



Örebro kommun

**Trygghetslarm
Revisionsrapport**

Offentlig sektor
KPMG AB
2014-12-08
Antal sidor: 12

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	2
4.	Avgränsning	2
5.	Revisionskriterier	3
6.	Ansvarig nämnd/styrelse	3
7.	Metod	3
8.	Projektorganisation	3
9.	Resultat	3
9.1	Lagstiftning inom området	3
9.2	Larmorganisationen	4
9.2.1	Larmorganisationens verksamhet	5
9.3	Rutiner	7
9.3.1	Avvikelse, Risk- och sårbarhetsanalyser, förbättringsarbete	7
9.4	Rapportering till kommunstyrelsen, programnämnd och driftsnämnd	8
10.	Slutsatser och rekommendationer	8
-		

1. Sammanfattning

Vi har av Stadsrevisionen fått i uppdrag att granska kommunens trygghetslarm. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2014.

Trygghetslarm är ett larm kopplat till telefonen. En person med trygghetslarm kan dygnet runt komma i kontakt med larmgruppens personal med en enkel tryckning på larmknappen, och därefter kan larmgruppens personal komma hem till den larmande för att hjälpa.

Trygghetslarmen kopplas normalt till det befintliga abonnemanget på hemtelefonen. Telenätet har under senare tid utvecklats från analog teknik till att huvudsakligen förmedla kommunikation digitalt. I samband med att samhällets teknik för telefoni förändras ställs nya krav på att trygghetslarm och teknik fungerar ihop.

För att trygghetslarm ska erbjuda en reell trygghet är det viktigt att trygghetslarmen och insatserna kopplade till larmet fungerar på ett tillfredsställande sätt.

Stadsrevisionen bedömer utifrån sin risk- och väsentlighetsanalys att det är av största vikt att insatser kopplade till trygghetslarmen och trygghetslarmen är driftsäkra och att eventuella avbrott upptäcks och avvärs i tid.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen har säkra system och rutiner för att garantera trygghetslarmens driftssäkerhet och mottagande av larm och hantering i samband med utryckning.

Vår uppfattning är att Vård- och omsorgsnämnd Öster i allt väsentligt bedriver en ändamålsenlig verksamhet avseende trygghetslarm och åtgärdandet av larm, även om granskningen påvisar vissa utvecklingsområden.

Det är av stor vikt att verksamheten utarbetar ett systematiskt arbetssätt att arbetar aktivt med att förebygga och motverka risker och brister inom verksamheten.

I granskningen framkommer att larmorganisationens kostnader vida överstiger budgeten och att verksamheten går mot ett budgetöverskridande om ca 6,7 Mkr.

Vi rekommenderar kommunen att:

- Arbeta aktivt med att motverka att det uppstår risker och brister i verksamheten.
- Överväga att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser utifrån vårdtagarens perspektiv.
- Aktivt följa kostnadsutvecklingen och vidta erforderliga åtgärder och kontroller för att säkerställa att verksamheten bedrivs kostnadseffektivt. Detta särskilt mot bakgrund av det stora budgetöverskridandet för 2014.

2. Bakgrund

Vi har av Stadsrevisionen fått i uppdrag att granska kommunens trygghetslarm. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2014.

Trygghetslarm är ett larm kopplat till telefonen. En person med trygghetslarm kan dygnet runt komma i kontakt med larmgruppens personal med en enkel tryckning på larmknappen, och därefter kan larmgruppspersonalen komma hem till den larmande för att hjälpa.

Trygghetslarmen kopplas normalt till det befintliga abonnemanget på hemtelefonen. Telenätet har under senare tid utvecklats från analog teknik till att huvudsakligen förmedla kommunikation digitalt. I samband med att samhällets teknik för telefoni förändras ställs nya krav på att trygghetslarm och teknik fungerar ihop.

För att trygghetslarm ska erbjuda en reell trygghet är det viktigt att trygghetslarmen och insatserna kopplade till larmet fungerar på ett tillfredsställande sätt.

Stadsrevisionen bedömer utifrån sin *risk- och väsentlighetsanalys* att det är av största vikt att insatser kopplade till trygghetslarmen och trygghetslarmen är driftsäkra och att eventuella avbrott upptäcks och avvärjs i tid

3. Syfte

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen har säkra system och rutiner för att garantera trygghetslarmens driftssäkerhet och mottagande av larm och hantering i samband med uttryckning

Vi har därför särskilt belyst

- om Kommunen säkerställt att trygghetslarmen installeras i driftssäkra miljöer, om det finns signalsystem som varnar vid driftsavbrott och om tester av funktionalitet genomförs regelbundet och enligt rutin
- om kommunen rapporterar avvikelser, genomför risk- och sårbarhetsanalyser och arbetar aktivt med att motverka riskerna
- om det finns rutiner för mottagande av larm, uttryckningstider arbetsprocessen i samband med insatsen samt hur de efterföljs

4. Avgränsning

Granskningen har omfattat hanteringen av trygghetslarm efter beslut enligt socialtjänstlagen. I granskningen har inte ingått att utföra egna tester avseende driftsäkerhet, signalsystem eller funktionalitet

5. Revisionskriterier

Utgångspunkten för granskningen är kommunallagens 6 kap. 7 §, som anger att nämnderna var och en inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Som bedömningsgrund i vår granskning har vi haft följande utgångspunkter

- Socialstyrelsens, Post- och telestyrelsens och Hjälpmedelsinstitutets gemensamma vägledning avseende trygghetslarm.
- Interna regelverk och policys

6. Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen har avsett Kommunstyrelsen, Programnämnd social välfärd, Vård- och omsorgsnämnd öster.

Rapporten är saklighetsgranskad av Monika Gustavsson områdeschef hemvården.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Studier och analys av dokument
- Intervjuer med områdeschef för område öster och områdeschef för område väster, enhetschef för larmorganisationen, administratör samt företrädare för företaget som kommunen har avtal med för installation av trygghetslarm.
- Sammanställning och återkoppling av granskningsresultat samt avrapportering till kommunens revisorer

8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Annelie Svensson, konsult, under ledning av Karin Helin-Lindkvist, certifierad kommunal revisor och kundansvarig Örebro kommun.

9. Resultat

9.1 Lagstiftning inom området

Enligt socialtjänstlagens 3 kapitel 3 § ska insatser inom socialtjänsten vara av god kvalitet. Trygghetslarm är en del av den kommunala verksamheten och den kommunala omsorgen av äldre, sjuka och personer med funktionsnedsättning. Det ingår i kommunens kvalitetsarbete i allmänhet

att på ett planerat och systematiskt sätt följa upp och utveckla alla delar av sin verksamhet, inklusive trygghetslarm.

Normerande myndigheter inom området (Socialstyrelsen, Post och telestyrelsen, Hjälpmedelsinstitutet) har givit ut en vägledning avseende trygghetslarm. Vägledningen är tänkt som stöd för kommuner vid inköp, installation och drift av trygghetslarm.

Socialstyrelsen kartlägger och följer upp utvecklingen inom området. I ett pressmeddelande från 30 september 2014 har Socialstyrelsen uppmärksammat att drygt 30 procent av landets kommuner enbart använder analoga larm. Det framkommer också att omkring var femte larm från analoga trygghetslarm som är kopplade till digitala nät, inte når larmcentralen. Socialstyrelsen har vidare pekat på att det finns stora variationer i hur ofta kommunerna kontrollerar att trygghetslarmen fungerar. De analoga trygghetslarmen testas dagligen i 66 procent av kommunerna medan 4 procent inte testar dem alls. När det gäller de digitala larmen är det bara 12 procent av kommunerna som utför tester varje minut, trots att den nya tekniken möjliggör kontinuerlig övervakning. Det framkommer också att 15 procent av kommunerna inte kontrollerar att larmknappen fungerar oavsett om det gäller digitala eller analoga larm.

9.2 Larmorganisationen

Larmorganisationen är en ny enhet inom Örebro kommun som startats upp under våren 2014 för att vara i drift från och med juni månad. Tidigare ansvarade hemtjänstgrupperna för att ta emot och åtgärda trygghetslarm.

Den nyinrättade enheten ansvarar för att ta emot, besvara och åtgärda larm under dagtid för kommunens alla områden förutom landsbyggsområdet i östernärke där hemtjänstgrupper även fortsättningsvis ansvarar för att besvara larmen. Nattetid är det nattorganisationen som besvarar och åtgärdar larm.

I våra intervjuer framkommer att larmorganisationen tillkommit delvis som en följd av införandet av LOV, lagen om valfrihet, då insatser efter larm, insatser nattetid och hälso-och sjukvårdsinsatser undantagits från konkurrensutsättningen. Ett annat skäl att tillskapa en larmorganisation har varit att förändra larmkulturen i kommunen, detta då verksamheten genom att jämföra antal larm med andra kommuner upptäckt att antalet larm är avsevärt fler än i jämförbara kommuner

Larmorganisationen består av en enhetschef och 32 omvårdnadspersonal, varav tre arbetar som driftsledare. Omvårdnadspersonalen är fördelad på fyra grupper som utgår från tre olika geografiska platser. Larmorganisationen är geografiskt indelad på samma sätt som nattorganisationens områdesindelning och samtliga grupper delar lokal med nattorganisationens omvårdnadspersonal.

För att erhålla trygghetslarm ska en biståndsbedömare fatta beslut om insatsen om vårdtagaren är yngre än 75 år. Då vårdtagaren är äldre än 75 år behövs endast en förenklad handläggning för att vårdtagaren ska beviljas trygghetslarm. I kommunen har ungefär 3000 vårdtagare beslut om trygghetslarm.

Den tekniska delen av larmorganisationen (teknisk utrustning) och mottagandet av larm (trygghetscentralen) är konkurrensutsatta och upphandlade enligt LOU, (lagen om offentlig upphandling). Kommunen upphandlar larmmottagning, teknisk support såsom installation och

avinstallation av larm samt service av larm men det är kommunens personal inom larmorganisationen eller nattorganisation som utför besöken hos vårdtagaren och som besöker vårdtagaren i samband med felmeddelande av larmet, så kallat tekniskt larm.

9.2.1 Larmorganisationens verksamhet

När en vårdtagare larmar om behov av hjälp skickas meddelandet till trygghetscentralen som i sin tur kontaktar vårdtagaren via en högtalare. Där kommunicerar trygghetscentralen med vårdtagaren för att bilda sig en uppfattning om situationen. Därefter skickar trygghetscentralen ett SMS-meddelande till personal i larmorganisationen. Personalen i larmorganisationen ska kvittera SMS-meddelandet inom fem minuter, annars ringer trygghetscentralen till larmorganisationen. Enligt rutinen ska sedan larmorganisationens personal bedöma om personal måste åka direkt eller om man kan avsluta pågående besök hos annan vårdtagare. En uttryckning till en larmande vårdtagare ska ha påbörjats inom 30 minuter.

För att kunna besöka en larmande vårdtagare behöver personalen först åka till lokalen där vårdtagarnas nycklar är förvarade, kvittera ut nyckel och sedan åka till den väntande vårdtagaren.

Under uppstarten av verksamheten har en hel del tid åtgått till att identifiera och beskriva arbetsprocesser. Verksamheten följer upp och uppdaterar arbetsprocesser vid APT (arbetsplatsträffar).

Inledningsvis hade verksamheten en del tekniska problem med personalens telefoner som tar emot meddelande från trygghetscentralen. Innan problemen var avhjälpade hade larmorganisationens personal dubbel uppsättning av telefoner under en tid för att säkerställa att larmen gick fram. De tekniska problemen ledde fram till en Lex Sarahanmälan och händelsen har utretts av en extern utredare.

När larmorganisationen skapades tilldelades den medel för ca tolv årsarbetare men då verksamheten bedömt att det behövs ca 32 årsarbetare och bemannat utifrån det, kommer larmorganisationen vid året slut att ha ett budgetunderskott. Vid intervjuerna har det inte framkommit vad det beror på att verksamheten har gjort en så annorlunda bedömning av behovet av personal i förhållande till tilldelade medel.

9.2.1.1 Statistik trygghetslarm

Verksamheten sammanställer statistik för antalet vårdtagare med trygghetslarm, antalet inkomna larm och larmorsak mm.

Antalet vårdtagare som har installerat larm är relativt lika mätåren 2013 och 2014, se tabell nedan.

Månad/År	Antal trygghetslarm
September 2013	2940
September 2014	2925

Statistik avseende inkomna larm lämnas från företaget som handhar mottagning av larm och mm. Av statistiken framgår att larmfrekvensen under motsvarande månad 2013 och 2014 har minskat från 7729 år 2013 till 7115 år 2014, vilket motsvarar en minskning om 8 %. Verksamheten följer också de vårdtagare som larmar oftare än 100 gånger per månad. Under 2013 var antalet vårdtagare som larmade mer än 100 gånger per månad 29 stycken. Vid mätningstillfället år 2014 är det 25 vårdtagare som larmar 100 gånger eller mer per månad. Den som larmade flest gånger under 2013 larmade 1413 gånger under en månad. Det motsvarar ca 2 larmtillfällen per timma, dygnet runt i en månads tid. Under 2014 larmade den som larmat flest gånger 732 gånger per månad. Det motsvarar ca en gång per timma dygnet runt under en månad.

Den vanligaste larmorsakerna är:

- väntar på personal
- toalettbesök
- praktisk hjälp

9.2.1.2 *Teknik trygghetslarm*

Örebro kommun och det upphandlade företaget som installerar larmen använder sig av analoga larm som är kopplade till det analoga telefont nätet eller GSM-larm (internetbaserade). GSM-larm används när det inte finns tillgång till analogt telefontnät. Kommunen erbjuder inte larm till IP-telefoni. När vårdtagaren endast har tillgång till IP-telefoni erbjuds istället GSM-larm. Det finns inte analoga larm som installerats till digitala nät.

Vid våra intervjuer har det framkommit att det i de flesta fall går att hitta en teknisk lösning för att installera larm till vårdtagarna. Vid ett känt tillfälle har man inte kunnat erbjuda en vårdtagare en tillfredställande teknisk lösning för trygghetslarm.

Utvecklingen inom teleteknikområdet sker snabb och det möjliggör för olika tekniska lösningar för trygghetslarm, hantering av vårdtagares nycklar osv. Vid intervjuerna framkommer att det inom verksamheten pågår diskussioner avseende teknikbyte. Ett utredningsarbete planeras att startas inom kommunen för att utreda vilken teknisk lösning kommunen väljer inför framtiden.

9.2.1.3 *Kontroller av trygghetslarmets driftsäkerhet*

De analoga larmen kontrolleras enligt rutinen *Uppföljning av larm logg i TESweb varje vardag*. Det innebär att de analoga larmen kontrolleras med hjälp av ett tekniskt larm varje vardag. När ett tekniskt fel upptäcks ska felet åtgärdas inom 4 timmar. Felmeddelandet åtgärdas genom att en personal åker till vårdtagaren och utför provlarm hemma hos vårdtagare. Om det är ett fel på larmet som inte kan åtgärdas omedelbart kan ett GSM-larm sättas in temporärt tills det ordinarie larmet är åtgärdat.

GSM-larmen testas regelbundet men det finns ett förslag om att kontrollera GSM-larm två gånger per dag istället. Larmen åtgärdas på samma sätt som felmeddelande enligt analoga larm. Inför att ett GSM-larm installeras mäts kvalitet på internetuppkoppling.

En nackdel med att testa larmen allt för ofta som framförts i intervjuerna är att kontrollerna ofta visar felmeddelande utan att det är ett egentligt fel. Ett felmeddelande kan exempelvis bero på att telefonlinjen är upptagen på grund av samtal eller för GSM-larm att internettuppkopplingen ett ögonblick är försvagad eller hårt belastad. När felmeddelandet ska åtgärdas av personalen skapas en oro hos vårdtagaren att larmet är defekt trots att allt är i sin ordning. Detta är särskilt påtagligt när det påvisas ett tekniskt fel nattetid och då vårdtagaren blir störd i sin nattsömn av personal som kommer till vårdtagarens hem och går in med nyckel för att kontrollera att trygghetslarmet fungerar. Detta gäller framför allt vårdtagare med GSM-larm. Felmeddelande hos vårdtagare med analoga larm åtgärdas under förmiddagar.

9.3 Rutiner

I samband med att larmorganisationen inrättades har processbeskrivningar för olika situationer tagits fram. Exempel på identifierade processer är:

- *Från behov av trygghetslarm till att larmet är installerat och testat*
- *Installation av trygghetslarm*
- *Avinstallation av trygghetslarm*
- *Vårdtagaren larmar och är behov av insats från larmorganisationen*

Inom området finns också rutiner:

- *Rutin Besvarande av trygghetslarm.*
- *Rutin Ny vårdtagare som har beslut om trygghetslarm*
- *Rutin Uppföljning av larmlogg i TESweb varje vardag*
- *Rutin Beslut om tillfälliga SoL-insatser vid försämrat hälsotillstånd som larmorganisationen upptäcker.*

Rutiner, se bilaga 1-4.

9.3.1 Avvikelse, Risk- och sårbarhetsanalyser, förbättringsarbete

Verksamheten anmäler avvikelser som sedan utreds och åtgärdas enligt rutin. Utifrån att det är fler olika aktörer inblandade i vårdtagarens situation har verksamheten upptäckt att det finns svårigheter att utreda avvikelser. Vårdtagaren har möjlighet att lämna in klagomål på verksamheten.

En utredning enligt Lex Sarah har gjorts sedan larmorganisationen startas upp. Utredningen avsåg en del tekniska problem larmorganisationen haft med personalens telefoner inledningsvis.

Inför att larmorganisationen startades upp genomförde verksamheten risk- och sårbarhetsanalyser avseende personalen och dess arbetssituation, dock har det inte genomförts risk- och sårbarhetsanalyser utifrån vårdtagarens perspektiv.

9.4 Rapportering till kommunstyrelsen, programnämnd och driftsnämnd

Larmorganisationen har sammanställt en rapport för den tid som verksamheten bedrivits i sin nuvarande form. Delar av innehållet i denna rapport har tillförts delårsrapporten för Vård- och omsorgsnämnderna Öster och Västers hela verksamheter.

Rapporten har lämnats till Vård och omsorgsnämnderna (Öster och Väster) och ingår som en bilaga till delårsrapporten för hela verksamheten. Delårsrapporten har också lämnats till Programnämnden social välfärd.

I delårsrapport till nämnd framkommer de politiskt beslutade mål som verksamheten har att styra emot och hur verksamheten klarat att uppfylla målen.

I delårsrapporten rapporteras att larmorganisationen har en budget om 6,7 Mkr och att verksamheten prognosticerar ett underskott om 6,9 Mkr för 2014. Det motsvarar en budgetavvikelse om 102,6 %.

Av vad som framkommer i delårsrapporten framgår att kommunstyrelsen är insatt i verksamhetens situation genom att det redovisas beslut om tilläggsanslag i form av omställningsmedel.

Avvikelser rapporteras som helhet och inte per avdelning. Det går inte att utläsa antalet avvikelser i larmorganisationen i delårsrapporten, inte heller antalet klagomål.

10. Slutsatser och rekommendationer

Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma om Vård- och omsorgsnämnd Öster, har säkra system och rutiner för att garantera trygghetslarmens driftssäkerhet och mottagande av larm och hantering i samband med utryckning.

Vår uppfattning är att Vård- och omsorgsnämnd Öster i allt väsentligt bedriver en ändamålsenlig verksamhet avseende trygghetslarm och åtgärdandet av larm, även om granskningen påvisar vissa utvecklingsområden.

I vår granskning har vi särskilt besvarat följande frågor:

Installeras trygghetslarmen i driftssäkra miljöer, finns signalsystem som varnar vid driftsavbrott och genomförs tester av funktionalitet regelbundet och enligt rutin?

Det framgår av intervjuerna att de analoga larmen installeras i det analoga telenätet och att det är så vitt vi kan bedöma, ett säkert sätt. De analoga larmen testas en gång varje dygn och testlarmen läses av dagligen. Felmeddelande i samband med att test av larmen ska åtgärdas inom fyra timmar.

Inför att ett GSM-larm installeras mäts kvalitet på internetuppkoppling. Enligt den rådande rutinen testas larmen regelbundet men det finns ett förslag att GSM-larm ska kontrolleras två gånger per dag istället. Det finns inte något system som varnar för driftsavbrott utan istället görs larmkontroller.

Rapporterar kommunen avvikelser, genomför risk- och sårbarhetsanalyser och arbetar aktivt med att motverka riskerna?

Kommunen rapporterar avvikelser men genomför inte risk- och sårbarhetsanalyser utifrån vårdtagaren. Det har inte framkommit i granskningen att verksamheten arbetar aktivt för att motverka risker för vårdtagaren utöver de rutiner som redogörs för i rapporten.

Finns det rutiner för mottagande av larm, uttryckningstider, arbetsprocessen i samband med insatsen samt hur efterföljs de?

Det finns rutiner för mottagande av larm, uttryckningstider och arbetsprocesser är beskrivna i processkartor. Verksamheten följer upp rutiner och processer på arbetsplatsträffar.

Utöver vad som ovan presenterats framkommer det i granskningen att larmorganisationens kostnader vida överstiger budgeten. Vi har inte i vår granskning haft uppdraget att särskilt granska kostnaderna för verksamheten men då prognosen visar ett underskott vid året slut större än 100 % anser vi att det behöver benämnas. Avvikelse kan efter vad som framkommer i delårsrapporten helt härledas till att bemanningen mer än dubblerats jämfört med nämndens tilldelade medel. Det har inte i granskningen framkommit några särskilda skäl till att bemanningen behöver avvika så mycket från den ursprungliga planeringen eller att planeringen medvetet felkalkylerats. Av granskningen har inte heller framkommit att det finns pågående eller planerade åtgärder att minska kostnaderna.

Av vår granskning har framkommit att det finns vårdtagare som larmar i genomsnitt en gång per timme dygnet runt i en månads tid och att det är ca 25 vårdtagare som larmar mer än 100 gånger per månad, vilket motsvarar tre larmningar per dag eller mer. Enligt vår uppfattning kan det indikera att de planerade insatserna inte är tillräckliga och att omvårdnadsbehovet kan behöva utredas ytterligare.

Verksamheten beskriver att de upplever att det är svårt att utreda avvikelser då det är fler vårdgivare inblandade i varje vårdtagares situation.

Det är av stor vikt att verksamheten utarbetar ett systematiskt arbetssätt och arbetar aktivt med att förebygga och motverka risker och brister inom verksamheten.

Vi rekommenderar kommunen att:

- Arbeta aktivt med att motverka att det uppstår risker och brister i verksamheten.
- Genomföra risk- och sårbarhetsanalyser utifrån vårdtagarens perspektiv.
- Överväga att utarbeta arbetssätt för att möta svårigheter med att utreda avvikelser där flera vårdgivare är inblandade.

- Aktivt följa kostnadsutvecklingen och vidta erforderliga åtgärder och kontroller för att säkerställa att verksamheten bedrivs kostnadseffektivt. Detta särskilt mot bakgrund av det stora budgetöverskridandet för 2014.

KPMG, dag som ovan

Karin Helin-Lindkvist
Certifierad kommunal revisor

Annelie Svensson
Konsult

Bilaga:

1. Rutin Besvarande av trygghetslarm
2. Rutin Ny vårdtagare som har beslut om trygghetslarm
3. Rutin Uppföljning av larmlogg i TESweb varje vardag
4. Rutin Beslut om tillfälliga SoL-insatser vid försämrat hälsotillstånd som larmorganisationen upptäcker