och sjukvården i verksamheten säkerställs genom entreprenörens MAS. I avtalen med entreprenörerna står att entreprenörens MAS ska informera stadsdelsnämndens MAS om avvikelser, händelser, riskanalyser och förändringar i organisationen. Den lokala rutinen är framtagen 2010 av äldreförvaltningen i samverkan med stadens MAS’ar och stadsledningskontorets juridiska avdelning. Förvaltningen kommer att förtydliga den lokala rutinen.

Revisionskontoret tar också upp den oklarhet som finns i samband med Lex Maria anmälan i en entreprenad och som hänger samman med begreppet vårdgivaran-



svar. Förvaltningen anser det angeläget att det blir klarlagt vem som är vådgivare avseende hälso- och sjukvårdsansvaret vid en entreprenad. Förvaltningen följer Socialstyrelsens arbete avseende anmälningsskyldigheten. Verksamheter i privat regi med avtal om enstaka plats, har ett uttalat eget vårdgivaransvar.

Hälso- och sjukvårdsinsatserna beslutas på respektive vård- och omsorgsboende av tjänstgörande sjuksköterska, sjukgymnast, arbetsterapeut eller läkare. En del i att kvalitetssäkra hälso- och sjukvården är att ha dokumenterade vårdplaner med tydlig risk/bedömningsomfattning, målformulering, diagnoser för omvårdnad, medicinska insatser, rehabiliteringsinsatser och planerade åtgärder. Ytterligare ett sätt att kvalitetssäkra hälso- och sjukvården är att arbeta med kvalitetsregister bla Senior Alert och Palliativa registret. Allt fler enheter i staden använder sig av denna kvalitetssäkring.

Förvaltningen anser att skrivelsen från Christopher Ödman m.fl. (MP) är besvarad med detta tjänsteutlåtande.

Bilagor

- Revisionsrapport 2/2012: Styrning, uppföljning och kontroll av beviljade insatser inom äldreomsorgen.
- Skrivelse med anledning av revisionsrapport nr 2, 2012 (MP)