



Félagsleg heimaþjónusta

Úttekt á innra eftirliti

Greinargerð



Reykjavíkurborg
Innri endurskoðun

IE20030005
Mars 2021

1. Inngangur

Innri endurskoðun veitir óháða og hlutlæga staðfestingu og ráðgjöf sem ætlað er að vera virðisaukandi og bæta rekstur Reykjavíkurborgar. Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar heyrir undir borgarráð og nýtur faglegs sjálfstæðis í störfum sínum gagnvart allri stjórnslu borgarinnar, þar með talið borgarstjóra. Innri endurskoðun fylgir í starfsemi sinni alþjóðlegu stöðlumum *International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing* en þar er meðal annars sett fram skilgreining á innri endurskoðun, siðareglur og viðmið um faglega framkvæmd innri endurskoðunar. Í samræmi við staðlana ber Innri endurskoðun að gæta hlutleysis í störfum sínum og starfa óháð þeim rekstrareiningum sem hún endurskoðar.

Endurskoðunaráætlun

Verkefnið félagsleg heimaþjónusta¹ er sett fram í áhættumiðaðri endurskoðunaráætlun Innri endurskoðunar fyrir starfsárið 2020 er lögð var fyrir endurskoðunarnefnd 6. janúar 2020 og samþykkt. Miklu fjármagni er varið í velferðarmál hjá Reykjavíkurborg en félagsleg heimaþjónusta fellur undir þann málaflokk. Umfang félagslegrar heimaþjónustu er mikið og eru um 3.000 til 3.500 notendur að nýta sér þjónustuna eftir tímabilum. Kostnaður vegna reksturs félagslegrar heimaþjónustu árið 2019 nam 1.840 m.kr. Félagsleg heimaþjónusta er viðkvæmur málaflokkur þar sem í flestum tilfellum er um að ræða persónulega þjónustu við skjólstæðinga borgarinnar. Mikilvægt er því fyrir alla aðila, bæði þá sem njóta þjónustunnar og þá sem henni sinna, að unnið sé eftir þeim verklagsreglum sem um starfsemina gilda hverju sinni og að tryggt sé að innra eftirlit sé til staðar sem styður velferðarsvið við að ná markmiðum sínum.

Afmörkun

Afmörkun úttektarinnar snýr að þjónustuhlutverki og ábyrgð Reykjavíkurborgar gagnvart sínum skjólstæðingum í félagslegri heimaþjónustu. Heimahjúkrun er ekki til skoðunar að þessu sinni en stjórnslu og eftirlit er á ábyrgð Embætti landlæknis og verkferlar við heimahjúkrun byggja á gæðaðferlum sem Embætti landlæknis setur og Landspítalinn. Heimahjúkrun er fjármögnuð úr ríkissjóði og lýtur eftirliti Embætti Landlæknis. Félagsleg heimaþjónusta og heimahjúkrun eru þannig aðskilin fjárhagslega. Kostnaður vegna reksturs heimahjúkrunar nam 1.562 m.kr. árið 2019.

Stuðst er við verkferla heimahjúkrunar í félagslegri heimaþjónustu að hluta til og margir notendur félagslegrar heimaþjónustu njóta einnig þjónustu heimahjúkrunar þrátt fyrir að um aðskildar þjónustur sé að ræða. Þjónustan skarast þó þegar kemur að útfærslu hennar en það er velferðarsviðs að meta hvort þjónustuþegi þurfi á félagslegri heimaþjónustu, heimahjúkrun eða annarri þjónustu að halda.

Markmið og aðferðarfræði

Markmið úttektarinnar er að kanna fyrirkomulag og virkni innra eftirlits félagslegrar heimaþjónustu, m.a. með því að skoða með hvaða hætti unnið er eftir skilgreindu verklagi félagslegrar heimaþjónustu.

Úttektin er staðfestingarverkefni sem felur í sér hlutlæga athugun og mat á gögnum til þess að gefa óháð álit eða niðurstöðu um stöðu innra eftirlits og hlítu við verklag. Helstu viðmið eru lög nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga, reglur um félagslega heimaþjónustu í Reykjavík frá 2006 og gæðahandbók heimahjúkrunar, en stuðst er við þá gæðahandbók í félagslegri heimaþjónustu að hluta til.

¹ Félagsleg heimaþjónusta mun fá nýtt heiti samkvæmt breytingum á lögum um félagsþjónustu og verða kölluð stuðningsþjónusta.

Tekin voru úrtök frá öllum þjónustumiðstöðvum/byggðum sem félagsleg heimaþjónusta er veitt frá, úr heimaþjónustugrunni þar sem skoðuð var hlítني við verklag, m.a. með tilliti til málsmeðferðar og afgreiðslu erinda gagnvart skjólstæðingum. Einnig voru skoðuð dæmi úr atvikaskráningagrunni félagslegrar heimaþjónustu. Rætt var við lykilstjórnendur hjá velferðarsviði og hjá þeim þremur þjónustumiðstöðvum/byggðum sem sinna félagslegri heimaþjónustu í Reykjavík.

Hér verður farið yfir helstu atriði sem fram komu við úttektina og dregið fram það sem betur má fara og hvar tækifæri liggja til að styrkja innra eftirlit. Sérstök trúnaðarmerkt vinnuskýrsla er gerð fyrir starfsmenn velferðarsviðs til þess að taka mið af við vinnu við umbætur og frekari uppbyggingu á innra eftirliti hjá félagslegri heimaþjónustunni.

Skilgreining á innra eftirliti er eftirfarandi:

Innra eftirlit er ferli sem er mótað af yfirstjórn, stjórnendum og starfsmönnum og er ætlað að veita hæfilega vissu (e. reasonable assurance) um að skipulagsheild nái markmiðum sínum.

Innra eftirlit vísar til þess ferlis sem er innbyggt í dagleg störf í skipulagsheild (félagslegrar heimaþjónustu) og er hluti af verkferlum þess. Hafa verður í huga að innra eftirlit er ekki eingöngu bundið við verklagsreglur, handbækur og eyðublöð heldur byggist það einnig á aðgerðum starfsmanna á öllum stigum skipulagsheildarinnar (stjórn, stjórnendur og starfsfólk).



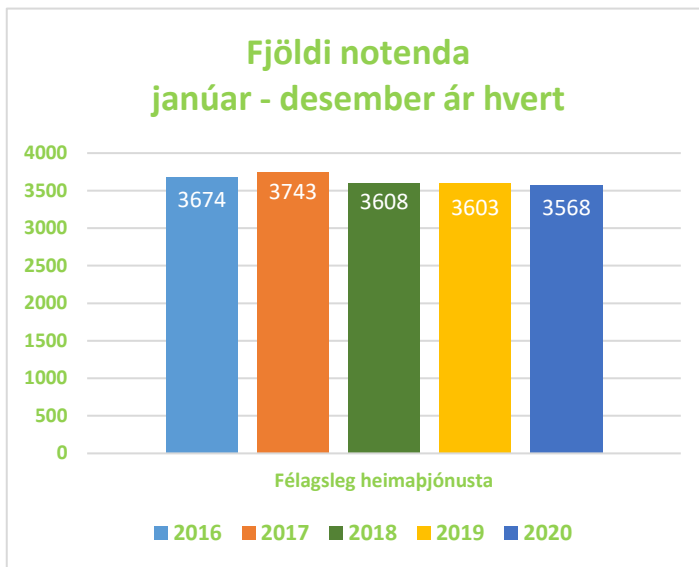
2. Umfang félagslegrar heimaþjónustu í fjármunum og fjöldi notenda

Félagsleg heimaþjónusta fyrir öll hverfi borgarinnar er veitt frá þremur þjónustumiðstöðvum/byggðum; Laugardals og Háaleitis (miðbyggð), Árbæjar og Grafarholts (efribyggð) og Vesturbæjar, Miðborgar og Hlíða (vesturbyggð). Stjórnsýsluleg yfirsýn og stefnumótun vegna félagslegrar heimaþjónustu fer fram á velferðarsviði en þjónustumiðstöðvarnar/byggðirnar sjálfar sjá hver fyrir sig um allan rekstur og mannauðsmál.

Heildar- kostnaður	Heildarkostnaður vegna félagslegrar heimaþjónustu nam 1.995 m.kr. árið 2019 og þar af nam launakostnaður um 88%. Innheimtar þjónustutekjur námu 155,3 m.kr. eða um 8% af heildarkostnaði við rekstur félagslegrar heimaþjónustu. Rekstrarniðurstaða vegna félagslegrar heimaþjónustu, að teknu tilliti til heildarkostnaðar og þjónustutekna, nam 1.839,7 m.kr.
Fjöldi dagvinnu- tíma	Á síðastliðnum fimm árum hefur fjöldi tíma í félagslegri heimaþjónustu fækkað nokkuð á hverju ári en mest var breytingin á milli áranna 2015 og 2020. Árið 2015 voru dagvinnutímar um 158 þús. en árið 2020 voru þeir um 140 þús. Nemur fækkun tíma um tæpum 11%.
Fjöldi tíma í kvöld- og helgar-	Hins vegar hefur tímafjöldi í félagslegri kvöld- og helgarþjónustu staðið nokkurn veginn í stað á sama tímabili. Skýringin á þessu sennilega aukin áhersla á að gera fólk meira sjálfbjarga. Árið 2018 var farið í tilraunaverkefni um endurhæfingu í heimahúsi þar sem lögð var áhersla á aðstoð út frá forsendum viðkomandi. Þjónustan byggir á því að hún er einstaklingsmiðuð og mikil fyrst en síðan minnkar hún og hverfur alveg ef viðkomandi verður sjálfbjarga. Slík teymi eru nú starfandi í öllum þremur byggðunum sem sinna félagslegri heimaþjónustu.

Fjöldi notenda Fjöldi notenda hvers árs síðastliðin fimm ár, eða frá og með árinu 2016, hefur verið nokkuð stöðugur. Að meðaltali voru notendur félagslegrar heimaþjónustu 3.639 á tímabilinu.

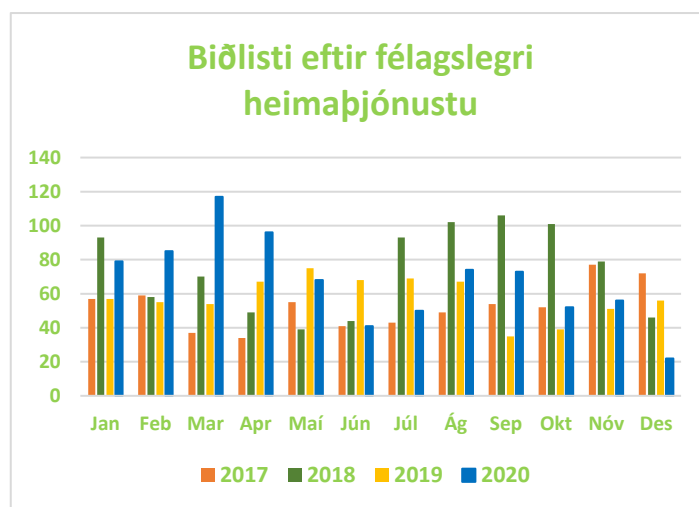
Fækkun notenda Greina má örliða fækkun notenda árið 2020. Á tímabilinu frá janúar til desember 2020 voru 3.568 notendur í félagslegri heimaþjónustu. Á sama tímabili árið 2019 voru notendurnir 3.603, eða 35 fleiri. Hugsanlega má rekja fækkunina til heimsfaraldursins COVID-19 sem hafði áhrif á þann hátt að einhverjir notendur afþökkuðu þjónustu.²



Mynd 1 Fjöldi notenda frá 2016 til 2020

Biðlisti eftir félagslegri þjónustu

Þegar biðlisti eftir þjónustunni er skoðaður síðastliðin þrjú ár má sjá að biðlistinn lengdist töluvert fyrstu fjóra mánuði ársins 2020 í samanburði við fyrri ár. Hins vegar fækkar á biðlistanum þegar líður á árið 2020. Í mars 2020 voru 117 á biðlista en í desember 2020 voru 22 notendur á biðlista.



Mynd 2 Biðlisti eftir félagslegri heimaþjónustu

Fjöldi einstaklinga á biðlista

Að meðaltali voru 68 einstaklingar á biðlista árið 2020 samanborið við 58 einstaklinga árið 2019 og 73 einstaklinga árið 2018.³ Í ágúst 2020 var hlutfall notenda á bið um 2% af notendum félagslegrar heimaþjónustu.

² Upplýsingar sóttar í tölfræðigrunn velferðarsviðs, velstat.

³ Upplýsingar sóttar í tölfræðigrunn velferðarsviðs, velstat.

3. Þjónustan heim – innra eftirlit

Við skoðun á innra eftirliti var farið yfir eftirfarandi þætti:

- Verklag við flokkun og skráningu upplýsinga í heimaþjónustugrunn
- Utanumhald samninga
- Verklag við veitingu þjónustu
- Verklag við atvikaskráningu og leiðbeiningar

1. Verklag við flokkun og skráningu upplýsinga í heimaþjónustugrunn

Við úttektina var tekið úrtak og farið yfir notendur sem voru á bið eftir þjónustu, notendur með virka þjónustu og notendur sem voru óvirkir. Almennt virðist skráning og flokkun notenda í heimaþjónustugrunni vera til þess fallin að halda utan um notendur heimaþjónustu. Þó eru tækifæri til úrbóta.

Yfirfara skráningu á biðlista

Bæta eftirfylgni með þeim notendum sem skráðir eru „á bið“ þar sem flokkurinn endurspeglar ekki eingöngu þá notendur sem eru á biðlista heldur eru þar einnig skráðir notendur sem hafa afþakkað þjónustu, eru á sjúkrahúsi eða hafa verið útskrifaðir úr endurhæfingu. Skilgreina þarf með skýrari hætti hvenær á að taka notanda af „bið“ og færa undir aðra ráðstöfun í heimaþjónustugrunni. Það er liður í því að tryggja yfirsýn yfir biðlista og að biðlistinn sýni raunsanna mynd af þjónustuþörf innan hverfis. Veita þarf starfsmönnum heimaþjónustu fræðslu um hvernig flokka skuli notendur í heimaþjónustugrunni, m.a. til þess að biðlistar gefi rétta mynd af þjónustuþörf hverju sinni, sbr. 9. gr. verklagsreglna um félagslega heimaþjónustu.

Samvinna við heimahjúkrun

Leita þarf leiða til þess að tryggja að merking í heimaþjónustugrunni um að notendur félagslegrar heimaþjónustu séu einnig í heimahjúkrun komi ávallt skýrt fram í heimaþjónustugrunni, þar sem það á við. Í verklagsreglum um félagslega heimaþjónustu kemur fram að höfð skuli samvinna við heimahjúkrun þegar við á. Því er mikilvægt að starfsmenn félagslegrar heimaþjónustu séu upplýstir um það hvaða notendur eru einnig að njóta þjónustu heimahjúkrunar.

Samræming milli kerfa

Hjá miðbyggð hefur verið í gangi tilraunaverkefni í rafrænni skráningu þar sem notast hefur verið við Currón appið. Við úttektina kom fram að það getur gerst að notandi sé í óvirkur í Lotus Notes þrátt fyrir að viðkomandi sé að fá þjónustu þar sem hann er skráður í Currón appið. Þegar notast er við fleiri en eitt kerfi við utanumhald notenda í félagslegri heimaþjónustu er mikilvægt er að staða notenda sé skráð með sama hætti í viðeigandi kerfum.

2. Samningar við notendur

Samningur við notanda er grundvöllur að þjónustu við notanda. Í verklagsreglum um félagslega heimaþjónustu frá desember 2006 er engin umfjöllun um gildistíma samninga eða verklag við endurnýjun/niðurfellingu samninga ef þjónustuþörf notanda breytist ekki á samningstímanum.

Eftirlit með gildistíma

Greina þarf frá því með skýrari hætti í verklagsreglunum hvernig meðferð slíkra samninga er háttað. Við úttektina kom í ljós að til staðar eru notendur sem þiggja þjónustu þrátt fyrir að samningar þeirra séu útrunnir. Tryggja þarf að samningar við notendur séu ávallt endurnýjaðir ef notandi óskar eftir því að þjónustan haldi áfram en í sumum tilfellum hafa notendur verið þjónustaðir áfram þrátt fyrir að samningar þeirra

séu útrunnir. Starfsmenn félagslegrar heimaþjónustu fá ekki tilkynningar úr heimaþjónustugrunni þegar samningar notenda eru að renna út. Teymisstjórar þurfa því að fara daglega yfir flokkinn „virkir en með útrunna samninga“ í heimaþjónustugrunni til þess að fá yfirsýn yfir slíka notendur. Ef samningar eru ekki endurnýjaðir þegar þeir renna út er hætt á að notendur njóti ekki réttinda til gjaldalækkunar þar sem farið er yfir rétt til gjaldalækkunar við endurnýjun samninga um félagslegaheimaþjónustu.

3. Verklag við veitingu þjónustu

Við úttektina kom fram að misjafnt er milli starfsstöðva hvernig tímaskráningu vegna heimsókna til notenda í félagslegri heimaþjónustu er háttað.

Samræma tíma-skráningar	Í sumum tilfellum er rauntími heimsóknar skráður á kvittanablöð vegna þjónustunnar sem starfsmenn félagslegrar heimaþjónustu skila í kjölfar heimsókna en í öðrum tilfellum er sá tími sem áætlaður er vegna heimsóknar samkvæmt samningi skráður á kvittanablöð. Útgefnir mánaðarlegir reikningar vegna félagslegrar heimaþjónustu miðast við þann tíma sem varið er hjá notendum hverju sinni.
Forföll notenda	Við úttektina kom einnig fram að misjafnt er hvort þjónustuþegum sé gert að greiða fyrir þjónustuna ef þeir eru ekki heima og hafa ekki tilkynnt forföll þegar þjónustan á að fara fram en það er metið eftir aðstæðum. Tryggja þarf að notandi greiði ávallt fyrir samþykka tíma í félagslegri heimaþjónustu þegar forföll verða sem ekki hafa verið tilkynnt, nema í undantekningatilfellum eins og getið er um í 6. mgr. 3. gr. verklagsreglna um félagslega heimaþjónustu frá desember 2006.
Aðgangsstýring að lykllum	Fram kom í samtölum við teymisstjóra í félagslegri heimaþjónustu að lykklar eru geymdir í aðgangsstýrðum rýmum á starfsstöðvum en þó ekki í læstum skápum. Tryggja þarf að lykklar notenda í félagslegri heimaþjónustu séu geymdir í læstum skáp á starfsstöðvum félagslegrar heimaþjónustu.
Verklag við innkaup	Einnig kom fram hjá teymisstjórum að misjafnt er með hvaða hætti notendur félagslegrar heimaþjónustu ferðast þegar þeir þurfa aðstoð við innkaup. Í verklagsreglum um félagslega heimaþjónustu er þess ekki getið með hvaða hætti skuli ferðast og er verklag við slíkar innkaupaferðir ólíkt á milli starfsstöðva. Betur færi á því að fyrirkomulag við akstur notenda við innkaupaferðir sé tilgreint með skýrum hætti í verklagsreglum.
Skráning heilsu/færni notenda	Þróun heilsu og færni notenda er ekki skráð með markvissum hætti í félagslegri heimaþjónustu en slík skráning gæti nýst t.d. ef upp kemur atvik hjá notanda. Þá væri hægt að greina hvort einhverjar breytingar hafi orðið á heilsu/færni notanda í aðdraganda atviks. Verði slík skráning tekin upp þarf að hraða uppfærslu þjónustugrunns þannig að hann uppfylli þær kröfur sem gerðar eru til vistunar slíkra upplýsinga. Teymisstjórar skrá þó frávik frá einstökum starfsmönnum þegar við á.

4. Verklag við atvikaskráningu og leiðbeiningar

Við úttektina kom fram að skráning atvika⁴ er framkvæmd með ólíkum hætti af teymisstjórum í félagslegri heimaþjónustu. Velferðarsvið þarf að kynna atvikaskráningakerfið Munin fyrir starfsmönnum félagslegrar heimaþjónustu og tryggja að þær starfsstöðvar sem sinna félagslegri heimaþjónustu skrái atvik með sama hætti. Einnig kom fram við úttektina að slík fræðsla væri fyrirhuguð og fór einn slíkur fræðslufundur fram í nóvember 2020.

Samræmd atvika-skráning

Ekki gætir nægjanlegs samræmis á milli skjala er varðar skráningu á mikilvægi atvika og t.d. eru gerðar mismunandi kröfur á milli stjórnendaleiðbeininga um úrvinnslu atvika, leiðbeininga um útfyllingu eyðublaðs fyrir starfsfólk og eyðublaðs vegna atvikaskráningar í Munin hvað varðar skráningu á mikilvægi atvika.

Uppfæra þarf skjölin og tilgreina á skýran hátt ef starfsmenn eiga að skrá mikilvægi atvika. Þær skilgreiningar sem liggja að baki flokkun á mikilvægi atvika ættu að vera tilgreindar í leiðbeiningum stjórnenda um úrvinnslu atvika, leiðbeiningum um útfyllingu eyðublaðs fyrir starfsfólk sem og í skráningareyðublaðinu í Munin. Með skýrari viðmiðun fæst betri skráning sem auðveldar m.a. tölfræðiúrvinnslu.

4. Niðurstaða

Af þeim viðtölum að dæma sem starfsmenn Innri endurskoðunar áttu við starfsmenn velferðarsviðs virðist mikil alúð og metnaður lagður í að gera þjónustuna vel úr garði. Góð yfirsýn er til staðar og almennt virðist vel haldið utan um þennan hóp notenda.

Í starfsemi er tækifæri til þess að gera betur og efla innra eftirlit enn frekar, með hag notenda og þjónustuveitandans Reykjavíkurborgar í huga. Fram komu ábendingar sem nú þegar er í vinnslu hjá stjórnendum velferðarsviðs en þær varða t.d. nákvæmari skráningu biðlista og vöktun á gildistíma samninga við notendur. Einnig má bæta samræmingu á verklagi á milli hverfa, t.d. hvað varðar tímaskráningu og greiðslufyrirkomulag þegar forföll eiga sér stað hjá notendum.

Yfirfara þarf samstarf og snertifleti við heimahjúkrun, t.d. varðandi yfirsýn yfir þörf notenda, þannig að báðir aðilar séu upplýstir um þá þjónustu sem notandi er að fá frá hvorum þjónustuaðila fyrir sig. Einnig þarf að huga að skráningu er varðar þróun á heilsu og færni hjá notendum og hvernig betur verði að því staðið með tilliti til mats og þarfa á þjónustu fyrir notanda.

⁴ Eðli málsins samkvæmt geta komið upp ýmis atvik við veitingu félagslegrar heimaþjónustu enda er um að ræða persónulega og viðkvæma þjónustu. Ef atvikið snýr að starfsmanni er ætlast til þess að notast sé við þrjár flokkanir sem eru *atvik*, *ábending* eða *einelti/áreitni*. Ef atvikið beinist að notanda er notast við aðrar tegundir atvika sem eru *kynferðisleg áreitni/ofbeldi*, *líkamlegt ofbeldi*, *andlegt ofbeldi*, *lyf*, *slys/skemmdarverk* og *annað*.