



Datum
2021-10-06
Adress
205 80 Malmö
Diarienummer
FSN-2021-1687

Yttrande

Till
Stadsrevisionen

Granskning av personlig assistans SR-2021-20

Funktionsstödsnämnden lämnar följande yttrande:

Sammanfattning

Funktionsstödsnämnden har påbörjat en rad åtgärder för att ytterligare kvalitetssäkra arbetet med personlig assistans. Rutin för uppföljningar på individnivå har uppdaterats och den nuvarande organisationen för myndigheten ska ses över för att se om en annan struktur kan vara mer ändamålsenlig. Sektionscheferna kommer intensifiera arbetet med att stötta medarbetare i prioritering och planering av arbetets upplägg samt att extra resurser har skjutits till för att komma i fatt med uppföljningsarbetet, såväl gällande kvalitet i arbetet med brukarna som de ekonomiska förutsättningarna.

På samtliga verksamhetsnivåer implementeras och planeras nu insatser för att säkerställa att nödvändig information överlämnas till berörd personal, att genomförandeplaner och social dokumentation är tillräcklig samt att arbetsmiljön är tillfredsställande. Utbildningsinsatser och regelbunden uppföljning från närmaste chef anses vara av stor betydelse. Omsorgspedagoger ska stötta medarbetarna i det praktiska arbetet och dokumentationsansvariga ska finnas för varje personalgrupp och brukarärende. Under hösten kommer ett övergripande omtag med en ledarskapsatsning som avser kompetenshöjning kring förvaltningens primära uppdrag att genomföras. Introduktion till nya medarbetare samt samtal om medarbetarnas uppdrag kommer att stärkas och utvecklas.

Gällande styrning och ledning håller en ny plattform för avvikelshantering på att upphandlas och förväntas vara i bruk under första halvåret 2022. I samband med det kommer även en digital utbildning i avvikelshantering att lanseras. Nämnden ska se över möjligheten att på ett tydligare sätt urskilja personlig assistans i uppföljningsärenden.

Yttrande

Utifrån stadsrevisionens genomförda granskning är den sammanvägda bedömningen att funktionsstödsnämnden bedriver en inte helt ändamålsenlig verksamhet avseende personlig assistans. Bedömningen är vidare att nämnden har en i huvudsak tillräcklig styrning och uppföljning av verksamhet och ekonomi. Bedömningen är även att det finns en tillräcklig intern kontroll avseende utbetalningar som rör personlig assistans. Utifrån dessa bedömningar har revisionen tagit fram en rad rekommendationer som funktionsstödsnämnden tar med i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Myndighetsdelen av personlig assistans

Revisionens bedömning:

Bedömningen är att utredning och beslut avseende personlig assistans i huvudsak bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Bedömningen är vidare att det finns brister gällande uppföljning av personlig assistans på individnivå.

Revisionens rekommendation:

- Säkerställa att uppföljning av personlig assistans på individnivå görs årligen i samtliga ärenden.

Myndigheten har en framtagen rutin för uppföljningar som bifogas denna handlingsplan. Rutinen för uppföljningar reviderades senast 2021-03-01. I rutinen framgår att uppföljningen ska ske systematiskt och att den bygger både på samtal med den enskilde och uppgifter från den som svarar för genomförandet av nämndens beslut om insatser. I rutinen framgår vad som ska dokumenteras och den innehåller även stödfrågor som kan ställas vid uppföljningsbesöket. För att säkerställa att uppföljningarna sker systematiskt och årligen instrueras handläggarna att göra årshjul för sina uppföljningar och att i årshjulen planera månadsvis för sina årsuppföljningar. Bevakningar läggs i verksamhetssystemet med en månads framförhållning. Handläggarna informerar verksamheten en månad innan uppföljningen är aktuell.

För att säkerställa att uppföljningarna sker i enlighet med framtagen rutin och enligt lagens intentioner kommer vidare arbete genomföras för att säkerställa att uppföljningarna görs. Ledningsgruppen ser över nuvarande organisering för myndigheten för att se om en annan organisering kan frigöra mer resurser som möjliggör ytterligare tid för uppföljning. Sektionschef för assistansteamet kommer att gå igenom handläggarnas bevakningar i samband med de avstämningar som hålls regelbundet och vid behov hjälpa till med prioritering och planering av arbetets upplägg. Som en snabb åtgärd har även en extra resurs anställts inom sektionen för att under en begränsad tid hjälpa handläggarna att komma i fatt med uppföljningsarbetet. Samtliga nämnda åtgärder kommer att genomföras under hösten 2021.

Uppföljningar ska göras årsvis vilket innebär att sektionen för personlig assistans har en konstant mängd uppföljningar baserade på antal beviljade ärenden.

Vissa uppföljningar genomförs i samband med att ansökningar utreds. Detta i de fall när brukaren har ansökt om insatsen på nytt vid ett tidsbegränsat beslut eller vid en ansökan om en utökning. Under sommaren planerades 45 uppföljningar att genomföras. 30 av dessa genomfördes och 15 brukare tackade nej till uppföljning på grund av semester. I september fanns tre ärenden där det var flera år sedan senaste uppföljning. Ett av dessa ärenden blev erbjuden en tid för uppföljning under sommaren men brukaren tackade nej på grund av semester. Tider för dessa ärenden kommer att bokas under hösten. Under 2020 blev frekvensen av uppföljningar lägre på grund av rådande pandemi. Av ärendena som skulle följts upp under 2020 finns åtta ärenden kvar. Av dessa blev fyra erbjudna tid för uppföljning under sommaren men brukarna tackade nej på grund av semester. Samtliga brukare vars beslut ska följas upp kommer att bli erbjudna en tid för uppföljning under hösten. Vidare går det inte att fullt ut utvärdera effekterna av åtgärderna som framförts till revisionen då året ännu inte är slut men den förväntade effekten är att öka kvalitén på insatsen genom att belysa hur den enskilde uppfattar insatsen och om det är något som behöver justeras.

Utförandet av personlig assistans

Revisionens bedömning:

Bedömningen är att utförandet av personlig assistans som sker i nämndens regi bedrivs på ett inte helt ändamålsenligt sätt. Granskningen visar att det finns brister avseende social dokumentation, introduktion och kompetensutveckling samt risker avseende arbetsmiljön. Detta kan i sin tur påverka kvaliteten i utförandet hos brukarna samt få negativa effekter för medarbetarna.

Revisionens rekommendation:

- Säkerställa att nödvändig information överlämnas till berörd personal samt att social dokumentation är tillräcklig. I detta ingår bland annat att upprätta och följa upp genomförandeplaner hos samtliga brukare i enlighet med de styrdokument som gäller.
- Säkerställa att det finns tydliga processer och rutiner för introduktion och kompetensutveckling samt se till att dessa efterlevs.

Informationsöverföring

På samtliga verksamhetsnivåer implementeras nu insatser för att säkerställa att nödvändig information överlämnas till berörd personal, att genomförandeplaner och social dokumentation är tillräcklig samt att arbetsmiljön är tillfredsställande.

För att säkerställa att nödvändig information överlämnas till berörd personal, planeras samarbetet mellan beslutsfattare och utförare, alternativt från annan utförare om ärendet inkommer från annan utförare än funktionsstödsförvaltningen att stärkas. Enhetschef och sektionschef kommer säkerställa att nuvarande process kring informationsöverföring om beslut och genomförandeplaner till berörd personal ute i verksamheterna fungerar genom att lyfta

det i relevanta forum och möten. Som komplement till detta sker det en daglig och kontinuerlig överrapportering avseende det dagliga för brukarens bästa.

Enhetschefer och sektionschefer kommer under hösten 2021 säkerställa att genomförandeplaner är upprättade i dialog med brukaren, säkerställa att social dokumentation upprättas och att uppföljningar av insatserna sker i varje brukarärende. Förutom ovanstående åtgärder pågår det redan ett omfattande arbete med genomförandeplaner och social dokumentation. Omsorgspedagoger finns sedan några månader på plats i verksamheterna med uppdrag att leda en stor del av arbetet i den brukarnära verksamheten. En struktur är upprättad för att säkerställa att varje brukare har en uppdaterad och kvalitetssäkrad genomförandeplan, samt aktuell social dokumentation. Detta arbete förväntas vara klart under hösten.

I varje personalgrupp och brukarärende kommer det att finnas en dokumentationsansvarig. De dokumentationsansvariga kommer att ha ett regelbundet stöd av omsorgspedagogen knuten till enheten och kommer även bjudas in till att delta i nätverksträffar. En årlig kvalitetsgranskningen av den sociala dokumentationen och genomförandeplanerna kommer att utföras av omsorgspedagogen.

Effekten av att ha omsorgspedagoger på plats i verksamheterna samt de upprättade strukturerna för arbetet med genomförandeplanerna, är att det nu finns ett tydligt och uttalat stöd till medarbetarna som förstärker det övergripande kompetenshöjningsarbete som pågår i avdelningen. Vidare förväntas effekten bli att det säkerställs att alla brukare har en genomförandeplan samt att de lever upp till förvaltningens rådande rutin om kvalitetsgranskning.

Introduktion och kompetenshöjning

Avdelningschef genomför under hösten ett övergripande omtag med en ledarskapsatsning som syftar till en kompetenshöjning kring förvaltningens primära uppdrag. I ledarskapsatsningen ingår att tydliggöra hela processen från beslut om insats till att utföra insatsen med god kvalitet. Arbetet sker genom implementering av materialet "Basen i socialt arbete" och är tänkt att stärka upp kunskaperna i chefsledet för att på så vis skapa gynnsamma förutsättningar för medarbetare att få stöd i att utföra ett arbete av god kvalitet.

För att skapa gynnsamma förutsättningar för dessa förbättringsåtgärder kommer personliga assistenters primära uppdrag i arbetet samt arbetsmiljöfrågor att förtydligas i samband med introduktion. Uppföljning av varje medarbetare ska ske kontinuerligt i enskilda samtal mellan chef och medarbetare. Dessa uppföljningar kommer att fokusera på såväl kompetens rörande arbetet med brukaren, arbete med genomförandeplan, social dokumentation, kunskap om avvikelser och dess åtgärder och resultat samt dialog om arbetsmiljön. Här kommer även dialog ske om huruvida informationsöverföring mellan olika arbetspass och medarbetare fungerar. Åtgärder kommer att vidtas kring de problem eller frågor som eventuellt uppkommer.

Nämnden ser att uppföljning från närmsta chef i relation till medarbetare enligt beskriven rutin är av största vikt. Detta arbete förväntas tydliggöra vad respektive medarbetares uppdrag omfattar samt vad som förväntas av alla medarbetare i avdelningen. Den kunskapsplattform som blir effekten av detta arbete kommer kontinuerligt att följas upp på samtliga verksamhetsnivåer med ett gemensamt syfte att tillhandahålla ett fullgott stöd för medarbetarna i det dagliga arbetet (se bilaga).

En ytterligare åtgärd som redan påbörjats är att upprätta en struktur i syfte att säkerställa att det finns tydliga processer och rutiner för introduktion och kompetensutveckling samt se till att dessa efterlevs. Arbetet påbörjades i maj månad 2021. Planeringen framåt innebär ett arbete med att utveckla området kompetensutveckling av personal samt rekrytering och introduktion av nya medarbetare. För att säkerställa att rätt insatser gällande kompetensutveckling genomförs kommer inledningsvis en behovskartläggning att genomföras. Denna påbörjas under oktober månad 2021. Utifrån resultatet kommer lämpliga utbildningsinsatser att planeras in och genomföras. Arbetet med att säkerställa en adekvat och kvalitativ introduktion för nya medarbetare är pågående och kommer under hösten att intensifieras. Bland annat kommer befintlig checklista för vad som ska ingå i introduktionen att revideras. Detta arbete beräknas vara klart innan årsskiftet och förväntas säkerställa att nya medarbetare får den introduktion de behöver.

För att säkra en god arbetsmiljö kommer förvaltningen under hösten 2021 och våren 2022 genomföra både fysiska och digitala skyddsronder. Skyddsronderna kommer att genomföras utifrån särskilt anpassade skyddsronder för ordinärt boende. Inom detta arbetsmiljöarbete ligger även en förbättrad förståelse för avvikelshantering i verksamheterna.

Styrning och uppföljning av verksamhet

Revisionens bedömning:

Bedömningen är att nämnden har en i huvudsak tillräcklig styrning, uppföljning och analys av verksamheten. Mot bakgrund av de brister som framkommit i granskningen är dock bedömningen att nämnden bör överväga att i högre omfattning urskilja personlig assistans i nämndens styrning och uppföljning av verksamhetens kvalitet.

Revisionens rekommendationer:

- Säkerställa att samtliga avvikelser inom personlig assistans rapporteras.
- Överväga att i högre omfattning urskilja personlig assistans i nämndens styrning och uppföljning av verksamhetens kvalitet.

Avvikelser

Funktionsstödsförvaltningen är i slutfasen av en upphandling av nytt system för hantering av avvikelser. I samband med införandet av ett nytt avvikelssystem kommer samtliga medarbetare som arbetar brukarnära i nämndens verksamheter att genomgå utbildning i det nya systemet och kommer i samband med detta även få utbildning i rapporteringsskyldigheten gällande avvikelser. Utbildningen i avvikelshantering kommer att vara digital och är under produktion. Tanken är att en digital utbildning ska vara lättillgänglig för medarbetare i samtliga verksamheter samt ge möjlighet för medarbetare att återkomma till utbildningen för stöd i rapportering. Utbildningen och den nya plattformen förväntas vara i drift under första delen av 2022. Den förväntade effekten är att avvikelserapporteringen inom personlig assistans kommer att öka.

Det planeras workshop med ensamarbetande medarbetare inom personlig assistans för att stärka deras kompetens kring arbetet med avvikelser. Detta ska ske under hösten 2021. Eftersom cheferna leder på distans har de begränsade möjligheter att hjälpa till i det praktiska arbetet med avvikelshantering. Avvikelsehantering lyfts systematiskt på chefsmöten och verksamhetsmöten genom avidentifierade avvikelser som exempel.

Som revisionen skriver i sin rapport finns det ett antal praktiska och sociala hinder för medarbetare att dokumentera. Det rör de tekniska förutsättningarna samt svårigheter att sätta av tid för dokumentation i brukarens hem på grund av brukarens behov eller förväntningar på assistenterna. För att möta dessa utmaningar har det gjorts en genomlysning av de tekniska förutsättningar samt sociala utmaningar som medarbetarna behöver hantera i vardagen. Denna genomlysning påvisar ett behov av förbättrade tekniska förutsättningar och behov av insatser i form av kompetenshöjning gällande tekniskt handhavande samt inom metoden för rapporteringen. Lämpliga åtgärder för att säkerställa att alla avvikelser rapporteras kommer att genomföras under hösten. Åtgärderna kommer att planeras och genomföras under ledning av enhetschefer och sektionschefer och ske i samarbete med bland annat IT-avdelningen samt de två omsorgspedagoger som är knutna till verksamheterna inom personlig assistans.

Avvikelsehantering är också en del av uppdraget med det verksamhetsnära kvalitetsarbetet som funktionsstödsförvaltningen har fått från nämndens arbetsutskott. Inom ramen för det arbetet kommer erfarenheter från FoU-rapporten ”Att lära av det som fungerar – En studie av rapporter om avvikelser från förväntad kvalitet” av Petra Björne och Ingrid Runesson vävas in. Det handlar om att förändra synen på avvikelshantering till något som måste bedrivas förebyggande och systematiskt samt med ett helhetstänk för att förhindra nya avvikelser. Rapportens författare bjuds under hösten 2021 och våren 2022 in till verksamhetens ledningsgrupper.

Effekten av dessa åtgärder förväntas bli att det skapas adekvata tekniska förutsättningar samt att personalen kommer att ha de kunskaper som behövs för att rapportera samtliga avvikelser. Kontinuerlig uppföljning av detta arbete kommer att ske på samtliga verksamhetsnivåer och tangerar även arbetet med implementeringen av ”Basen i socialt arbete”.

Urskilja personlig assistans i nämndens styrning och uppföljning

Funktionsstödsnämndens uppföljningsrapporter omfattar samtliga av nämndens verksamheter som är aktuella för uppföljning. I dagsläget finns en struktur på uppföljningsrapporter som utgår från aktuella granskningsområden. Funktionsstödsnämndens verksamheter är organiserade på ett sätt där en insats kan utföras i flera enheter i olika verksamhetsavdelningar. Vid urskiljande av personlig assistans i rapporter till nämnden hade motsvarande även behövt göras för övriga insatser inom förvaltningens verksamhetsområde. Uppföljningsrapporterna hade då haft svårt att möta krav på textbegränsning samt riskerat att inte följa de riktlinjer som finns i staden. För att urskilja personlig assistans i rapporterna till nämnden kan förvaltningen framöver tydliggöra vilka insatser som har ingått i de verksamheter som är föremål för uppföljningen till exempel personlig assistans, daglig verksamhet och så vidare.

Nämnden förstår revisionens synpunkter på formerna för uppföljning inom personlig assistans och kommer att ta dem med sig vid utformningen av kommande rapporter för att undersöka om det går att ytterligare förtydliga vilken insats uppföljningen avser. Detta kommer att undersökas inför uppföljningsrapporterna 2022.

Ordförande

.....
Roko Kursar (L)
.....

Nämndsekreterare:

.....
Jesper Salö
.....

[Här anger du om det finns reservationer/särskilda yttranden]