

Handläggare: Anna-Karin Sandén
Tfn: 08 508 10017

Östermalms stadsdelsnämnd

Hemtjänst för äldre, kvalitet och rättsäkerhet för den enskilde. Revisionsrapport nr 10 mars 2006, dnr 420/81-06 för yttrande.

Nämnden godkänner och överlämnar detta tjänsteutlåtande till revisionskontoret.

Carina Lundberg-Udelepp
Stadsdelsdirektör

Marianne Snell
programchef Äldreomsorgen

Sammanfattning

Revisionskontoret har granskat och bedömt rättsäkerheten för äldre vid genomförandet av beviljat bistånd i form av hemtjänst. Granskningen har genomförts i tre stadsdelsnämnder, men revisionen konstaterar mot bakgrund av tidigare granskningar och uppföljningar att granskningens resultat i stort sett är generella för alla stadsdelsnämnder.

Revisionen konstaterar att det finns brister i stadsdelsnämndernas styrning, uppföljning och kontroll över hemtjänstverksamheten. Den beställar- och utförarorganisation som tillämpas inom hemtjänsten ställer särskilda krav på organisation och arbetsformer. Förvaltningens yttrande stödjer till stora delar rapportens iakttagelser och bedömningar. Inom äldreomsorgen på Östermalm pågår kvalitets- och utvecklingsarbete inom flera för rapporten relevanta områden.

Kommunfullmäktige har beslutat om en för staden gemensam modell för kvalitetsuppföljning på nämndnivå vilket tidigare saknats. Förvaltningen välkomnar denna modell och ser den som ett stöd i förändrings- och utvecklingsarbetet.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom programområde Äldreomsorg.

Stadsdelsnämndens pensionärsråd behandlar ärendet 2006-05-08.

Handikapprådet har informerats genom att dess representant erhåller dagordningen till pensionärsrådets möte. De fackliga organisationerna behandlar ärendet 2006-05-09. Samverkan med landstinget i detta ärende sker 2006-05-10.

Bakgrund

Revisionskontoret har i enlighet med revisionsplanen för 2005/2006 granskat och bedömt rättssäkerheten för äldre vid genomförandet av beviljat bistånd i form av hemtjänst för äldre. Syftet med granskningen har varit att bedöma om stadsdelsnämnderna kan säkerställa rättssäkerheten för den enskilde, dvs om den enskilde får det bistånd som hon/han har rätt till enligt biståndsbeslutet. Det gäller såväl insatsens innehåll, omfattning som kvalitet.

Med rättsäkerhet i genomförandet avses i detta sammanhang att den enskilde får det bistånd som han/hon har rätt till enligt biståndsbeslutet, att beslutade insatser följs upp systematiskt och att det finns tillräcklig, väsentlig och korrekt dokumentation av genomförandet i det enskilda ärendet.

Granskningen har genomförts inom stadsdelsnämnderna Hägersten, Norrmalm och Skärholmen. Mot bakgrund av tidigare granskningar och verksamhetsuppföljningar konstaterar revisionskontoret att de brister och problem som framkommit vid granskningen är generella och gäller i större eller mindre utsträckning alla stadsdelsnämnder.

Sammanfattning av revisionens iakttagelser

- Stadsdelsnämnderna har inte en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll över hemtjänstverksamheten.
- Det saknas en systematisk uppföljning och kontroll av att beviljade hemtjänstinsatser genomförs på avsett sätt.
- Det finns allvarliga brister i dokumentationen av genomförandet av beviljade insatser såväl hos beställare/biståndsbedömare som hos utförare.
- Biståndshandläggarnas roll och ansvar måste förtydligas.
- Nämnderna måste säkerställa att ärendehantering sker på ett för den enskilde rättssäkert sätt.
- Stadens nya modell för uppföljning av kvaliteten inom bl.a. hemtjänstverksamheten bedöms som ett viktigt och nödvändigt stöd såväl i stadens övergripande verksamhetsuppföljning som i stadsdelarnas arbete med att utveckla kvaliteten inom hemtjänstverksamheten.

Revisionens slutsatser och bedömningar

Revisionen konstaterar följande

- det saknas en systematisk kvalitetsuppföljning av hemtjänstverksamheten.
- det saknas strukturerade former för samarbete och kommunikation mellan beställare och utförare inom hemtjänsten, såväl på ledningsnivå för övergripande verksamhetsfrågor, som på handläggarnivå för enskilda ärenden.
- det saknas en systematisk uppföljning och kontroll av att beviljade insatser genomförs på avsett sätt samt att det finns allvarliga brister i dokumentationen av genomförandet av beviljade insatser.
- stadens riktlinjer och anvisningar reglerar väsentliga delar av ärendehanteringsprocessen, men att stadsdelsnämnderna långt ifrån alltid har anpassat och utvecklat sina arbetsformer och rutiner på ett sätt som ligger i linje med stadens övergripande riktlinjer och tillämpningsanvisningar.

Enligt revisionens bedömning kan stadsdelsnämnderna inte säkerställa att ärendehanteringen sker på ett för den enskilde rättssäkert sätt.

Revisionen ser mycket positivt på den av fullmäktige beslutade för staden gemensamma modellen för uppföljning av kvaliteten bl.a. inom hemtjänstverksamheten. Denna blir ett viktigt och nödvändigt stöd såväl i stadens övergripande verksamhetsuppföljning som i stadsdelsnämndernas arbete med att utveckla kvaliteten i verksamheten.

Revisionens rekommendationer

Inom hemtjänsten tillämpas en kundvalsmodell, vilket innebär att rollen som beställare/myndighetsutövare tydligt separerats från själva utförandet. En beställar- och utförarorganisation är en förhållandevis komplicerad organisationsmodell som ställer särskilda krav på styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten.

Den nu genomförda granskningen visar att detta inte har uppmärksammats tillräckligt i stadens riktlinjer och tillämpningsföreskrifter, och inte heller i stadsdelsnämndernas lokala anvisningar och rutinbeskrivningar. Revisionen anser att beställarens/biståndshandläggarens ansvar behöver förtydligas vad gäller uppföljning och dokumentation av att utföraren genomför beviljad insats i enlighet med beställningen (innehåll, omfattning och kvalitet).

För att uppnå kvalitet såväl i biståndshandläggningen som i genomförandet av hemtjänstinsatser är det nödvändigt att det finns strukturerade samarbetsformer mellan biståndsbedömare och utförare.

Revisionen anser att även detta behöver markeras på ett tydligt sätt i stadens riktlinjer.

Förvaltningens synpunkter

Revisionskontorets granskning behandlar de mest centrala frågorna inom äldreomsorgen och lyfter fram ett antal utvecklingsområden. Förvaltningen kan konstatera att flera av de brister som beskrivs i rapporten även gäller äldreomsorgen inom stadsdelen Östermalm.

Östermalms stadsdelsnämnd har organiserat hemtjänsten enligt beställar-utförarmodellen och upplever delvis de problem som revisionen har sett. Inom äldreomsorgen pågår sedan 2005 ett utvecklings- och metodarbete i syfte att förbättra bl a samarbete och arbetsprocesser. Det gemensamma ansvaret för att den enskilde ska få en så bra hemtjänst som möjligt betonas. Detta ska ske genom tydliga ansvarsförhållanden, arbetsrutiner, former för samarbete osv. Tydligare riktlinjer kan underlätta detta arbete.

Tydliga beslut och arbetsplaner är de instrument som ska användas i det dagliga arbetet. Arbetsplanen ska utformas tillsammans med den enskilde. Gemensamma samverkansmöten för biståndshandläggare och hemtjänstens chefer genomförs. Varje månad ska genomgång och uppföljning av enskilda ärenden göras.

Biståndsenheten har sedan ett antal år en metodpärm som stöd för biståndshandläggarnas handläggning och dokumentation. Alla biståndshandläggare deltar i den fortbildning som anordnas av staden. Rutiner och underlag finns för biståndsbeslut, beställning, utförarnas bekräftelse av beställning, arbetsplaner samt löpande dokumentation. Både beställarens och enheternas ekonomi följs upp varje månad.

Alla enheter inom äldreomsorgen ska ha en plan för egenkontroll och uppföljning. Resultaten av dessa efterfrågas regelbundet vid dialogmöten och i samband med tertiärrapporter och verksamhetsberättelse. Äldreomsorgens kvalitetsarbete i projektet KLEO omfattar hela verksamheten både beställare och utförare. I projektgruppen deltar både biståndshandläggare och enhetschefer.

Dokumentationen har brister hos både biståndshandläggare och utförare vilket även förvaltningen har konstaterat i egna granskningar. Tre pågående projekt syftar till att förbättra och säkerställa en systematisk dokumentation inom äldreomsorgen, kvalitetsprojektet KLEO, samt projekt för införande av stadens dokumentationssystemen Vodok och ParaSol.

Biståndshandläggaren svarar för handläggning och beställning av insats och utföraren ansvarar för att genomföra den beställda insatsen. I denna

process är det helt avgörande att dokumentationen fungerar. Förvaltningen instämmer med revisionen i detta.

Pågående projekt samt införandet av IT-baserade dokumentationssystem kommer att höja kvaliteten på dokumentationen. Stora utbildningsinsatser för vård och omsorgspersonalen planeras.

Staden har riktlinjer och tillämpningsanvisningar för prövning av bistånd, kundvalsmodellen och dokumentation för både beställare och utförare.

De riktlinjer för uppföljning som gäller från 2006 utgör ett viktigt komplement och ger stöd i förvaltningens utvecklingsarbete.

Förvaltningen anser att stadens samlade riktlinjer och tillämpningsanvisningar, om de tillämpas, i stort sett utgör ett tillräckligt regelverk för att styra och följa upp hemtjänsten.

Förvaltningen instämmer i revisionens konstaterande att det finns brister i stadsdelsnämndernas styrning, uppföljning och kontroll över hemtjänstverksamheten. Den beställar- och utförarorganisation som tillämpas inom hemtjänsten ställer särskilda krav på organisation och arbetsformer. Samarbetsformerna är särskilt viktiga, varför beställare och utförare regelbundet samverkar kring sina brukare.

Inom äldreomsorgen på Östermalm pågår kvalitets- och utvecklingsarbete inom flera för rapporten relevanta områden. Kommunfullmäktige har beslutat om en för staden gemensam modell för kvalitetsuppföljning på nämndnivå vilket tidigare saknats. Förvaltningen välkomnar denna modell och ser den som ett stöd i förändrings- och utvecklingsarbetet.

Förvaltningens förslag

Nämnden godkänner och överlämnar detta tjänsteutlåtande till revisionskontoret.

Bilagor

1. Hemtjänst för äldre, kvalitet och rättssäkerhet för den enskilde.
Revisionsrapport nr 10 mars 2006, dnr 420/81-06.