



Handläggare: Hanna Runling
Tfn: 508 09 527

Till Norrmalms stadsdelsnämnd

Hemtjänst för äldre - kvalitet och rättsäkerhet för den enskilde - svar på remiss från revisionskontoret

Förslag till beslut

Remissen besvaras med stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande

Ylva Tengblad
stadsdelsdirektör

Mona Lindgren
avdelningschef

Sammanfattning

Revisionskontoret har granskat rättsäkerheten för äldre vid genomförandet av beviljat bistånd i tre av stadens stadsdelsnämnder. Granskningen har avsett rutiner för uppföljning och kontroll av hemtjänstverksamheten samt dokumentationen i enskilda ärenden. Granskningen har även innefattat ärendehantering och samarbetsformer mellan beställare och utförare.

Granskningen visar att nämnderna saknar rutiner för att följa upp hela ärendehanteringsprocessen och att rättsäkerheten för den enskilde inte kan tryggas. Förvaltningen anser att rapporten till största del stämmer överens med de synpunkter som förvaltningen lämnat i samband med granskningen och delar också i stort de förslag till åtgärder som redovisas.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom vård- och omsorgsavdelningen.

Bakgrund

Revisionskontoret har begärt yttrande från bl.a. Norrmalms stadsdelsnämnd med anledning av den granskning som har genomförts inom stadsdelsnämnderna Norrmalm, Hägersten och Skärholmen. Yttrandet ska vara revisionskontoret tillhanda senast den 31 maj 2006. Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämnderna kan säkerställa rättsäkerheten för den äldre i genomförandet av beviljat bistånd. Med rättsäkerhet avses att den äldre får det bistånd som är beviljat, att beslutade insatser följs upp systematiskt samt att dokumentationen i det enskilda fallet är ”tillräcklig, väsentlig och korrekt”.

Granskningen har avgränsats till verksamhetsområdet hemtjänst för äldre. Revisionskontoret har gjort en bedömning av om nämndernas rutiner för styrning, uppföljning och kontroll av hemtjänsten och genomförandet av beslut är funktionella ur rättsäkerhetssynpunkt. Granskningen har även innefattat ansvarsfördelning och samarbetsformer mellan beställare och utförare. Granskningen baseras på intervjuer med beställare och utförare samt granskning av dokumentation vilket inom Norrmalms stadsdelsnämnd omfattar 27 ärenden.

Sammanfattning av rapporten

Revisionskontoret anser att granskningen bekräftar den problembild som framkommit i tidigare rapporter och konstaterar att de brister som framkommit gäller i större eller mindre utsträckning i alla stadsdelsnämnder.

Styrning, uppföljning och kontroll av hemtjänstverksamheten

Revisionskontoret menar att en beställar- och utförarorganisation ställer höga krav på uppföljning, kontroll och strukturerad samverkan. När det gäller ansvarsfördelning mellan beställare och utförare gör revisionskontoret bedömningen att den är tydlig hos de tre granskade stadsdelsnämnderna. Dock saknas strukturerade former för samarbete och dialog på alla nivåer inom organisationen.

I detta avseende bedöms Norrmalm ha ett påbörjat arbete med att utveckla och formalisera samarbetet i och med förslag till skriftliga överenskommelser mellan beställare och utförare. Revisionskontoret framhåller vikten av att former för strukturellt samarbete skapas och att kommunikationen utvecklas mellan utförare och beställare. Enligt revisionskontorets uppfattning följer de tre stadsdelsnämndernas upp det

ekonomiska resultatet men anser att det finns anmärkningsvärda brister avseende nämndernas styrning, uppföljning och kontroll av hemtjänstverksamheten. Det framhålls att arbetet med en systematisk kvalitetsuppföljning och måluppfyllelse är ett utvecklingsområde.

Genomförande och uppföljning av beviljade insatser

Vad gäller genomförandet av beviljade insatser visar granskningen att de tre stadsdelsnämnderna saknar rutiner för en systematisk uppföljning av beslutade insatser. Revisionskontoret framhåller att rättsäkerheten åsidosätts om det inte finns en övergripande uppföljning och kontroll av att besluten verkställs. Revisionskontoret noterar att Norrmalms stadsdelsnämnd har påbörjat ett utvecklingsarbete avseende system för kontroll av att den beviljades hjälpen utförs. I detta avseende efterfrågar revisionskontoret även en uppföljning av att den enskilde får hjälpen utförd på avsett sätt avseende innehåll, omfattning och kvalitet och menar att biståndshandläggarens uppföljningsansvar behöver förtydligas.

Revisionskontoret konstaterar att de tre granskade beställaravdelningarna betalar ut ersättning till utförare trots att beställningen inte är bekräftad och att utförarna genomför insatser trots att aktuell beställning saknas. Revisionskontoret påpekar att en stor del av de granskade biståndsbesluten var inaktuella vilket inverkar negativt på rättssäkerheten. Stadsdelsnämnderna har att följa upp alla tidsbestämda beslut en gång per år.

Dokumentation av genomförandet

I över hälften av de granskade ärendena på beställarenheterna var dokumentationen inte tillräcklig, väsentlig och korrekt. Revisionskontoret granskade bland annat om beställningen var aktuell och om det fanns noterat att uppföljning skett. Inom Norrmalms stadsdelsnämnd bedömdes dokumentationen vara fullständig i sex av de granskade ärendena. I stort sett alla granskade ärenden inom de tre stadsdelsnämnderna saknade dokumentation om målet med beviljad insats uppfyllts.

När det gäller dokumentationen hos utförarna är bedömningen att den inte var tillräcklig, väsentlig eller korrekt i något av ärendena. Granskningen avsåg bland annat om arbetsplan var upprättad, om det fanns en utsedd kontaktperson samt om dokumentationen var löpande och väsentlig. Inget ärende innehöll dokumentation om hur genomförandet eller målet med insatserna följts upp. Revisionskontoret noterar att det inom Norrmalm stadsdelsnämnd har bedrivits ett arbete att upprätta fler arbetsplaner.

Revisionskontoret konstaterar att det finns stora brister i dokumentationen av genomförandet hos både utförare och beställare och att riktlinjer för dokumentation inte efterföljs. I detta avseende har varken beställare eller utförare anpassat sina rutiner efter anvisningar om arbetsplaner och

beställningar. Granskningen påvisar att dokumentationen är ett område som måste utvecklas inom samtliga tre stadsdelar. Kraven på dokumentation har funnits sedan länge och enligt revisionskontorets uppfattning är bristerna mycket oroande ut rättsäkerhetssynpunkt.

Säkerställa att ärendehantering sker på ett rättssäkert sätt

Granskning visar att rutiner har utvecklats inom samtliga tre stadsdelsnämnder för att förbättra ärendehantering och rättsäkerheten främst inom biståndshandläggningen. Inom Norrmalms stadsdelsnämnd konstaterar revisionskontoret ett aktivt förbättringsarbete kring ärendehantering och att ett utvecklingsarbete har påbörjats för att förbättra utförarnas dokumentation. Dock saknas det rutiner för systematisk kontroll av *alla* delar i ärendehanteringsprocessen vilket enligt revisionskontoret innebär att stadsdelsnämnderna inte kan säkerställa rättsäkerheten för den enskilde.

Förvaltningens förslag

Revisionskontorets granskning behandlar angelägna och betydelsefulla frågor kring genomförandet av beviljat bistånd. Förvaltningen anser att rapporten på ett klart och tydligt sätt pekar på områden som måste ses över för att tillförsäkra rättsäkerheten för den enskilde brukaren. Den genomförda granskningen är ett betydelsefullt hjälpmedel och en utgångspunkt för fortsatt utveckling inom området.

Förvaltningen anser att rapporten i stort överrensstämmer med de synpunkter som lämnades i samband med granskningen och vill poängtera att såväl utförare som beställare är medvetna om problematiken. Bedömningen är att fortsatta och intensifierade insatser behövs för att säkerställa att ärendehantering är förenlig med gällande lagstiftning och stadens riktlinjer.

Förvaltningen vill lyfta fram att revisionskontoret har granskat ärenden där besluten inte har nyprövats i tid. Det rör sig om ett begränsat antal ärenden och det är olyckligt att de förbättringar som har genomförts avseende ärendehanteringsprocessen och arbetsplaner inte uppmärksammas tydligare i rapporten. Förvaltningen fick innan rapporten var färdig en muntlig genomgång av resultatet där revisionskontoret antydde en märkbar förbättring sedan granskningen år 2003.

Förvaltningens ambition är att utifrån revisionskontorets rekommendationer utveckla det strukturella samarbetet för att säkerställa rättsäkerheten för brukarna. Som framgår av rapporten har det, i och med förslag på skriftliga överenskommelser, påbörjats ett utvecklingsarbete för att finna fasta former för samarbete och kommunikation mellan beställare

och utförare. Överenskommelserna reglerar bland annat de svårigheter som kan uppstå i det dagliga samarbetet.

Beställare och utförare träffas månatligen för en ekonomisk avstämning av beställda och utförda insatser. Förvaltningen undersöker möjligheterna att i samband med detta följa upp att beviljade insatser genomförs på avsett sätt avseende innehåll och omfattning. Som revisionskontoret framhåller bör biståndshandläggaren regelbundet förvissa sig om att beviljade insatser verkställs och dokumentera detta. I detta avseende anser förvaltningen att biståndshandläggarens uppföljningsansvar kan behöva förtydligas i stadens riktlinjer.

Som revisionskontoret påpekar behövs rutiner kring att systematiskt dokumentera *hela* ärendehanteringsprocessen. Förvaltningen är medveten om att det finns brister när det gäller dokumentationen, framför allt när det gäller utförarenheterna. Det finns sedan år 2005 riktlinjer för den sociala dokumentationen och under 2007 kommer stadens nya dokumentations-system för utförare, ParaSoL, att införas. Syftet med ParaSoL är att säkerställa att dokumentationen sker i enlighet med gällande lagstiftning och kommer att underlätta dokumentationen och uppföljningen av beviljade och genomförda insatser.

I samband med införandet av ParaSoL kommer förvaltningen att tillsätta en arbetsgrupp som planerar för stöd och utbildning till utförarenheterna. Inom varje enhet kommer personer att utses som får spetskompetens inom dokumentation för att kunna vara ett stöd till hela arbetsgruppen.

Inom vård- och omsorg finns personal som inte har så utvecklad skriv- och datorvana. Inom förvaltningen pågår ett arbete för att samtlig omsorgspersonal ska få grundläggande datorkunskaper och en översyn görs av it-infrastrukturen på enheterna för att möta framtida krav.

Av rapporten framgår att dokumentationen i många fall inte var fortlöpande och väsentlig. För att tydliggöra riktlinjerna för dokumentation kommer förvaltningen att arbeta fram en stödmanual. Det pågår för närvarande ett utvecklingsarbete inom utförarenheterna för att skapa rutiner för daglig dokumentation i enskilda ärenden. Erfarenheterna visar att dokumentation är ett komplext område som kräver stora utbildningsinsatser och stöd för att riktlinjer och rutiner ska implementeras i det dagliga arbetet.

En förutsättning för utförarna att tillämpa kontinuerlig dokumentation är att det finns aktuella biståndsbeslut. Förvaltningen vill lyfta fram att i och med beställarenhetens funktionsindelning med särskilda vårdplanerare har utrymme skapats för att aktivt arbeta med att alla beslut ska nyprövas

minst en gång per år vilket revisionskontoret också rekommenderar. Förvaltningen undersöker för närvarande möjligheterna till ytterligare organisatoriska förändringar för att möta de krav som ställs på fullgod ärendehantering och systematisk verksamhetsuppföljning.

Beställarenheten har utvecklat metoder för egenkontroll bl.a. genom en arbetsflödesmanual och genomför regelbundet aktgranskning för att följa upp målen om rättsäkerhet och korrekt handläggning och dokumentation.

Revisionskontoret har påpekat att beställarna inte i tillräcklig omfattning formulerar tydliga mål för insatserna. Intensifierade insatser med arbetsplaner, som är underlag för utförarnas planering av hur insatsen ska genomföras, leder till att bristerna rättas till.

Förvaltningen instämmer i revisionskontorets konstaterande att systematiska former för uppföljning och kontroll av att beviljade insatser verkställs är ett utvecklingsområde. Under hösten kommer försök med en bärbar minidator att genomföras inom hemtjänstenheterna i syfte att möjliggöra system för uppföljning av att beslutade insatser genomförs. Förvaltningen följer utvecklingen inom Solna Stad som använt sig av tekniken sedan i mars 2006.

I revisionsrapporten beskrivs att förvaltningen inte följer stadens krav gällande bekräftade beställningar. Förvaltningen ställer sig frågande till påståendet då i stort sett samtliga beställningar är bekräftade. Förvaltningen kommer att arbeta vidare med att beställare och utförare ska dokumentera faxad respektive bekräftat beställning på ett tydligare sätt.

Förvaltningen delar uppfattningen att det är viktigt att det finns rutiner kring löpande uppföljning och internkontroll. Under 2006 kommer förvaltningen att genomföra en heltäckande brukarundersökning inom äldreomsorgen för att följa upp kvaliteten inom hemtjänst. När det gäller verksamhetsuppföljning välkomnar förvaltningen de nya riktlinjerna för kvalitetsuppföljning då det tidigare saknats en gemensam modell för detta inom staden.

Bilaga

Rapport från revisionskontoret -Hemtjänst för äldre, kvalitet och rättsäkerhet för den enskilde.