

Äldrenämnden
Tjänsteskrivelse till äldrenämnden

Datum:
2025-09-16

Diarienummer:
ALN-2025-00513

Handläggare:
Johan Eikman, Fredrik Linde

Återrapportering om stärkt uppföljning inom äldreomsorgen

Förslag till beslut

Äldrenämnden beslutar

1. **att** godkänna återrapport enligt föredragningen om stärkt uppföljning inom äldreomsorgen, samt
2. **att** ge förvaltningen i uppdrag att genomföra de föreslagna kortsiktiga åtgärderna samt påbörja arbetet med de långsiktiga utvecklingsområdena enligt föredragningen.
3. **att** nämnden årligen ska vara delaktig om vilka särskilda boenden och hemtjänstområden som ska följas upp.

Ärendet

Äldrenämnden gav i augusti 2025 vård- och omsorgsförvaltningen i uppdrag att utreda hur uppföljningen inom äldreomsorgen kan stärkas.

Utredningen har visat att det finns möjlighet att skärpa uppföljningen och återkopplingen av resultat, för att kunna fungera mer riskbaserat, datadrivet, spårbart och transparent. På kort sikt föreslås att systematiskt eftersöka risker eller brister som identifierats i en verksamhet även i jämförbara verksamheter. På längre sikt föreslås utvecklad indikatorstyrning, digitalisering, bättre användning av riskregister och tydligare återrapportering. Utredningen framhåller också att åtgärderna kan minska administrationen och behovet av rapportering från verksamheterna.

Förvaltningen bedömer att de kortsiktiga åtgärderna kan hanteras inom befintliga ramar, men att de långsiktiga insatserna kräver förstärkta resurser och investeringar i systemstöd.

Beredning

Ärendet har beretts inom avdelning strategi och avtal.

Föredragning

Äldrenämnden beslutade den 11 augusti 2025 §83 att ge vård- och omsorgsförvaltningen i uppdrag att utreda hur nämnden kan stärka uppföljningen inom äldreomsorgen. Uppdraget omfattade att ta fram en översiktlig beskrivning av nuvarande arbetssätt, ansvarsfördelning och frekvens för uppföljningar samt utreda hur nämnden kan stärka uppföljningen inom äldreomsorgen samt återsamla rapporterna i september.

Detta ärende utgör återsamling.

Äldrenämndens uppföljning av äldreomsorgen sker i flera olika former och genom olika styrlogiker. Nuvarande uppföljningsarbete kännetecknas av att både privat och kommunal drift granskas, men utifrån olika rättsliga förutsättningar. Privat regi följs främst upp genom kontroll av avtalsefterlevnad, riskbaserad prioritering och återkommande ekonomiska kontroller. Uppföljningen av verksamheter i kommunal regi utgår från uppdragsbeskrivningar och riskbaserad prioritering. För verksamhet i egen regi har nämnden ett större helhetsansvar och behöver genom sin förvaltning etablera och följa rutiner samt säkerställa dessa genom exempelvis egenkontroll inom ramen för sitt kvalitetsledningssystem. Uppföljning sker också genom individuppföljningar enligt Socialtjänstlagen (SoL).

Skilda förutsättningar ger skillnader i uppföljningens effekter

Förutsättningarna för uppföljning av offentlig och privat drift skiljer sig, utifrån vilka lagrum som reglerar uppföljningsaktiviteterna. Flera av de aktiviteter som ingår i avtalsuppföljningen av privat drift baseras på upphandlingslagstiftning och avtalsrätt i den avtalsrelation som gäller mellan parterna. Tillsammans med speciallagstiftningens krav på verksamheterna, är innehållet i avtalet det som följs upp.

För privat drift är förutsättningarna för förvaltningen att utöva insyn och kontroll per definition begränsade, vilket också har föranlett ändringar i lagstiftningen. Inom socialtjänsten sker inhämtande av uppgifter ur privat utförarens personakt på anmodan, i verksamheter där utförare även har vårdgivaransvar begränsas kommunens möjligheter till kontroll och insyn genom att man inte längre har tillgång till patientinformation¹. Inhämtning av information i driften sker i regel inte med direktåtkomst, som den gör för kommunens egna verksamheter. Ett undantag är hemtjänsten, där kommunen ansvarar för verksamhetssystemet även för privata utförare och därmed får direkt tillgång till registrering av utförda besök.

Inom vissa verksamhetsområden har kommunen utifrån tjänstens utformning och innehåll dock utökade kontroller, där hemtjänsten särskilt ska nämnas. Förvaltningens arbete har också utvecklats de senaste åren, bland annat genom att etablera en kontrollstruktur där ekonomi, myndighetsutövning och avtalsansvariga arbetar tillsammans. Månatlig kontroll av efterlevnad av faktureringsregler görs

¹ Patientdatalag (2008:355) 2 kap §4.5, Socialtjänstlag (2025:400) kap 15 §9, Lag (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten §2, sista stycket

tillsammans med kontroll av de insatser som den enskilde har beviljats. För denna typ av uppföljning etablerades 2019 en egen enhet på myndighetsavdelningen, Stöd och kontroll. Denna funktion kontrollerar både offentlig och privat drift, men kontrollen av privat drift har varit mer omfattande under tidsperioden. Effekterna av denna kontroll har kunnat omsättas i stora ekonomiska effektiviseringar genom återkrav, främst inom personlig assistans och hemtjänst. Myndighetsavdelningen har också budgetansvar, vilket ytterligare förstärker denna styrning.

För offentlig drift är uppföljningen inte knuten till ett avtal på samma sätt som för privat drift. Det finns rättslig grund för staben att samla in information om hur verksamheten bedrivs, men ansvaret ligger kvar i linjeorganisationen. Uppföljning av uppdragsbeskrivningen kan därför endast påtala brister för ansvariga chefer, utan möjlighet att kräva åtgärder eller använda sanktioner. Sådana verktyg finns däremot i avtalsrelationen med privata utförare. Utredningen har inte funnit några exempel på kommuner eller myndigheter som sanktionerar egen regi, annat än när verksamheten bedrivs i bolagsform.

För verksamheter i egen regi har nämnden dock ett större helhetsansvar. Genom förvaltningen finns rutiner för styrning och uppföljning, det sker bland annat genom egenkontroller av exempelvis dokumentation, delegeringar, avvikelshantering och basal hygien. Dessa kontroller är en del av kvalitetsledningssystemet och utgör ett verktyg för att säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande krav och mål.

Nuvarande arbetssätt

I båda regiformerna sker platsbesök i samband med uppföljningarna. Som grundregel ska uppföljning ske vartannat år. Under åren 2020–2024 har antalet uppföljningar genom besök i äldreomsorgen minskat, från 30 stycken år 2020 till 12 stycken 2024. Majoriteten av genomförda uppföljningar har gjorts av verksamheter i privat regi. Att antalet uppföljningar minskat över tid bedöms bero på att uppföljning av verksamheterna återkommande behöver prioriteras, dels i relation till andra verksamhetsområden som inte tidigare följts upp, dels i relation till andra arbetsuppgifter. Här ska särskilt upphandlingar nämnas, vilket måste prioriteras före uppföljningsarbete eftersom upphandlingar är avgörande för att äldreomsorgen ska ha tillräcklig kapacitet att verkställa insatser. Även uppkomna händelser och reaktiva uppföljningsåtgärder påverkar den planerade uppföljningen. I dagsläget är det enheten avtal och uppföljning som ensamt avgör vilka verksamheter som ska följas upp.

Nuvarande arbetssätt har flera styrkor. Det finns etablerade rutiner för platsbesök, dokumentgranskning och dialog med verksamheterna. Platsuppföljningarna genomförs med en strukturerad intervjuguide och innefattar samtal med ledning, personal och i vissa fall boende, kombinerat med observationer i verksamheten. Detta gör det möjligt att både fånga upp frågor om bemötande och arbetsmiljö och att kontrollera att arbetssätt och rutiner följer avtal och uppdrag. Dokumentgranskningen sker där underlag såsom tidigare uppföljningar, synpunkter och klagomål, avtalsunderlag och i vissa fall IVO-tillsyner analyseras.

Händelsestyrd uppföljning fungerar som en viktig mekanism initieras vid inkomna synpunkter, klagomål eller när krav på rättelse behöver följas upp. Vid sidan av detta bidrar individuppföljningar enligt SoL och HSL till en kontroll nära den enskilde, där både utförandet av beviljade insatser och den enskildes upplevelse följs upp.

Sammantaget innebär dessa metoder att uppföljningen fångar både helhetsbilder och specifika brister, samt ger en balans mellan strukturerade kontroller, reaktiva åtgärder och individnära granskning.

Samtidigt finns tydliga utmaningar. Det nuvarande arbetssättet är fragmenterat och resultaten tas inte alltid tillvara i styrning och förbättringsarbete. Uppföljningarna är i hög grad resursberoende och har minskat i omfattning, vilket ökar risken för att återkommande problem inte upptäcks i tid. Arbetet är i begränsad utsträckning samordnat med övriga styrlogiker såsom linjestyrning, kvalitetsstyrning, patientsäkerhet och individuppföljning. Bristande systemstöd gör också att analyser och jämförelser över tid blir svåra att genomföra. Återrapporteringen till nämnden sker inte alltid systematiskt, vilket försvårar politisk styrning och prioritering.

Slutsatser

Utredningen visar att kommunen har en stark grund med etablerade rutiner både på kommunövergripande nivå och på nämndsnivå, men att arbetet i vissa avseenden inte är tillräckligt samordnat. Utredningen bedömer att uppföljningens resultat inte fullt ut tas till vara i styrning, utveckling och förbättring av äldreomsorgen.

Sammantaget bedöms att det finns behov av en mer sammanhållen modell för uppföljning inom äldreomsorgen. En sådan modell bör:

- samordna nuvarande uppföljningar,
- tydliggöra roller och ansvar,
- integreras i övriga styrprocesser,
- ge bättre förutsättningar för politisk insyn och styrning,
- bidra till ett systematiskt förbättringsarbete i verksamheterna.

Uppföljningarna behöver i högre grad bli mer riskbaserade (fokusera på de områden där risken för brister eller missförhållanden är störst), mer datadrivna (dra nytta av digitala system och analys) och mer spårbara (tydligare kunna följa vilka åtgärder som har genomförts och med vilken effekt).

Vidare bör nämnden ges större delaktighet kring att avgöra vilka verksamheter som ska granskas.

Förslag på kort sikt för att nå redan uppsatta mål

Med kort sikt avses förslag som kan genomföras inom den ordinarie verksamhetsplaneringen för 2025 och framåt.

- Införa ett arbetssätt där risker eller brister som upptäcks i en verksamhet systematiskt jämförs med andra liknande verksamheter, för att se om problemen återkommer. Detta kompletterar de planerade uppföljningarna.
- Låta nämnden årligen vara delaktig i vilka särskilda boenden och hemtjänstområden som ska följas upp.
- Stärka återrapporteringen till förvaltningsledning och nämnd, så att resultat och vidtagna åtgärder redovisas på ett mer samlat och regelbundet sätt.

Förslag på längre sikt för att nå effektmål

Med längre sikt avses förslag på åtgärder som kan övervägas i verksamhetsplanering 2026 och framåt.

- Indikatorer och riskregister
 - Utöka förvaltningsledningens beslutsunderlag genom bevakning av relevanta indikatorer.
 - Komplettera äldrenämndens riskregister och använd det som underlag för uppföljningar och förbättringsarbete.
- Datainsamling och beslutsunderlag
 - Digitalisera uttag och sammanställning av indikatorer för att minska administration och möjliggöra löpande analyser.
 - Tydliggör vilken information och vilka indikatorer som ska inhämtas om och från privata utförare, utifrån bedömda risker.
 - Etablera en modell där beslutsunderlag tas fram centralt och levereras till verksamheterna, i stället för att varje enhet efterfrågas på uppgifter.
- Återrapportering och styrning
 - Redovisa riskhantering kopplad till uppföljningsaktiviteter i delårsrapporten för intern kontroll.

Ekonomiska konsekvenser

Förvaltningen bedömer att det liggande förslaget till beslut innebär behov av ytterligare resurser. De åtgärder som föreslås – särskilt utvecklingen av ett normerande styrdokument, förstärkt dialog med politisk ledning samt spridning av åtgärder – kan genomföras inom befintliga ramar på kort sikt.

De långsiktiga delarna, såsom utbyggd indikatorstyrning, komplettering och systematisering av riskregister, samt digitalisering av uppföljningsprocessen, kräver dock förstärkta personella resurser och investeringar i systemstöd. Dessa insatser bedöms nödvändiga för att skapa en hållbar och riskbaserad modell för uppföljning inom äldreomsorgen. En positiv effekt av samordning och digitalisering förväntas vara minskad administration i verksamheterna genom att presentera underlag för verksamhetsansvariga i stället för att underlag ska rapporteras från dem.

Resursbehovet kan preciseras i kommande arbete, men förvaltningen vill redan i detta skede tydliggöra att uppdragets genomförande förutsätter ytterligare tilldelning av tid, personal och tekniska verktyg.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 16 september 2025

Vård- och omsorgsförvaltningen

Lenita Granlund
Förvaltningsdirektör