

Advisory

Oslo kommune

Evaluering av ordningen med kommunale tilsynsutvalg for sykehjem

Konfidensielt

Utkast
18. november 2014



Innholdsfortegnelse

| Kapittel | | Side |
|-----------------|---|-------------|
| 1 | Sammendrag | 1 |
| 2 | Bakgrunn | 3 |
| 3 | Tilsynsordningens formål, etablering og utvikling | 7 |
| 4 | Observasjoner | 14 |
| 5 | Vurderinger | 20 |
| 6 | Konklusjoner og anbefalte tiltak | 25 |
| 7 | Vedlegg | 27 |

Sammendrag

1

Sammendrag av funn og anbefalte tiltak

Evalueringen viser at ordningen med tilsynsutvalg har svakheter, men oppleves å ha en rolle for de involverte parter.

Tilsynsutvalgene kan representere en stemme i en kompleks tjenesteproduksjon og gi informasjon utover kommunens øvrige tiltak for kvalitetsoppfølging.

Evalueringen gir ingen klare svar på om ordningen som helhet fungerer etter intensjonen. Tilbakemeldingene fra medlemmer av tilsynsutvalg, bydelsutvalg og representanter fra Sykehjemsetaten er ikke entydige. PwC observerer imidlertid at tilsynsutvalgenes rapporter i liten grad ser ut til å bidra til kvalitetsoppfølging av sykehjemmenes tjenester. Fra bydelsutvalgenes ståsted kan det synes at det er behov for en ordning som har brukerne i fokus og som gir innsyn i sykehjemmenes tjenester. Om folkevalgt tilsyn gir merverdi for beboerne og er den rette ordningen til å ivareta brukernes interesser, er derimot uklart.

Tilsynsutvalgenes rolle synes ikke vesentlig endret ved opprettelsen av SYE, men deres organisering er ikke tilpasset nye rammevilkår. Dette kan ha bidratt til å svekke tilsynenes legitimitet, noe som reflekteres i at bydelsutvalgene i varierende grad benytter tilsynsrapportene til tjenesteoppfølging. Varierende kvalitet på tilsynsrapportene gir videre bydelsutvalgene et fragmentert bilde, og danner et begrenset grunnlag for å vurdere hvordan helsetjenesten som helhet faktisk virker.

Evalueringen har avdekket at 80% mener at det er viktig å ha tilsynsutvalg. Dette funnet sier derimot ikke at ordningen fungerer etter intensjonen, kun at tilsynsutvalgene oppleves å ha en viktig funksjon. For at ordningen skal bidra til økt kvalitet i tjenestene

bør tilsynsutvalgene få en tydeligere rolle i kommunens tjenesteoppfølging.

PwC sin anbefaling er at grensesnittet mot annen oppfølging og kontroll i Oslo kommune gås opp. Kommunen har i dag seks ulike tiltak med formål å utøve kontroll og sikre tjenestekvalitet ved sykehjem. Når byrådet i 2013 foreslo en gjennomgang av kvalitetsmålingssystemet i Oslo kommune, omfattes tre av disse tiltakene. PwC anbefaler at også ordningen med tilsynsutvalg må ses i sammenheng med og evalueres i lys av utfallet av denne prosessen.

For å få en tilfredsstillende oversikt over hvordan helsetjenesten fungerer som helhet, må ordningen med folkevalgt tilsyn standardiseres i langt større grad. Om den opprettholdes, anbefaler vi følgende:

- Å styrke en felles opplæring av medlemmer av tilsynsutvalg for å sikre felles systematikk og gjennomføring av tilsyn på tvers av bydeler
- Å utvikle rutiner og verktøy for utvelgelse av tilsynsområder på basis av en risikobasert tilnærming, og som hensyntar andre tiltak for oppfølging av kvalitet i tjenestene
- Å justere rapporteringsgangen og inkludere alle relevante parter i oppfølgingsarbeidet, herunder fordele og forankre oppfølgingsansvar
- Å samkjøre rapporteringsrutiner, for å muliggjøre aggregering av data og funn, slik at tilsynsutvalgenes arbeid i større grad bidrar inn i kommunens øvrige tiltak for tjenesteoppfølging.

Bakgrunn

2

Bakgrunn og formål med evalueringen

Bystyret vedtok første gang Instruks for kommunale tilsynsutvalg for institusjon m.v. i sak 784/1997. Tilsynsutvalg (TU) ble besluttet opprettet for at de enkelte bydelsutvalg (BU) skulle føre kontroll med at bydelsadministrasjonen og tjenestestedene utførte oppgaver som de er gitt. Denne forutsetning ble endret for sykehjemmenes del da Sykehjemsetaten ble opprettet.

Opprettelse av Sykehjemsetaten (SYE) innebar et tydeligere skille mellom bestiller og utfører av pleie- og omsorgstjenester på sykehjem. Bydelene ble bestillere av tjenester, og fikk de økonomiske ressursene for kjøp av pleie- og omsorgstjenester til bydelens beboere.

Sykehjemsetaten overtok bydelenes ansvar for å drive kommunens sykehjem 01.01.2007 (jf. bystyresak 262/06). I bystyresaken er det forutsatt at bydelenes tilsynsutvalg fortsatt skal ha en viktig tilsynsrolle ved sykehjemmene som er geografisk beliggende i bydelen, og deres tilsynsrapporter vil i denne modellen kunne samordnes til bruk i en helhetlig kvalitetsutvikling for hele Oslo.

Bydelsutvalgene skulle fortsatt ha ansvaret for planlegging og oppfølging av lovpålagte oppgaver innen pleie- og omsorgstjenester. Det innebærer blant annet at bydelene fatter vedtak om hvilke tjenester den enkelte skal få. Bydelene har fortsatt ansvaret for å følge opp at beboerne får de tjenestene som bydelene har tildelt dem, med en individuelt tilpasset kvalitet. Sykehjemsetaten er tillagt utførerfunksjonen, dvs. ansvaret for driften av sykehjemmene. Tilsynsutvalgets oppgaver ble ikke endret som følge av den nye modellen. I byrådssak 144/08 Styrking og samordning av tilsyn av sykehjem fremkommer en rekke forhold, som

indikerer at ordningen med tilsynsutvalg ikke fungerer fullt ut i henhold til intensjonen.

Oslo kommune ønsker foretatt en evaluering av gjeldende ordning med tilsynsutvalg for institusjon. Formålet med evalueringen er å undersøke om ordningen med tilsynsutvalg for sykehjem fungerer etter intensjonen.

Evalueringen har fokusert på følgende problemstillinger:

- Hvilken betydning det har for tilsynsutvalgets rolle at Sykehjemsetaten ble opprettet
- Hvordan BUene benytter tilsynsrapportene
- Om BU har tilstrekkelig grunnlag, ut fra tilsynsrapporter, til å konkludere hvordan helsetjenesten faktisk virker
- Om denne form for folkevalgt tilsyn, som tilsynsutvalgene representerer, har en merverdi for beboerne på sykehjem utover de statlige og kommunale systemer for oppfølging av sykehjem.

Evalueringen av ordningen med tilsynsutvalg har tatt utgangspunkt i ordningens formål som spesifisert i byrådssak 229/04, Arbeidsbetingelser for tilsynsutvalget for institusjon mv., samt i instruks for kommunale tilsynsutvalg for institusjoner, sist vedtatt 25.05.2005. Evalueringen gjelder kun tilsynsutvalg for institusjon, ikke for hjemmetjenesten.

Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester har ikke funnet andre kommuner som i dag benytter seg av ordningen med tilsynsutvalg på sykehjem. Trondheim la ned sin ordning i 2009.

Metodisk tilnærming

Formål

Hva ønsker vi å oppnå med evalueringen?
Avgrensning – forhold og område som skal undersøkes
Overordnet, kort og lettfattelig

Problemstillinger

Hva ønsker vi å finne ut?
Systematikk og struktur, dekker formålet, samlet fullstendig
Entydige og klare

Evalueringskriterier

Hva skal målestokken være?
Behøver ikke være fullstendige, kan være behov for justering

Analysebevis

Hvilken informasjon trenger vi?
Nødvendig og tilstrekkelig informasjon for å svare på
problemstillingene

Metode

Hvor finnes informasjon, hvordan kan den innhentes, bearbeides
og analyseres?
Den systematiske fremgangsmåten, tydelig på kilder og utvalg

Forventede funn

Hvilke funn forventer man?
Formulere arbeidshypoteser om hva man kan forvente å finne

Gjennomforbarhet

Hvilken usikkerhet finnes i design og prosjektplan?
Er risiko akseptabel og håndterbar?

Evalueringen har vært innrettet som en prosessevaluering. Prosessevalueringer søker svar på spørsmål relatert til hvordan et tiltak eller program utvikler seg over tid, og i dette tilfellet, om ordningen med tilsynsutvalg har utviklet seg i tråd med intensjonen. Generelt for alle evalueringer må det settes rammer for og krav til gjennomføringen, som representerer god evalueringspraksis. Prosessen til venstre skisserer vår overordnede tilnærming til evalueringsarbeidet.

Styrken i vurderingene, konklusjoner og anbefalinger vil henge sammen med kvaliteten i innsamlede data. I denne evalueringen var behovet hovedsakelig av kvalitativ art. Et kvalitativt design er rettet mot å gå i dybden på den enkelte observasjonen for å kunne trekke ut informasjon som grunnlag for vurderinger av mulige årsaker og virkninger, samt anbefalinger om forbedringstiltak. Målet har primært vært å forstå og tolke utvalgte temaer og problemstillinger.

Siden det søkes svar som forutsetter dybdeinformasjon og en fortolkning av årsakssammenhenger, bør sekundærdata kompletteres med primærdata. Dette har blitt fremskaffet gjennom spørreskjema, dybdeintervjuer og gruppeintervjuer. Dette har blant annet gitt mulighet til å få en dypere forståelse av ordningen og hvordan den fungerer. Vår metodiske tilnærming har altså inkludert å benytte flere tilnærminger for datafangst. Vi har på denne måten foretatt en triangulering av data slik at funn verifiseres fra ulike kilder for å gjøre analysen mer robust.

Metodisk tilnærming forts.

Nærmere om Formål: Formålet med evalueringen har vært å undersøke om den innførte ordningen har fungert/fungerer etter ønskede mål og intensjoner.

Nærmere om Problemstilling: Problemstillingene skal ideelt sett bidra til å operasjonalisere målsettingene med evalueringen, og setter krav til bruk av eksisterende data og metodikk for innhenting av nye data. Problemstillingene skal derfor være entydige og klare. De må ikke overlappe hverandre. Dette setter krav til ryddighet med hensyn til struktur.

Nærmere om Evalueringskriterier: Evalueringskriteriene utgjør referansepunktet og det normative grunnlaget for å vurdere måloppnåelse. Det viktigste skillet går mellom kvalitative kriterier og kvantitative kriterier. Kvantitative kriterier har den fordel at de ofte er enkle å forstå. Kvalitative evalueringskriterier kan oppleves som mer diffuse og kravet til struktur øker. Et viktig valg har derfor vært å etablere hva målestokken skal være slik at funnene vurderes opp mot en omforent skala som er transparent.

Nærmere om Analysebevis: Analysebevis skal forankre evalueringsresultatene og sikre at resultatene som fremkommer er transparente. De fremkommer av eksisterende og nytt datamateriale. Analysebevisene skal sikre nødvendig og tilstrekkelig informasjon for å svare på problemstillingene, og stiller krav til informasjonsbehov samt valg av metode. Vurdering

av analysebevis har derfor vært en viktig aktivitet innledningsvis. De viktigste teknikkene for å innhente analysebevisene har vært dokumentanalyser, spørreundersøkelse og intervjuer.

Nærmere om Metode: Sentralt i vår metodiske tilnærming er bruk av ulike tilnærminger for på den måten triangulere for å kontrollere dataene. En ofte brukt fremgangsmåte er å gjennomføre en kvalitativ undersøkelse, og gjennom denne stille opp et sett med hypoteser som testes i en kvantitativ undersøkelse. I dette tilfellet har også den motsatte fremgangsmåten være aktuell; dvs. bekrefte indikasjoner fremkommet gjennom kvantitative undersøkelser.

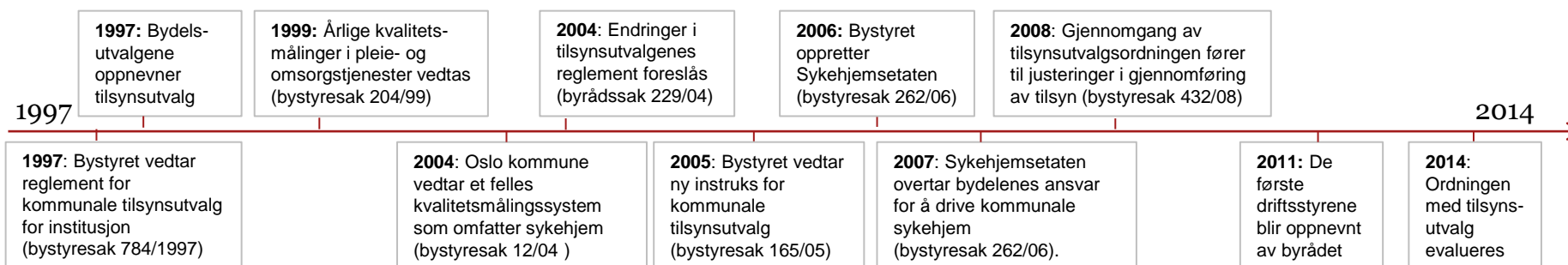
Nærmere om Forventede funn: En viktig forberedelse til å utforme evalueringsdesign har vært å etablere et sett med arbeidshypoteser eller forventede funn som vi har søkt verifisert.

Nærmere om Gjennomførbarhet: Ethvert evalueringsdesign vil ha usikkerhet knyttet til gjennomførbarhet. Disse usikkerhetsfaktorene bør identifiseres. Samtidig bør det etableres et sett med tiltak som kan bidra til å minimere gjennomføringsrisikoen. Klassiske hindringer er tilgang på informanter, konfidensialitet, anonymitet, interessekonflikter og motstandere av evalueringen. Andre hindringer er fravær av relevante data som sikrer robuste datasett, knappe rammer (tid og kost), som reduserer muligheten for å etablere ønsket evalueringsdesign.

Tilsynsordningens formål, etablering og utvikling

3

Ordnningen med tilsynsutvalg har gjennomgått få endringer siden opprettelsen i 1997



Ordnningen med tilsynsutvalg (TU) ble opprettet i 1997 for at de enkelte bydelsutvalgene (BU) skulle føre kontroll med at bydelsadministrasjonen og tjenestestedene utførte de oppgaver som var gitt. Tilsynsutvalgene ble derfor etablert for at BU skulle føre tilsyn med bydelens utførelse av tjenestene. I 1999 vedtok bystyret sak 204 om "Kvalitet og kvalitetsmåling i pleie- og omsorgstjenestene", med innføring av årlig kvalitetsmålinger i pleie- og omsorgstjenestene i Oslo kommune.

I 2004 ble tilsynsutvalgenes regelverk foreslått justert, samtidig med innføringen av et nytt kvalitetsmålingssystem for sykehjem. Ny instruks for kommunale tilsynsutvalg for institusjon ble vedtatt av bystyret året etter (sak 165/05). Instruksen ble gjort enklere, tydeligere avgrenset og mer tilgjengelig for utvalgene.

Det ble presisert at utvalgene skulle utføre kontroll, og ikke drive ordinær saksbehandling. I 2006 opprettet bystyret Sykehjemsetaten (SYE). SYE overtok januar 2007 bydelens ansvar for å drive kommunens sykehjem. Bydelens tilsynsutvalg ble fortsatt gitt en viktig tilsynsrolle ved sykehjemmene. I 2008 ble det utført en gjennomgang av ordningen med tilsynsutvalg og det påpekes en rekke forhold som indikerer at tilsynsutvalgene ikke fungerte fullt ut i henhold til intensjonen. En del endringer i gjennomføring av tilsyn ble iverksatt.

I 2011 ble driftsstyreordningen opprettet. Denne ordningen ble evaluert i 2013, og i evalueringen ble det blant annet pekt på at det en uklar rolleforståelse når det gjelder hva som tilligger driftsstyret på sykehjemmet og hva som tilligger tilsynsutvalgets arbeid.

Tilsynsutvalgenes formål og oppgaver

Tilsynsutvalgenes formål er spesifisert i Instruks for kommunale tilsynsutvalg for institusjon mv., punkt 1:

"Tilsynsutvalgene skal føre kontroll og tilsyn med hvordan helsetjenesten faktisk virker. Tilsynsutvalgene skal rapportere avvik dersom tjenesten ikke er i samsvar med krav fastsatt av staten eller Oslo kommune i lov, forskrift, instruks og lignende. Utvalgene skal videre påpeke forhold som kan bedres."

I byrådssak 229/04, "Arbeidsbetingelser for tilsynsutvalget for institusjon mv.", redegjøres det for formålet med tilsynsutvalg og en del om deres oppgaver. Utvalgene skal utføre kontroll, og ikke drive ordinær saksbehandling, for eksempel ved å behandle klager. Eventuelle henvendelser fra brukere og pårørende vedrørende forhold ved brukerstedene skal videresendes bydelsadministrasjonen for behandling. Utvalgene kan imidlertid undersøke forholdene og rapportere disse til BU.

Tilsynsutvalgene skal utforme rapporter som skal gjøres tilgjengelig for andre ved at de offentliggjøres på Sykehjemsetatens og eventuelt bydelens nettside. Den kommunale kontrollen skal komme i tillegg til annen statlig og kommunal kontroll med helsetjenesten i kommunene.

Tilsynsutvalgene skal minimum foreta fire besøk i året, der to av besøkene skal være uanmeldte. Tilsynsutvalgenes oppgaver iht. gjeldende instruks er gjengitt i tabellen til høyre.

Tilsynsutvalgenes oppgaver er iht. gjeldende instruks (sist vedtatt 2005), punkt 5:

Tilsynsutvalget skal påse at tjenestestedene drives i samsvar med regler og retningslinjer gitt av staten og Oslo kommune.

Tilsynsutvalget skal påse at tjenestestedene:

- gir den enkelte beboer/bruker forsvarlig omsorg og hjelp, og behandler den enkelte beboer/bruker med respekt.
- har utarbeidet målsetting, opplegg og tidsplan for oppholdet for den enkelte bruker.
- følger bestemmelser som regulerer forhold under oppholdet, herunder bestemmelser om bruk av tvang.
- har lokaler, utstyr, aktivitetsmaterieell o.l. som er i samsvar med formålet for virksomheten.
- drives med forsvarlige personalforhold.
- har opprettet medisinsk tilsyn for de institusjoner hvor dette er forutsatt.
- oppbevarer beboernes midler forsvarlig dersom tjenestestedene er gitt ansvar for dette.
- sørger for at informasjon om Helse- og sosialombudet og om hvordan ombudet kan kontaktes er lett tilgjengelig for brukere/beboere.

Medisinsk-faglige oppgaver ligger utenfor tilsynsutvalgets oppgaver.

Tilsynsutvalgenes organisering og rapportering

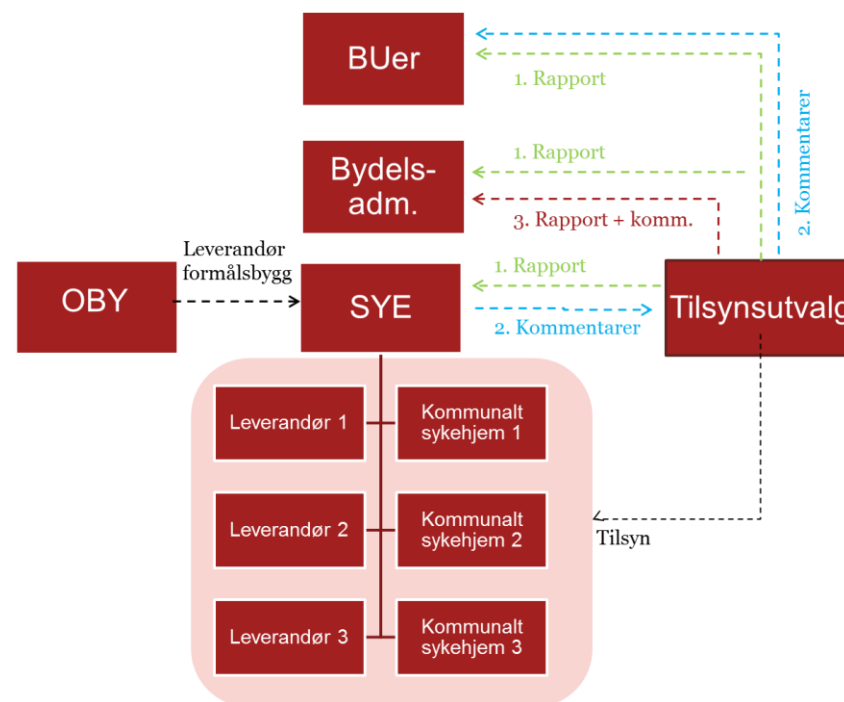
Utvalgene oppnevnes av de enkelte bydelsutvalg, opprinnelig med det formål at bydelsutvalget skulle føre kontroll med at bydelsadministrasjonen og tjenestestedene utfører de oppgaver som de har gitt. Etter opprettelse av SYE, er utvalgenes hovedoppgave "å føre kontroll og tilsyn med hvordan helsetjenesten faktisk virker" i den enkelte bydel. Siden medlemmene er utnevnt av et folkevalgt organ, kan ordningens intensjon anses å ha et folkevalgt supplement til kommunenes øvrige kvalitetsoppfølging, for å ivareta politikernes ombudsmannsrolle.

Utvalgene skal bestå av tre medlemmer og tre varamedlemmer. De lokale eldrerådene skal være representert med ett medlem, hvis ønsket av det enkelte eldreråd. Det er den enkelte BU som bevilger midler til de bydelsvise helse- og omsorgstjenestene og som har ansvar for å sørge for at tjenestene blir utført.

Ansvar for opplæring tilligger den enkelte bydel. Noen bydeler har valgt å tilby sine tilsynsutvalg opplæring i gjennomføring av tilsyn. Dette gjelder blant annet Vestre Aker og Bjerke. Andre har ingen opplæringsordning relatert til ordningen med tilsynsutvalg.

Som følge av påpekte behov i 2008, utviklet EST en rapporteringsmal for tilsynsutvalgene. Den spesifiserer utvalgenes oppgaver og definerer områder som det skal rapporteres på, herunder observerte avvik, tid og kontakter under tilsynet samt om tilsynet er meldt eller uanmeldt.

I henhold til instruksjonen, er rapporteringsgangen som visualisert i figuren til høyre. Tilsynsutvalgene sender sine tilsynsrapporter til SYE, bydelsadministrasjonen og sin BU. Tilsynsutvalgene innhenter kommentarer fra SYE som videresendes det enkelte BU, mens Bydelsadministrasjonen mottar endelig rapport med kommentarer. Omsorgsbygg (OBY) er ikke inkludert i tilsynsordningens rapportering. OBY er leverandør av formålsbygg til SYE, og eier og forvalter sykehjemsbyggene.



Opprettelsen av Sykehjemsetaten i 2007 medførte fritt sykehjemsvalg uavhengig av bydel

Sykehjemsetaten (SYE) ble vedtatt opprettet av bystyret 21. juni 2006 i sak 262/06 "Sykehjem – Organisering for bedre kvalitet og valgfrihet" på bakgrunn av byrådssak 79/06, der byrådet la frem forslag til ny organisering av sykehjemdriften i Oslo. Formålet med å opprette en sentral etat, var blant annet å ivareta byens samlede behov for sykehjems plasser, og overføre den økonomiske risikoen for driften av sykehjem fra bydelene til Sykehjemsetaten.

Etaten overtok 1. januar 2007 de 15 bydelens ansvar for å drive kommunale sykehjem, mens bydelene beholdt de økonomiske midlene og vedtaksmyndigheten. Opprettelsen av SYE skulle ikke føre til endringer i Oslo kommunes styringssystem. Utviklingen av tjenestetilbudet ville skje på grunnlag av vurderinger av det samlede behov for tjenester og kapasitet. Etatsmodellen skulle videre føre til en separasjon av bestiller- og utførerrollen. Bydelens tilsynsutvalg skulle fortsatt ha en viktig tilsynsrolle for å sikre kvalitet ved sykehjemmene.

Etter opprettelsen av SYE kan beboerne på de enkelte sykehjem komme fra alle bydeler. For tilsynsutvalgene ble det i byrådssaken ansett som lite hensiktsmessig at tilsynsutvalgene kontrollerte ut over eget bydelsområde, da det på enkelte brukersteder kunne være brukere fra forskjellige bydeler. Ordningen ble derfor opprettholdt i sin opprinnelige modell.

SYEs rutiner og saksbehandling for tilsynsrapporter

- Tilsynsrapporter registreres inn i SYEs administrasjon (DocuLive)
- Saken fordeles fra områdedirektør til saksbehandler
- Saksbehandler ber om opplysninger fra aktuell institusjonssjef/sykehjemmet, som skriver utkast til svar
- Saksbehandler bearbeider dette og innhenter evt. tilleggsopplysninger
- Svarbrev (signert av etatsdirektør og områdedirektør) sendes bydelen, med kopi til institusjonssjef
- Svar skal avgis innen 6 uker ihht. reglement

Ordningen ble evaluert i 2008, og tiltak igangsatt basert på identifiserte behov

I byrådssak 144/08 "Styrking og samordning av tilsyn med sykehjem" påpekes følgende:

"Gjennomgang av utvalgte tilsynsrapporter indikerer at tilsynsutvalgene ikke fungerer fullt ut i henhold til intensjonene med utvalgene. Det må da vurderes hvilke forhold som kan styrke ordningen med tilsyn med sykehjem."

Funn innebar blant annet at det var behov for følgende tiltak:

- *Bedre underlagsmateriale for utøvelse av tilsyn:* For at tilsynsutvalgene skal få tilgang til all relevant foreliggende dokumentasjon knyttet til institusjonenes oppfyllelse av krav til drift av sykehjem, må bydelsadministrasjonen kontakte SYE for å få tilsendt relevante rapporter og informasjon, inklusive resultater av gjennomførte revisjoner og kvalitetsundersøkelser.
- *Enhetlig rapportering og samordning:* Det er behov for et felles system og en felles standard for dokumentasjon av arbeid med kvalitetssikring, - utvikling og –forbedring for å heve kvaliteten og samkjøre rapporteringen i større grad.
- *Systematisk oppfølging av avvik og merknader fra tilsyn:* Byrådet foreslo å etablere rapporteringsgangen som beskrevet i figur på side 10.

For å styrke tilsynet ble følgende tiltak iverksatt på oppfordring av byrådet:

- Informasjonen om tjenestene i sykehjem og tjenestenes innhold utarbeides av Sykehjemsetaten.
- Sykehjemsetaten skal oversende til bydelsadministrasjonen resultater av kontroller av sykehjemmets overholdelse av krav til driften av sykehjem.
- Det legges til rette for enhetlig rapportering fra tilsyn med sykehjem. Felles mal for rapportene utvikles av EST, som spesifiserer områder det skal rapporteres om.
- Tilsynsrapportene gjøres offentlig tilgjengelig via Sykehjemsetatens nettside av hver bydel.
- Det legges til rette for systematisk rapportering av avvik og merknader/forslag til forbedringer. Sykehjemsetaten skal kommentere til tilsynsutvalget de rapporterte forhold uten ugrunnet opphold, og senest innen 6 uker. Samlet rapportering fra alle tilsynsutvalg skjer i tilknytning til årsmeldingen.

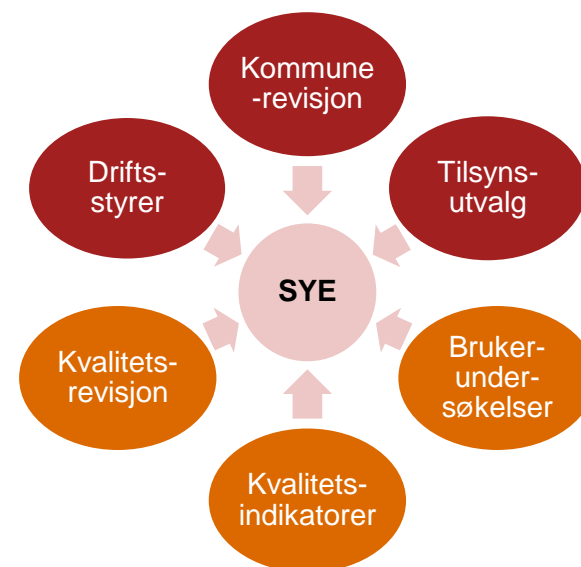
Tilsynsutvalgene inngår i en omfattende kommunal og statlig oppfølging av tjenestekvalitet

Det er etablert en rekke tiltak for å sikre oppfølging av kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene i Oslo kommune, der ordningen med tilsynsutvalg inngår.

Kommunerevisjonen er bystyrets utadrettede kontrollvirksomhet, og får sine oppdrag fra kontrollutvalget. **Driftsstyreordningen** skal blant annet legge til rette for medvirkning på driften av sykehjemmet for beboere/pårørende og ansatte. I bystyresak 12/04 har Oslo kommune vedtatt et felles **kvalitetsmålingssystem**, som gir retningslinjer for oppfølging av innhold og kvalitet i pleie -og omsorgstjenestene på alle kommunale og private sykehjem. Systemet består av tre hovedtiltak:

- Kvalitetsrevisjoner
- Brukerundersøkelser (beboere, pårørende og medarbeidere)
- Registrering av objektive kvalitetsindikatorer

Hensikten er at de hver for seg sier noe om kvaliteten på tjenesten og at de sammen bidrar til å ivareta de forskriftsmessige kravene om internkontroll i pleie- og omsorgstjenestene. Hovedformålet med kvalitetsrevisjonene er å vurdere om tjenestene drives slik at myndighetskrav og regelverk etterleveres. De årlige brukerundersøkelsene gir tilbakemeldinger på subjektiv opplevelse av kvalitet i tjenesten som ytes. Medarbeiderundersøkelsene gir innblikk i ansattes opplevelse av egen arbeidsplass, både av organisasjonsmessige forhold, arbeidsmiljø, ledelse og faglig utvikling. Objektive kvalitetsindikatorer måler ulike tilstander hos beboerne som kan benyttes til å overvåke og om mulig forbedre tjenestene. Fylkesmannen er overordnet klageinstans for tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven. I byrådssak 148/13, foreslås en gjennomgang av kommunens kvalitetsmålingssystem, med sikte på videreutvikling og forenkling. I 2013 ble det gjennomført en ekstern evaluering av kommunens gjennomføring av kvalitetsrevisjoner og brukerundersøkelser. Denne påpeker blant annet forbedringsområder når det gjelder forankring, oppfølging, organisering og ansvarsfordeling. Videre påpekes det at det bør avklares hvilke virkemidler som er best egnet til å måle tjenestekvalitet.



Figur: Kommunal oppfølging av tjenestekvalitet

Statlige tilsyn

I tillegg til kommunale tilsyn, gjennomføres statlige tilsyn av Helsetilsynet. Tilsynenes hovedformål er å følge opp sykehjemmenes etterlevelse av regelverket, det vil si:

- At befolkningens behov for tjenester blir ivarettatt
- At tjenestene blir drevet på en faglig forsvarlig måte
- At svikt i tjenesteytingen forebygges
- At ressursene i tjenestene blir brukt på en forsvarlig og effektiv måte.

Observasjoner

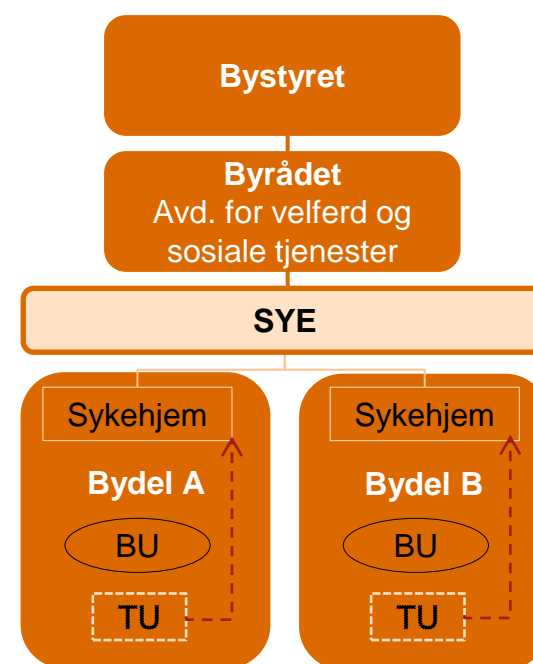
4

Tilsynsutvalgenes rolle oppleves å ikke ha endret seg betydelig over tid til tross for endrede rammevilkår

Tilsynsutvalgenes rammevilkår har gjennomgått en gradvis endring siden opprettelsen av ordningen i 1997. Dette har medført en løpende justering av ansvarsoppgaver som gitt i instruksene. Representanter fra bydelsutvalgene og tilsynsutvalgene påpeker i intervjuer og i kommentarer i spørreundersøkelsen at endringene i rammebetingelsene ikke har endret tilsynsrollen i vesentlig grad, i den forstand at tilsynsutvalgene fremdeles har som formål å utøve kontroll og rapportere avvik. Enkelte påpeker derimot i intervjuer at systemet for korrigerende og oppfølging ble mer komplisert etter at SYE ble opprettet, og at det tar lengre tid å korrigere avvik.

Opprettelsen av SYE endret bydelenes rolle ved at disse nå kun er kjøper, og ikke drifter, av sykehjemstjenester. Dagens struktur er beskrevet i figuren til høyre. Gjennom fritt sykehjemvalg har ikke beboerne av bydelenes sykehjem nødvendigvis lenger en tidligere bydelstilhørighet. Noen BU- og TU-medlemmer peker på at nærhetsprinsippet i bydelsstrukturen dermed er blitt forlatt ved å opprette store etater sentralt, og at tilsynsutvalgene med dette kan sies å ha fått en større rolle som "lim" i systemet.

Representanter fra Sykehjemsetaten kommuniserer en blandet erfaring med hensyn på tilsynsutvalgenes rolle og kontroll av tjenestene. Ledelsen i SYE er tydelig på at tilsynene i hovedsak kun gir et *øyeblikksbilde* av tilstanden ved hvert sykehjem. Av dette følger at tilsynsutvalgene ifølge SYE ikke bidrar til en konstruktiv gjennomgang av den helhetlige kvaliteten ved sykehjemmene. Videre påpekes det at tilsynene ikke er tilstrekkelig strukturerte og medlemmenes kompetanse innen tilsynsfaget ikke er tilfredsstillende for å kunne bidra til en systematisk gjennomgang av og kontinuerlig forbedringsarbeid i sykehjemstjenestene.



Figur: Organisering av ordningen med tilsynsutvalg i dagens struktur

Oppfølgingen av tilsynsrapportene fra BU varierer

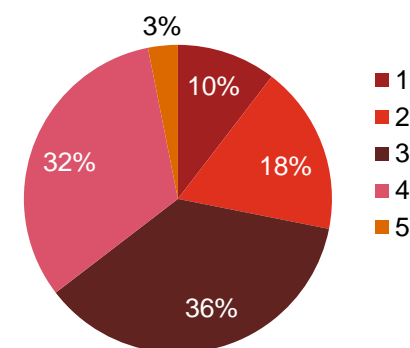
Tilsynsutvalgene skal gjennomføre fire tilsyn ved hvert sykehjem årlig. For hvert tilsyn, utarbeides en rapport, som sendes det enkelte BU. I tillegg skal det produseres en samlet årsrapport fra hvert TU. Intervjuer og spørreundersøkelsen viser at BUene i varierende grad følger opp funn i tilsynsrapportene.

De fleste BU mottar tilsynsrapportene og tar dem "til etterretning" (56%). Intervjuer og kommentarer viser at dette blant annet skyldes usikkerhet rundt oppfølging samt varierende grad av kvalitet på tilsynsutvalgenes rapportering. Tilbakemeldinger viser at enkelte BUs er usikre på hvordan tilsynsrapportene best kan følges opp, da BU ikke har myndighet til å følge opp på andre vis enn å sende saken videre til SYE. En tredjedel av BUene følger opp påpekte avvik direkte med SYE, tar det videre gjennom bydelsadministrasjonen eller andre parter.

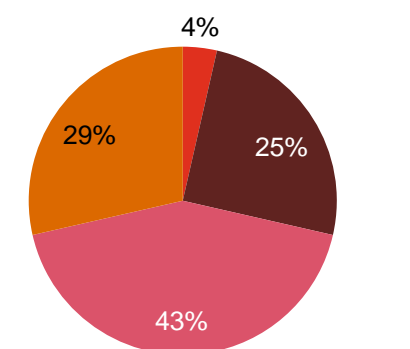
Rapporteringsgangen fungerer i praksis slik at det er bydelsadministrasjonen som formidler tilsynsrapportene og kommentarene mellom TU og SYE, mens de endelige rapportene oversendes BU. I enkelte tilfeller behandles rapportene i bydels Helse- og Sosialkomité og/eller Eldreråd, før videre behandling i BU ved avdekking av vesentlige avvik. De fleste BU ber unntaksvis om ytterligere informasjon fra tilsynsutvalgene eller SYE. Enkelte BU har delegert fullmakt til behandling av rapportene til komitéene eller andre, mens de selv i hovedsak gjennomgår tilsynsutvalgets årsrapport. Andre BU går gjennom alle tilsynsrapporter selv. Ett BU opplyser for eksempel at gjennomgang av tilsynsrapporter utgjør rundt halvparten av det totale antall saker til behandling. Det kan synes av undersøkelsen at de BU som har oppnevnt en egen Helse- og Sosialkomité i større grad opplever kontroll på oppfølgingen.

35% av BU-medlemmene oppgir i spørreundersøkelesn at de opplever at sykehjemmene følger opp rapporterte avvik. 28% opplever at de ikke følges opp, jf. figuren øverst til høyre. Denne svarfordelingen er diametralt motsatt for institusjonssjefene: 72% av dem opplever at rapporterte avvik følges opp, mot 4% som mener det motsatte. Intervjuer og stikkprøver av tilsynsrapporter viser at mange "gjengangere" i rapportene er knyttet til bygg, eksempelvis manglende vedlikehold eller ventilasjon. Påpekninger relatert til bygg videreformidles i de fleste tilfeller til OBY fra SYE.

I hvilken grad opplever du at rapporterte avvik i tilsynsrapportene følges opp av sykehjemmene? (1-5, i liten grad – i stor grad)



BU-medlemmer



Institusjonssjefer i SYE

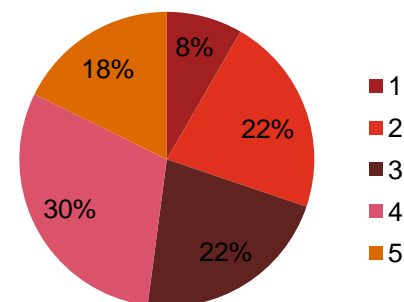
Bydelsutvalgene er splittet i synet på om tilsynsrapportene gir et godt grunnlag for å vurdere hvordan helsetjenesten virker

Tilsynsutvalg ble opprettet med formål om å føre kontroll og tilsyn med hvordan helsetjenesten faktisk virker. De skal rapportere avvik dersom tjenesten ikke er i samsvar med krav fastsatt av staten eller Oslo kommune. Spørreundersøkelsen viser at 48% av BU-medlemmene mener at tilsynsutvalgenes rapporter gir dem tilstrekkelig informasjon til å vurdere hvordan helsetjenesten faktisk virker i Oslo kommune. 30% av BU-medlemmene mener det motsatte, som vist i figuren øverst til høyre.

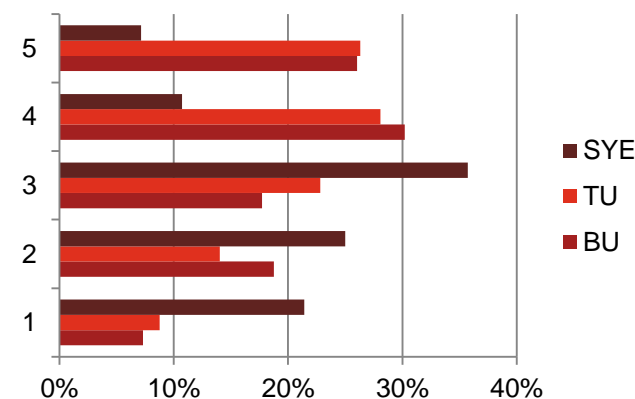
Oppfølgingen av tilsynsrapportene må også ses i sammenheng med kvaliteten på rapporteringen. Blant BU-medlemmene er 45% tilfreds med kvaliteten på rapportene, mens 26% opplever at den ikke er tilfredsstillende. Med hensyn til relevansen av hva som rapporteres, opplever 35% av BUene at tilsynsrapportene bidrar til å identifisere vesentlige avvik, mot 30% som mener det motsatte. 61% av institusjonssjefene opplever at tilsynsrapportene ikke bidrar til identifisering av vesentlige avvik.

I alt 46% av institusjonssjefene i SYE opplever at tilsynsutvalgene ikke har noen relevant rolle i kvalitetssikring av sykehjemmenes tjenester, mot 18% som er positive til deres rolle i kvalitetssikringsarbeidet, jf. diagrammet til høyre. Blant tilsynsutvalgsmedlemmene mener 54% at de har en relevant rolle i kvalitetsarbeidet, mot 23% som mener det motsatte. Blant BU-medlemmene svarer 56% positivt, mens 26% svarer negativt på om tilsynsutvalgene har en relevant rolle å spille i kvalitetssikring av sykehjemmenes tjenester. Når det gjelder tilsynsutvalgenes kompetanse, opplever 44% av institusjonssjefene at TU-medlemmenes kompetanse ikke er tilstrekkelig til å utøve deres rolle, mot 30% av BU-medlemmene.

I hvilken grad mener du som BU-medlem at tilsynsrapportene gir BU tilstrekkelig informasjon til å vurdere hvordan helsetjenesten faktisk virker?



I hvilken grad opplever du at TUene har en relevant rolle i kvalitetssikring av sykehjemmenes tjenester?



(1-5, i liten grad-i stor grad)

Det er delte syn på ordningens formål og ansvarsområder, og tilsyn gjennomføres på ulike måter

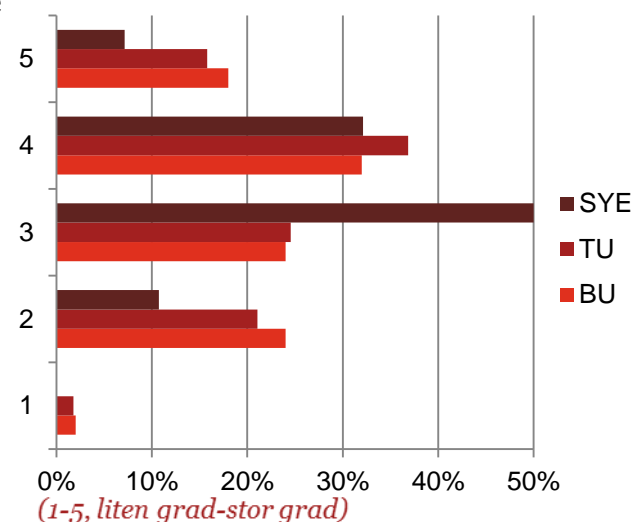
Formålet med tilsynsordningen oppleves å være tydelig definert av omlag halvparten av deltakerne i spørreundersøkelsen. I alt 50% av BU-medlemmene, 39% av institusjonssjefene og 53% av TU-medlemmene mener dette. Arbeidsoppgavene til TUene anses av omlag halvparten av TU- og BU-medlemmene å være hensiktsmessige, mens 21% av institusjonssjefene mener de er hensiktsmessige.

Tilbakemeldinger fra intervjuer med SYE er at tilsynsrollen og utvalgenes ansvarsområder kan virke uklare for flere medlemmer av tilsynsutvalgene. Dette kan for eksempel resultere i at noen TU går utover sine fullmakter ved å etterspørre taushetsbelagt informasjon. I andre tilfeller brukes det tid på mindre relevante temaer, eller rapportering om aspekter som ikke er direkte under sykehjemmenes kontroll, som vedlikehold eller kvalitet på bygg. Undersøkelsen viser at 60% av TU-medlemmene mener ansvarsområdene til TU er tydelig definert, mot 54% av institusjonssjefene i SYE. 33% av TU-medlemmene mener det ikke er tydelig, mot 32% av institusjonssjefene.

Intervjuer og kommentarer i spørreundersøkelsen indikerer at tilsynsutvalgene i liten grad har en systematisk tilnærming til tilsynsbesøkene og prioritering av saker. Uanmeldte og anmeldte tilsyn er ikke risikobaserte og temaene kan tidvis synes vilkårlige. Typiske temaer som tas opp er oppfølging av saker fra tidligere tilsyn, sykefravær og boforhold samt tilbakemeldinger fra beboere/pårørende. Testing av to tilfeldig valgte tilsynsrapporter pr bydel siste år viser de hyppigste temaene som gjengår i rapporteringen, gjengitt til høyre.

Kommentarer viser at at TU-medlemmene er splittet i sitt syn på om de opplever å ha fått tilstrekkelig opplæring i tilsynsrollen, og om det er utarbeidet tilstrekkelige maler og verktøy for at de kan utføre oppgavene på en tilfredsstillende måte. 40% opplever at de har fått tilstrekkelig opplæring, mens like mange mener det motsatte. 42% av TU-medlemmene mener maler og verktøy er tilstrekkelige, mot 44% som mener det motsatte.

I hvilken grad opplever du at formålet med ordningen er tydelig definert?



Hyppigste temaer i gjennomgåtte tilsynsrapporter

Bemanning og sykefravær

Beboeres helse, trivsel og sikkerhet

Vedlikehold og brannvern

Et flertall av BU- og TU-medlemmene mener at ordningen har en merverdi for beboere på sykehjem

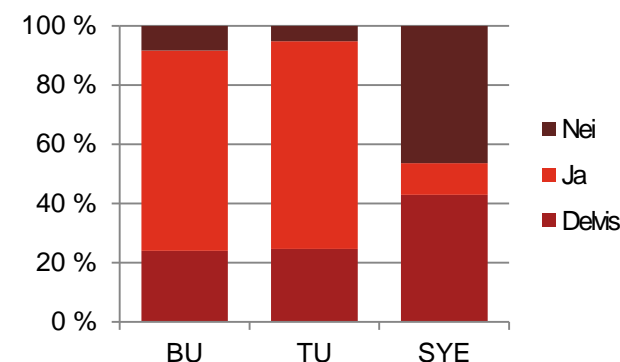
I alt 55% av deltakerne i spørreundersøkelsen opplever at denne form for folkevalgt tilsyn, som TUene representerer, har en merverdi for beboere på sykehjem. Imidlertid er det forskjeller i syn mellom respondentgruppene. 68% av BU-medlemmene og 70% av TU-medlemmene mener at ordningen har en merverdi for beboerne, mot 11% av institusjonssjefene. 46% av institusjonssjefene mener folkevalgt tilsyn ikke har en merverdi, mot 8% av BU-medlemmene og 5% av TU-medlemmene, jf. grafen øverst til høyre.

Institusjonssjefene i SYE er mest kritiske til om ordningen har en merverdi for beboerne, men tilbakemeldingene er ikke entydige. 43% av institusjonssjefene opplever at ordningen "delvis" har en merverdi. I intervjuer oppgir noen representanter fra SYE at ordningen kan virke "disiplinerende" ved sykehjemmene. Samtidig anser andre at ordningen ikke bidrar konstruktivt inn i kvalitetsoppfølgingen av tjenestene.

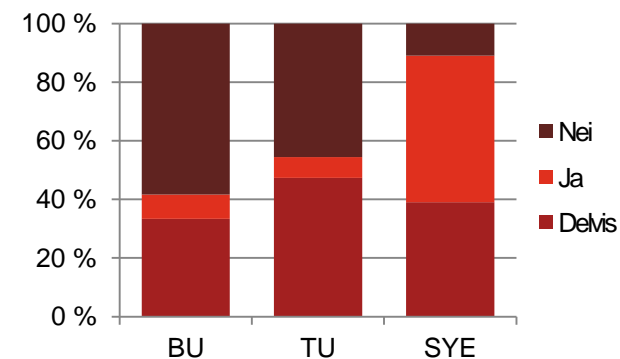
Nær halvparten av respondentene mener at tilsynsutvalgenes oppgaver *ikke* ivaretas gjennom andre former for kommunalt og statlig tilsyn. 58% av BU-medlemmene, 46% av TU-medlemmene og 11% av institusjonssjefene mener dette, jf. grafen nederst til høyre. Halvparten av institusjonssjefene mener oppgavene ivaretas av andre former for tilsyn, mens 39% av dem mener det delvis ivaretas av andre. Totalt sett opplever 17% av respondentene at ordningen ivaretas gjennom andre tilsynsordninger, mens 37% mener den delvis ivaretas gjennom andre ordninger.

Begrunnelsen for at mange oppgir at tilsynene har en merverdi utover de andre formene for tilsyn, er i hovedsak at TUene har et større brukerfokus. TUene tar opp andre saker enn de andre ordningene, de er mer direkte tilgjengelige for beboere og pårørende, og at det har en merverdi at tilsynene er hyppigere. Videre anses det som hensiktsmessig at de rapporterer til BU og ikke andre instanser, og dermed ivaretar det politiske innsynet i tjenestene og bydelens kontroll som bestiller av sykehjemmenes tjenester.

Opplever du at denne form for folkevalgt tilsyn har en merverdi for beboere på sykehjem?



Opplever du at ordningen med tilsynsutvalg ivaretas gjennom andre kommunale og statlige former for tilsyn?



Vurderinger

5

Tilsynsutvalgenes rolle synes ikke vesentlig endret ved opprettelsen av SYE, men deres organisering er ikke tilpasset den nye strukturen

PwC sin vurdering er at det har hatt begrenset betydning for tilsynsutvalgets rolle at Sykehjemsetaten ble opprettet. Tilsynsutvalgene har i stor grad beholdt sitt mandat, selv om rammebetingelsene har endret seg. Innføringen av et nytt kvalitetsmålingssystem i 2004 i Oslo kommune kan heller ikke sies å ha påvirket TUenes rolle i betydelig grad. Man kan derimot argumentere for at TUene har organisatorisk svekket legitimitet etter opprettelsen av SYE. Dette fordi de opprinnelig var rettet mot bydelens egne brukere og at de kontrollerte sykehjem som ble driftet direkte av bydelene. Tilsynsrapporteringen skjer fremdeles til bydelsutvalgene, men som nå har begrenset sanksjonsmulighet overfor SYE.

Samtidig som rammebetingelsene har endret seg, mener 80% av respondentene i spørreundersøkelsen at det er viktig å ha tilsynsutvalg. TUenes rolle synes derimot i liten grad å være tilpasset den nye strukturen, og deres rapportering hensyntar i begrenset grad funn fra annen tjenesteoppfølging i kommunen. Den nye strukturen kan videre ha bidratt til å svekke relevans og forankring av TUenes arbeid, og i sin ytterste konsekvens, tilsynenes legitimitet. Dette siste poenget blir synliggjort ved at tilbakemeldingene fra intervjuer og spørreundersøkelse viser at tilsynsrapportene i liten grad har avgjørende betydning for utvikling av tjenestekvalitet i sykehjemmene og at mange BU (56%) i hovedsak tar rapportene "til etterretning".

Den største endringen kan tilsynelatende være at med sentraliseringen av sykehjemsdriften, har tilsynsutvalgene fått mindre relevans for BU. TUene skal fremdeles sikre politikerne innsyn i sykehjemmenes tjenester ved å rapportere avvik og føre kontroll, men i evalueringen fremkommer det altså at de fleste BU i begrenset grad etterspør eller følger opp tilsynsutvalgenes funn. En samlet oversikt over ordningen oppgis i tabellen til høyre.

| Fakta om tilsynsutvalg | Antall |
|--|----------------------|
| Tilsynsutvalg | 32 |
| Sykehjem der TU har tilsynsansvar | 49 |
| TU-medlemmer | 95 |
| Gjennomførte tilsyn 2013 | 196 |
| Antall rapporter tilgjengelig på nett | 75 |
| Estimert samlet årlig godtgjørelse TU | 860.000 ¹ |
| Antall timer årlig til tilsynsoppfølging SYE | 800 ² |
| Antall timer årlig til saksbehandling Bydelsadm. | 500 ³ |

¹ Basert på satser i Reglement for godtgjørelse av folkevalgte verv i Oslo kommune, kategori 2.

² Basert på tilbakemelding fra SYE om tidsbruk til gjennomføring og oppfølging av tilsyn

³ Anslag basert på tilbakemelding fra SYE

Det er uklart i hvilken grad BUene benytter tilsynsrapportene til oppfølging av tjenestekvalitet

Uavhengig av graden av oppfølging på rapporterte påpekninger fra de enkelte BU, er det uklart om rapporteringen bidrar til konkrete tiltak for å styrke tjenestekvalitet på sykehjemmene. Dette gjelder også oppfølgingen av Omsorgsbygg, da mange påpekninger gjelder drift og vedlikehold av bygningsmassen. Tilbakemeldinger fra intervjuer og spørreundersøkelsen vitner om at ordningen ikke er implementert systematisk og ikke ivaretas på en helhetlig måte i kommunen. Videre kan det oppfattes som at tilsynsutvalgene har liten legitimitet i SYE blant annet på bakgrunn av en oppfatning om begrenset faglig kompetanse og manglende profesjonalitet i tilsynsrollen. Tilbakemeldinger fra SYE er tydelige på at tilsynsrapportene i de fleste tilfeller gir lite vesentlig informasjon å bygge videre på i arbeidet med kontinuerlig forbedring.

Graden av oppfølging av tilsynsutvalgene fra BUene sin side har også innvirkning på hvor godt rapporteringsarbeidet fungerer. Rammene for det enkelte tilsynsutvalg settes i hovedsak av BUene, som bestiller av rapportene. Tilbakemeldinger fra TU-medlemmer viser imidlertid at graden av opplæring og interesse for TUenes arbeid er svært varierende. Dette kan bidra til usikkerhet rundt tilsynsrollen og hva som faktisk skal rapporteres, og hvilken prosess rapportene bidrar inn i.

Det er god praksis at tilsynsarbeid bidrar til kontinuerlig forbedring i tillegg til å utøve kontroll. TUene gjør i de fleste tilfeller en betydelig innsats, men PwC ønsker å stille spørsmål ved om de har de rette forutsetninger for å kunne utøve tilsyn på linje med profesjonelle tilsynsordninger. Testing viser at tilsynsrapportene er av svært varierende kvalitet. Varierende gjennomføring av tilsyn og rapportering gjør det uklart om tilsynene formidler vesentlig informasjon til BU som bidrar til tilstrekkelig innsyn og kontroll med hvordan helsetjenesten fungerer over tid. I spørreundersøkelsen formidles videre en usikkerhet blant flere BU-medlemmer rundt hvordan rapporterte påpekninger bør følges opp og i hvilken grad de blir hensyntatt av SYE. Påpekninger i rapportene danner sjelden utgangspunkt for politisk behandling med konsekvenser for budsjett eller tjenestetilbud. Rapporteringen kan i så måte sies å bidra i begrenset grad til direkte påvirkning på tjenestekvalitet.

"Fordi Helse- og sosialkomiteen, BU og Bydelsadministrasjonen har fulgt opp og initiert samarbeid og opplæring, har kvaliteten på og viktigheten av tilsynsrapportene økt og [de] blir derfor seriøst behandlet i BU."

(BU-medlem)

Tilsynsrapportene gir BU et fragmentert bilde, og et begrenset grunnlag for å vurdere hvordan helsetjenesten som helhet faktisk virker

Byrådssak 144/08 "Styrking og samordning av tilsyn i sykehjem" påpeker en rekke svakheter ved ordningen med tilsynsutvalg som fremdeles er gjeldende. Ordningen med tilsynsutvalg praktiseres kvalitativt ulikt fra bydel til bydel, og rapportene gir i hovedsak øyeblikksbilder fra det enkelte sykehjem. Hvilke forhold det føres tilsyn med varierer mellom de forskjellige TU. Testing av tilsynsrapporter viser at temaer som rapporteres varierer, og at ikke alle punkter i instruksjen/malen adresseres i tilsyn. Videre fremgår det i varierende grad av rapporteringen hvorvidt det er påvist avvik og hvordan disse er fulgt opp.

Det synes personavhengig hvor godt hvert TU fungerer. Uten felles opplæring og koordinering mellom bydelene er det utfordrende å gjennomføre tilsyn som spiller inn vesentlig informasjon i en helhetlig tjenesteoppfølgingsprosess. Tilsynsutvalgenes felles mal synes ikke tilstrekkelig til å systematisere tilbakemeldingene til BU og bydelsadministrasjonen på en måte som kan gi en oversikt over helsetjenesten som helhet. I tillegg er saksgangen ofte treg i rapporteringsarbeidet, og det er indikasjoner på at SYEs 6-ukersfrist tidvis ikke overholdes. Som følge av dette er det grunn til å anta at BUene ikke har tilstrekkelig grunnlag for å konkludere hvordan helsetjenesten faktisk virker på bakgrunn av tilsynsrapportene.

For at rapportene skal kunne måle utvikling over tid, og ikke kun vise et øyeblikksbilde, er det god praksis å etablere risikobaserte tilsynsområder som utvalgene følger opp systematisk i sine tilsynsbesøk. Dette kan settes av tilsynsutvalgene selv, eller av en koordinerende instans. Dette vil kunne sette fokus på vesentlige områder og redusere inntrykket av tilfeldighet i valg av temaer i tilsyn, og gjennom dette gi et styrket grunnlag for oppfølging av kontinuerlig forbedring.

"BU får en delvis oversikt over avvik"

(BU-medlem)

Det fremstår uklart om folkevalgt tilsyn faktisk har en merverdi for beboerne

Om denne form for folkevalgt tilsyn kan sies å ha en merverdi for beboerne, må ses i sammenheng med tjenesteoppfølgingen i Oslo kommune som helhet, og om TU kan sies å fylle et gap som ikke ivaretas av andre ordninger i kommunen. Tilsynsutvalgene skal ifølge instruksjonen føre tilsyn med et bredt spekter av områder: beboerforhold, personalforhold, at lokaler og utstyr er i samsvar med formålet, i tillegg til generell etterlevelse av regler og retningslinjer gitt av staten og Oslo kommune. Andre tilsyn kan sies å iverta tilsvarende oppgaver. Statlige tilsyn og kvalitetsrevisjoner skal ivareta etterlevelse av lover og regler samt krav til internkontroll i Oslo kommune. Kvalitetsmålingssystemet i Oslo kommune innebærer årlige bruker- og pårørendeundersøkelser, som innhenter brukernes vurdering av kvalitet i tjenestene. Samtidig følges personalforhold og arbeidstakerrettigheter opp gjennom medarbeiderundersøkelse og statlige tilsyn.

Mye informasjon knyttet til beboerforhold kan innhentes fra kommunens brukerundersøkelser. Disse ble siste år gjennomført som gruppeintervjuer ved utvalgte sykehjem. I tillegg har en rekke tiltak blitt igangsatt for å øke deltakelsen og kvaliteten på innhentede data. Ifølge evalueringen av kvalitetsmålingssystemet i Oslo kommune gjennomført i 2013, resulterte dette i en økning i deltakelse på brukerundersøkelsen fra 19% i 2009 til 50% i 2011. Evalueringsrapporten avdekket imidlertid flere utfordringer ved brukerundersøkelsene. Det påpekes blant annet at det fremstår uklart hvem som følger opp aggregerte funn fra brukerundersøkelsene og kvalitetsrevisjonene, og at det er varierende praksis for arbeidet med kvalitetsmålingene i sykehjemmene. Arbeidet til tilsynsutvalgene inngår ikke i denne evalueringen, men tilsvarende observasjoner finner PwC for ordningen med tilsynsutvalg. Blant annet registrerer vi at tilsynsrapportene blir fulgt opp i varierende grad og at det mangler systematikk i oppfølgingsarbeidet i mange BU.

Spørsmålet en må stille er om brukerundersøkelsene og tilsynsutvalgene er komplementære eller overlappende. PwC vurderer det slik at det er en stor grad av overlapp mellom brukerundersøkelsene og folkevalgt tilsyn når det gjelder kontroll av beboerforhold. I den grad vi finner merverdi ved folkevalgt tilsyn synes denne konsentrert om politisk innsyn i tjenestekvaliteten ved sykehjemmene, og en viss form for utøvelse av ombudsmannsrollen for beboerne. Denne rollen skal imidlertid ivaretas av Helse-, sosial- og eldreombudet i Oslo.

Konklusjon og anbefalte tiltak

6

Evalueringen gir ingen entydige svar på om ordningen fungerer etter intensjonen

Det er uklart om ordningen fungerer etter intensjonen, men evalueringen avdekker at 80% mener at det er viktig å ha tilsynsutvalg.

Det er i hovedsak tre oppgaver som tilsynsutvalgene ivaretar i dagens struktur: at (1) bydelspolitikkerne gis innsyn i sykehjemmens tjenesteproduksjon, (2) beboerne blir hørt/får en kanal, og (3) det utføres en kontroll på tjenestekvaliteten ved sykehjemmene.

Evalueringen avdekker imidlertid at gjennomføring av tilsynene og rapporteringen har ulik kvalitet og utføres svært forskjellig fra bydel til bydel. Dette til tross for at det er utviklet en felles mal for rapportering, som spesifiserer tilsynsutvalgets oppgaver og rapporteringskrav. Tilsynsutvalgenes rapporter følges på sin side i varierende grad opp av BUene, og tas i de fleste tilfeller kun til etterretning, noe som tilsier en begrenset effekt av rapporteringen på kontinuerlig forbedringsarbeid. Dette gjør det nærliggende å konkludere med at ordningen i dens nåværende form i liten grad bidrar til økt tjenestekvalitet.

Omsorgsbygg eier og drifter bygningsmassen. Flere av de rapporterte påpekningene dreier seg om forhold som ligger innenfor Omsorgsbyggs ansvarsområde. Imidlertid er det uklart i hvilken grad SYE følger opp rapporterte påpekninger om byggmessige forhold. Her kan det være svakheter i ansvarsfordeling, som bidrar til at byggmessige forbedringer ikke alltid blir gjennomført.

Tilsynsutvalget i bydelene representerer en stemme når det gjelder beboerforhold i sykehjemmene. Hvor sterk denne stemmen er vil blant annet avhenge av om ordningen anses å være komplementær eller overlappende med andre tiltak, herunder brukerundersøkelsene.

Til sammen utgjør kommunens oppfølging av tjenestekvalitet seks ulike tiltak, der tilsynsutvalg utgjør ett av disse. For SYE krever dette mye oppmerksomhet og ressursbruk. Ordningen er estimert til en samlet årlig godtgjørelse på rundt 860.000 kroner årlig til medlemmer av tilsynsutvalg. I tillegg estimeres rapportering og oppfølging fra SYE og bydelsadministrasjonen til 1300 timer årlig.

Alt i alt mener PwC at ordningen med tilsynsutvalg har fått en gradvis mindre rolle i Oslo kommunes tjenesteoppfølging. Det er gjennomført endringer som forandrer tilsynsutvalgenes rammebetingelser, uten at deres mandat eller oppgaver er tilpasset den nye strukturen. Dette gjelder i forbindelse med etableringen av SYE, hvor bydelens ansvar for tjenesteproduksjonen har frafalt, men også ved innføringen av Oslo kommunes kvalitetsmålingssystem, der tilsynsutvalgene ikke er en integrert del av helheten med en tilpasset rolle.

Evalueringen har avdekket at 80% mener at det er viktig å ha tilsynsutvalg. Dette funnet sier derimot ikke at ordningen fungerer etter intensjonen, kun at tilsynsutvalgene oppleves å ha en viktig funksjon. For at ordningen skal bidra til økt kvalitet i tjenestene, bør tilsynsutvalgene få en tydeligere rolle i kommunens tjenesteoppfølging.

PwC sin anbefaling at grensesnittet mot annen oppfølging og kontroll i Oslo kommune gås opp. Når byrådet i 2013 foreslo en gjennomgang av kvalitetsmålingssystemet i Oslo kommune, omfattes ikke ordningen med tilsynsutvalg. PwC anbefaler at eventuelle justeringer i ordningen med tilsynsutvalg ses i sammenheng med utfallet av denne prosessen.

Vedlegg



PwCs fremgangsmåte

Evalueringens 5 steg

| | |
|----------------------|--|
| Etablere prosjekt | <ul style="list-style-type: none"> •Forventningsavklaring •Forankring •Utarbeide prosjektplan |
| Undersøkelsesdesign | <ul style="list-style-type: none"> •Gjennomgang av dokumenter •Operasjonalisere evalueringsarbeidet •Identifisere respondenter |
| Kartlegging | <ul style="list-style-type: none"> •Gjennomføre intervjuer •Komplettere dokumentanalyse •Spørreundersøkelse |
| Analyse og vurdering | <ul style="list-style-type: none"> •Analysere og vurdere observasjoner og resultater •Vurdere mot beste praksis evt. forbedringstiltak |
| Rapportering | <ul style="list-style-type: none"> •Sammenfatte konklusjoner •Utarbeide evalueringsrapport til høring •Endelig evalueringsrapport |

PwCs overordnede fremgangsmåte for prosjektet følger prosessen beskrevet til venstre. Evalueringen ble gjennomført på basis av mottatt dokumentasjon fra Byrådsavdelingen og intervjuer med institusjonsledere, TU-medlemmer og BU-medlemmer i fem tilfeldig valgte bydeler, i tillegg til representanter fra SYE og Byrådsavdelingen. I tillegg ble det gjennomført en spørreundersøkelse for alle medlemmer av TU og BU samt institusjonssjefer i SYE. Ved forberedelse til, utvikling og gjennomføring av intervjuer og spørreundersøkelse har vi benyttet PwCs standardmetodikk for god evalueringspraksis. Denne er beskrevet avslutningsvis i dette kapitlet.

PwC utviklet en semistrukturert intervjuguide tilpasset de enkelte respondentgruppene, og utvalget av respondenter ble foretatt på bakgrunn av innspill fra Byrådsavdelingen og SYE. Intervjuene ble gjennomført i september og oktober 2014.

Spørreundersøkelse ble gjennomført i perioden 24. september til 6. oktober 2014 ved å benytte verktøyet Questback. Kontaktdata for respondentene ble mottatt fra SYE og Byrådsavdelingen, og det tas forebehold om at listen er fullstendig.

Undersøkelsen ble sendt på e-mail til totalt 370 epost-adresser, derav 226 BU-medlemmer, 116 TU-medlemmer (inkl. enkelte vara-medlemmer) og 28 institusjonssjefer ved sykehjem i Oslo. Respondenter fra alle 15 bydeler svarte på undersøkelsen, og det ble registrert 181 besvarelser fra 96 BU-medlemmer, 57 TU-medlemmer og 28 institusjonssjefer. Dette representerer en svarprosent på 49%.

Dokumentasjon og datagrunnlag

| Type | Navn/tittel | Type | Navn/tittel |
|-------------------------------------|--|-----------------------|---|
| Gruppeintervju TU-medlemmer | <ul style="list-style-type: none"> Elenor W. Holter, Fagerborghjemmet Lars Asbjørn Hanssen, Vindern bo- og servicesenter og BU-medlem bydel Vestre Aker Anne Karin Eidsem Hansen, Vålerengen bo- og servicesenter Inger G. Thing Helseth, Kantarellen bo- og servicesenter | Bystyrets vedtak | <ul style="list-style-type: none"> Bystyresak 165/05 "Arbeidsbetingelser for tilsynsutvalg i institusjon mv." Bystyresak 432/08 "Styrking og samordning av tilsyn i sykehjem" Bystyresak 784/97 "Reglement for kommunale tilsynsutvalg for institusjon mv." Bystyresak 204/99 "Kvalitet og kvalitetsmåling i pleie- og omsorgstjenestene" Bystyresak 12/04 "Nytt kvalitetsmålingssystem i sykehjem i Oslo" Bystyresak 165/05 "Arbeidsbetingelser for tilsynsutvalg for institusjon mv " Bystyresak 262/06 "Sykehjem - Organisering for bedre kvalitet og valgfrihet " Bystyresak 432/08 "Styrking og samordning av tilsyn av sykehjem " |
| Gruppeintervju BU-medlemmer | <ul style="list-style-type: none"> Helge Stoltenberg, bydel Sagene Silje Winther, bydel Gamle Oslo | Byrådssaker | <ul style="list-style-type: none"> Byrådssak 144/08 "Styrking og samordning av tilsyn i sykehjem" Byrådssak 229/04 "Arbeidsbetingelser for tilsynsutvalg i institusjon mv." Byrådssak 79/06 "Sykehjem - Organisering for bedre kvalitet og valgfrihet " Byrådssak 144/08 "Styrking og samordning av tilsyn av sykehjem " |
| Gruppeintervju intitusjonssjefer | <ul style="list-style-type: none"> Anita Glittum, Fagerborghjemmet Anne Lise Skjæveland, Akerselva sykehjem Knut Ousdal, Vålerengen bo- og servicesenter Helene Hortmann, Vindern bo- og servicesenter | Eksterne rapporter | <ul style="list-style-type: none"> "Evaluering av kvalitetsmålingssystemet i Oslo Kommune - Kvalitetsrevisjoner og brukerundersøkelser i sykehjem og hjemmetjenester", KPMG(13. februar 2013) Saksframlegg, Trondheim kommune: "Gjennomgang av politiske utvalg som ikke er lovpålagt" (26.05.2009) |
| Gruppeintervju SYE | <ul style="list-style-type: none"> Helge Jagmann, etatsdirektør Sølvi Karlstad, områdedirektør Inger-Lise Kjos, spesialkonsulent SYE | | |
| Dybdeintervjuer | <ul style="list-style-type: none"> Mona Kjekshus, spesialkonsulent SYE Charlotte Grüner, spesialkonsulent SYE Anne Lise Nes, fagsjef, Byrådsavdelingen EST Eva Graziano, spesialkonsulent, Byrådsavdelingen EST | | |
| Spørre- undersøkelse | <ul style="list-style-type: none"> Medlemmer av TU, BU og institusjonssjefer i SYE (sept. - okt. 2014) | | |
| oslo.kommune.no | Tilsynsutvalg og tilsynsrapporter (konsultert 17.09.2014) | | |
| Interne rapporter | "Instruks for kommunale tilsynsutvalg for institusjoner mv." (25.05.2005) | | |