

Handläggare
 Elisabeth Landström
 Telefon: 08-508 362 45

Till
 Äldrenämnden
 den 13 december 2016

AN / 12

Principer och metoder för uppföljning och styrning inom äldreomsorgen

Förslag till beslut

1. Äldrenämnden godkänner förvaltningens förslag på förnyad uppföljningsmodell
2. Äldrenämnden överlämnar förslaget till kommunstyrelsen för vidare beslut i kommunfullmäktige



 Ann-Christine Hansson
 Förvaltningschef



 Lisbeth Hagman
 T.f. avdelningschef

Sammanfattning

På uppdrag av kommunfullmäktige, i budget för 2015 och 2016, har äldreförvaltningen i samverkan med stadsledningskontoret och stadsdelsförvaltningarna utrett nuvarande system för uppföljning inom äldreomsorgen. Utredningen har tagit fasta på att ta fram en förnyad modell för uppföljning som rationaliserar, optimerar och enhetliggör den befintliga uppföljningen. Även behovet av att införa tillsynspersoner över social omsorg har utretts då detta var en del i uppdraget.

Den uppföljningsmodell som nu föreslås bygger på tre uppföljningsperspektiv som tillsammans ger ett helhetsresultat gällande parametrarna strukturkvalitet, processkvalitet och resultatkvalitet. Äldreförvaltningen föreslår i enlighet med utredningen att stadens uppföljningsmodell inriktas mot enhetligt genomförda individuppföljningar varje år samt att verksamhetsuppföljning inom samtliga verksamheter och regiformer genomförs vartannat år. Äldreförvaltningen föreslås också ansvara för att uppdatera mallar och rutiner för individuppföljning i syfte att skapa systematik i genomförandet och säkra enhetlighet och jämförbarhet.

Uppföljning genom screening utgår och ersätts med kvalitetsobservationer. Inrättande av TÖS/SAS- funktioner behöver utredas vidare.

Bakgrund

Uppdrag

I Stockholms stads budget för 2015 tilldelades kommunstyrelsen, äldrenämnden och stadsdelsnämnderna följande uppdrag:

- Kommunstyrelsen ska, i samarbete med äldrenämnden och stadsdelsnämnderna, utveckla principer och metoder för uppföljning och styrning inom äldreomsorgen.
- Kommunstyrelsen ska utreda om fördjupad kvalitetsuppföljning genom observationer kan ersätta något av den uppföljning som görs idag.
- Äldrenämnden ska i samverkan med stadsdelsnämnderna och kommunstyrelsen se över den långsiktiga kvalitetsuppföljningen och behovet av att införa tillsynspersoner över social omsorg (TÖS).

Därutöver fick äldreförvaltningen i uppdrag av äldrenämnden i verksamhetsplanen för 2015 att ta fram en redovisning över de olika metoder, modeller och funktioner för uppföljning och styrning som idag tillämpas. Ärendet redovisades i äldrenämnden den 22 september 2015¹. Nämnden godkände redovisningen utan yttrande.

I budget 2016 lades följande uppdrag till:

- Äldrenämnden ska tillsammans med kommunstyrelsen ta ett samlat grepp om den uppföljning som görs i syfte att rationalisera och optimera effekterna av den samlade uppföljningen.

I budget för 2017 anges att staden ska ha ett system för uppföljning av äldreomsorg som kontrollerar, granskar och har en stödjande roll. Det anges även att kvalitetsobservationer ska överflyttas från stadsdelarna till äldreförvaltningen.

Begränsning

I utredningen ingår inte den uppföljning som ingår inom ramen för äldreförvaltningens avtalsförvaltning exempelvis ekonomisk och finansiell ställning samt särskilda granskningar.

Utredningsarbetets genomförande

Utredningsarbetet har bedrivits i projektform i samarbete med

stadsledningskontoret. En projektplan togs fram för uppdraget bestående av en trestegsmodell innehållande insamling av underlag, sammanställning av utredningsunderlag till en helhet samt analysarbete med förslag på utveckling. Den styrgrupp, arbetsgrupp och referensgrupp som utsetts har arbetat enligt plan och drivit arbetet framåt.

Den första delen i utredningsarbetet var att kartlägga vilka uppföljningar som görs idag och vilka resultat som erhålls. Detta redovisades till äldrenämnden i september 2015.

Därefter genomfördes semistrukturerade intervjuer med nyckelpersoner gällande uppföljning och analys inom respektive stadsdelsförvaltning. Syftet var att inhämta stadsdelarnas erfarenheter, synpunkter och framtida utvecklingsförslag kring den uppföljning som idag görs. Även frågan om behov av att införa tillsynspersoner över social omsorg belystes.

Utförarnas synpunkter och förslag har inhämtats genom referensgruppen med representanter från verksamheter inom samtliga regiformer inklusive branschrådet.

Den andra delen av utredningsarbetet har bestått av att sammanställa de inhämtade underlagen till en helhet, vilket har beretts av arbetsgruppen.

För *den tredje delen* av uppdraget med analys och framtagande av förslag på utveckling anlätades en extern konsult efter beslut i styrgruppen. Tanken var att få en utomstående bedömning och analys utifrån det utredningsunderlag som tagits fram. Konsultföretaget Governo fick i uppdrag att ta fram en visualiserad bild över den uppföljning som görs samt generera förslag på en ny uppföljningsmodell som rationaliserar, optimerar, enhetliggör och förnyar den befintliga uppföljningen. I uppdragsbeskrivningen ingick även att anordna en workshop med nyckelpersoner från olika stadsdelar och olika nivåer inom och utanför organisationen. Syftet var att validera och pröva de förslag som framkommit i analysarbetet.

Utifrån utredningsunderlag och analys med rekommendationer beslutade styrgruppen att lämna följande förslag:

- Frekvens för verksamhetsuppföljningen minskas.
- Mallar och rutiner för individuppföljning utvecklas i syfte att skapa systematik i genomförandet och säkra enhetlighet och jämförbarhet.
- Entreprenadavtalsuppföljningarna bör genomföras på ett enhetligt sätt inom staden.
- Stärka spridningen av kvalitetsobservationerna samt att använda resultaten för verksamhetsutveckling.



Styrgruppen påtalade också vikten av en tydlig kommunikations- och tidplan för implementering av en ny uppföljningsmodell.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom äldreförvaltningen. Kommunstyrelsens pensionärsråd har den 6 december 2016 beretts möjligheter att yttra sig i ärendet. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet den 7 december 2016. Det gemensamma för socialnämnden, äldrenämnden och överförmyndarnämndens råd för funktionshinderfrågor kommer att informeras om ärendet den 8 december 2016.

Ärendet

Enligt kommunallagen² är nämnderna ansvariga för uppföljning och kontroll av den verksamhet som nämnden har ansvarar för. Nämnderna ansvarar således för att verksamheter bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har beslutat och de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten. Detta gäller även när driften av en kommunal verksamhet, exempelvis ett vård- och omsorgsboende, har lämnats över till någon annan. God kvalitet ska levereras oavsett om verksamheten bedrivs i kommunal eller privat regi. Uppföljning av den externa verksamheten utgår i huvudsak från förfrågningsunderlag, avtal och godkännanden. Även den verksamhet som kommunen driver i egen regi behöver följas upp på ett likvärdigt sätt.

Nuvarande uppföljningsmodell

Kommunfullmäktige beslutade 2005³ om en uppföljningsmodell för äldreomsorgen som innebär att alla verksamheter som är belägna inom stadsdelsnämndernas områden och verksamheter som Stockholms stad har ramavtal med ska följas upp årligen och på ett enhetligt sätt.

Verksamhetsuppföljning

Äldreförvaltningen ansvarar för att samordna den stadsövergripande verksamhetsuppföljningen. Uppföljningen genomförs årligen enligt en stadsgemensam mall med frågeområden som utgår från de mål och den riktning som angivits av fullmäktige, lagstiftning samt de krav som ställs i avtal.

Syftet med uppföljningen är att få kunskap om verksamheternas styrkor, svagheter och viktiga förbättringsområden.

Resultaten från verksamhetsuppföljningarna återkopplas skriftligt till respektive utförare, som underlag till förändringsprocessen för bättre kvalitet.

² Kommunallag (1991:900) 6 kap. 7 §

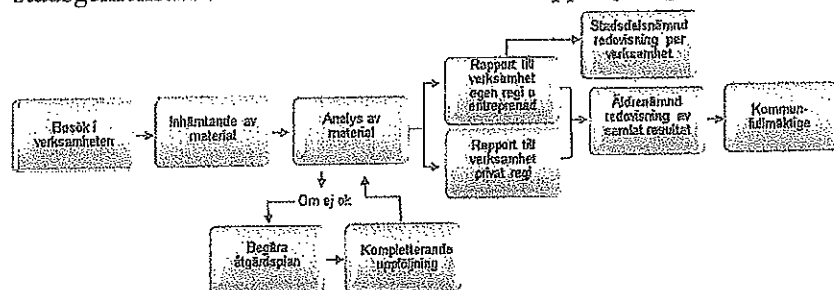
³ KF Dnr 327-2498/2004

En sammanställning av samtliga resultat rapporteras till äldreförvaltningen och resultaten från verksamheter i egen regi och entreprenörer redovisas även till respektive stadsdelsnämnd för godkännande.

För allmänheten presenteras resultaten under *Hitta jämför service* på stadens hemsida.

I en årlig rapport redovisar sedan äldreförvaltningen det stadsövergripande uppföljningsresultaten avseende äldreomsorgen till äldrenämnden och kommunstyrelsen.

Flödet nedan visar en processbeskrivning över den stadsgemensamma avtals- och verksamhetsuppföljningen:



I utredningen har det framkommit att det är resursineffektivt att följa upp alla verksamheter årligen, alltså även de verksamheter som inte hade några avvikelser/brister året innan.

Brukarundersökning

I den nuvarande uppföljningsmodellen ingår genomförande av årliga brukarundersökningar. Kommunstyrelsen har det stadsövergripande uppdraget att genomföra brukarundersökningar. I dagsläget genomför staden endast brukarundersökning inom dagverksamhet. Detta eftersom socialstyrelsen sedan 2013 har ett regeringsuppdrag att genomföra årliga nationella brukarundersökningar inom hemtjänst och särskilt boende.

Syftet med brukarundersökning är att ta reda på de äldres uppfattning om vården och omsorgen som ges. Resultaten används för uppföljning av bl.a. verksamhetens kvalitet, den nationella värdegrunden⁴ och inom Stockholms stad även för uppföljning av kommunfullmäktiges mål inom verksamhetsområdet.

Resultaten redovisas från nationell nivå ner till verksamhetsnivå på Socialstyrelsens hemsida under *Äldreguiden* och *Öppna jämförelser*.

För allmänheten presenteras resultaten under *Hitta jämför service* på stadens hemsida.

Individuppföljning

Syftet med individuppföljning är att nämnden ska försäkra sig om

att den enskildes behov blir tillgodosedda och att de beviljade insatserna utförs med god kvalitet⁵.

I nuvarande uppföljningsmodell beskrivs att individuppföljningar ska genomföras. Det finns dock inte några fastställda riktlinjer för hur dessa ska gå till utan varje stadsdelsnämnd ansvarar för att det finns fungerande rutiner för detta. Respektive stadsdelsnämnd ansvarar således för att genom individuppföljning följa upp att beviljade insatser utförs (innehåll, omfattning och kvalitet) och att dessa tillgodoser den enskildes behov.

Inom staden genomförs individuppföljning av biståndshandläggare från beslutade stadsdelsnämnd vid nyprövning eller uppföljning av biståndsbeslut minst en gång per år.

I socialstyrelsens handbok för handläggning och dokumentation⁶ anges att det är viktigt att individuppföljningen sker systematiskt och att den bygger både på samtal med den enskilde samt uppgifter från den som svarar för genomförandet av nämndens beslut om insats. Vidare anges att standardiserade bedömningsmetoder i detta sammanhang fyller en viktig roll. Detta eftersom det skapar förutsättningar för systematisk uppföljning och underlättar möjligheten att sammanställa resultat av olika insatser.

Äldreförvaltningen tog år 2012, tillsammans med stadsdelsförvaltningarna fram en standardiserad mall för individuppföljning gällande insatsen vård- och omsorgsboende. Syftet var att införa ett enhetligt genomförande inom staden inom främst entreprenadupphandlad verksamhet. Frågorna i mallen täcker in områden om såväl utformandet av de beställda insatserna som den enskildes upplevda kvalitet på tjänsterna. Utredningen har dock visat att det endast är ett fåtal av stadsdelarna som använder sig av den stadsgemensamma individuppföljningsmallen, de flesta har tagit fram en egen frågemall. Flertalet av stadsdelarna arbetar systematiskt med resultaten det vill säga sammanställer uppgifterna för att kunna aggregera resultaten per frågeområde samt per verksamhets- och stadsdelsnivå.

Nära hälften av stadsdelarna genomför även individuppföljningar inom hemtjänsten utifrån en egen framtagen mall och arbetar systematiskt med resultaten. Resterande stadsdelar gör årliga individuppföljningar vid nyprövningar av biståndsbeslut, men följer inte på ett strukturerat sätt, upp brukarnas nöjdhet med kvaliteten på insatserna.

Enligt Socialstyrelsens redovisning i *Öppna jämförelser* är det endast ett fåtal kommuner i landet som arbetar systematiskt med individuppföljning. En av de kommuner som infört strukturerad individuppföljning är Varbergs kommun. Deras erfarenheter är att metoden är uppskattad av personal, utförare och brukare och att den

⁵ 3 kap. 3 § SoL⁶ Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten SOSFS 2014:5.

ger resultat i utvecklingsarbetet. Metoden ger också information, om det finns något som inte fungerar inom något område eller någon enhet.

Utredningen visar att det finns behov av att se över frågan om hur uppföljningsresultat används och redovisas inom staden. Såväl de resultat som redovisas till respektive verksamhet och nämnd som de som presenteras för stadens innevånare på stadens hemsida *Hitta jämför service*. Detta är något som behöver arbetas vidare med i nästa steg.

Utredningen visar också att det finns stora skillnader mellan stadsdelsförvaltningarna gällande hur man arbetar med analys och åtgärder utifrån uppföljningsresultat. Detta är också något som behöver tas ett samlat grepp kring i nästa steg.

Uppföljningar utöver 2005 års beslutade modell

Entreprenadavtalsuppföljningar

Entreprenad är kommunens verksamhet som under en bestämd avtalsperiod drivs av privat utförare efter genomförd upphandling enligt LOU. Respektive stadsdelsnämnd förvaltar avtalet samt ansvarar för uppföljning av att verksamheten bedrivs i enlighet med de specifika kvalitetskrav som reglerats i respektive entreprenadavtal.

År 2012 tog äldreförvaltningen, i samarbete med stadsledningskontoret och stadsdelsförvaltningarna, fram ett arbetsmaterial med processbeskrivning och checklista för uppföljning av verksamheter med entreprenadavtal. Målsättningen var att samtliga stadsdelsförvaltningar skulle arbeta i enlighet med den framtagna modellen. Utredningen visar dock att uppföljning av entreprenader sker på olika sätt inom staden. Även redovisning av uppföljnings resultat till stadsdelsnämnderna skiljer sig åt.

Kvalitetsobservationer

Uppföljningsmodellen syftar till att utifrån ett brukarperspektiv fånga upp professionell kvalitet i mötet mellan den äldre och personal.

Resultaten redovisas till respektive verksamhet och delges även till respektive stadsdelsförvaltning där verksamheten är belägen. En sammanställning av alla observationer görs årligen av äldreförvaltningen och rapporteras till äldrenämnden.

Utredningen visar att kvalitetsobservationer är en uppskattad metod där man får veta mycket om kvaliteten och att metoden är ett bra komplement till annan uppföljning som görs. Resultaten från observationerna är till stor hjälp för utförarna i förbättringsarbetet.

Utredningen har visat att det ändå råder en viss osäkerhet inom staden hur resultaten av kvalitetsobservationerna ska hanteras. Detta kommer att tydliggöras när kvalitetsobservationerna flyttas över till äldreförvaltningen, 2017.

Inspektioner

Inspektionerna syftar till att säkerställa en god kvalitet inom äldreomsorgen, förebygga risker samt sprida goda exempel. Vid inspektionerna granskas i huvudsak det område/områden där det finns indikation om brister.

Äldreförvaltningens inspektörer tar emot synpunkter och klagomål och genomför inspektioner på förekommen anledning inom samtliga verksamheter och regiformer.

Inspektörerna genomför idag även så kallade screeningar i syfte att kartlägga ett fokusområde i bredare utsträckning.

Resultaten från inspektionerna redovisas till respektive stadsdelförvaltning och utförare. Det sammantagna resultatet från inspektioner och screeningar redovisas även till äldrenämnden.

Utförarens egen uppföljning av verksamheten

I HSL, SoL och LSS finns likalydande bestämmelser som anger att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras⁷. Bestämmelserna har konkretiserats i en gemensam föreskrift⁸ som ställer krav på att vårdgivaren ska ha ett ledningssystem för att säkra verksamhetens kvalitet.

Utifrån författningen ställs krav på respektive vårdgivare/utförare att fortlöpande styra, följa upp, utveckla och förbättra kvaliteten i sin verksamhet, s.k. kvalitetsledningssystem. Systemet ska innehålla de processer, aktiviteter och rutiner som behövs för att säkra kvaliteten på de insatser som ges. Utföraren ska genomföra riskbedömningar och uppföljningar genom egenkontroller kontinuerligt utifrån de behov som föreligger.

Verksamheternas egen uppföljning kommer att stärkas genom det budgetuppdrag som finns för 2017 "att utbilda medarbetare inom äldreomsorgen inom metoden observationsmetodik" så att detta kan bli en kompletterande del av deras egen uppföljning.

Utredning om tillsynsansvarig över socialtjänsten (TÖS)

Tillsynsansvarig över socialtjänsten (TÖS) är en yrkesroll som inte är reglerad i lag och därmed saknar en övergripande befattningsbeskrivning. Utan lagkrav kan införande av funktionen TÖS ses som en ambition och ett ställningstagande för att främja kvalitetsarbetet i enlighet med socialtjänstlagen. En funktion som har ett samlat ansvar inom det sociala området.

Socialstyrelsen genomförde en enkätundersökning under 2014 för att ta reda på om det fanns en eller flera personer inom kommunerna som hade liknande uppgifter som MAS, gällande kvalitet och

⁷ 31 § HSL, 3 kap. 3 § SoL samt 6 § LSS.

⁸ Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete SOSFS 2011:9

säkerhet inom den sociala omsorgen. Av de 94 svarande kommunerna var det 29 (31 %) som angav att de hade inrättat en funktion liknande MAS för social omsorg. I 26 av dessa kommuner var funktionen placerad på samma plats/nivå i organisationen som MAS. Den vanligaste benämningen av funktionen är SAS som kan stå för socialt ansvarig samordnare, samordningsansvarig för socialtjänsten eller socialt ansvarig socionom.

Eftersom TÖS/SAS är ett relativt nytt fenomen finns ingen heltäckande kartläggning av funktionens förekomst och uppdragsbeskrivning.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Det genomförs idag en mängd olika uppföljningar som alla genererar resultat som ska hanteras på olika sätt. Utredningen visar att det generellt saknas en samsyn och en samordning kring de uppföljningar som görs. Det finns också en viss osäkerhet kring vilka uppföljningsresultat som redovisas i stadsdelsnämnderna då det i nuläget är upp till varje stadsdelsnämnd att avgöra. Med anledning av detta finns ett behov av tydligare struktur för såväl uppföljning som resultatredovisning. Det vill säga en stadsgemensam samsyn och grund att utgå ifrån.

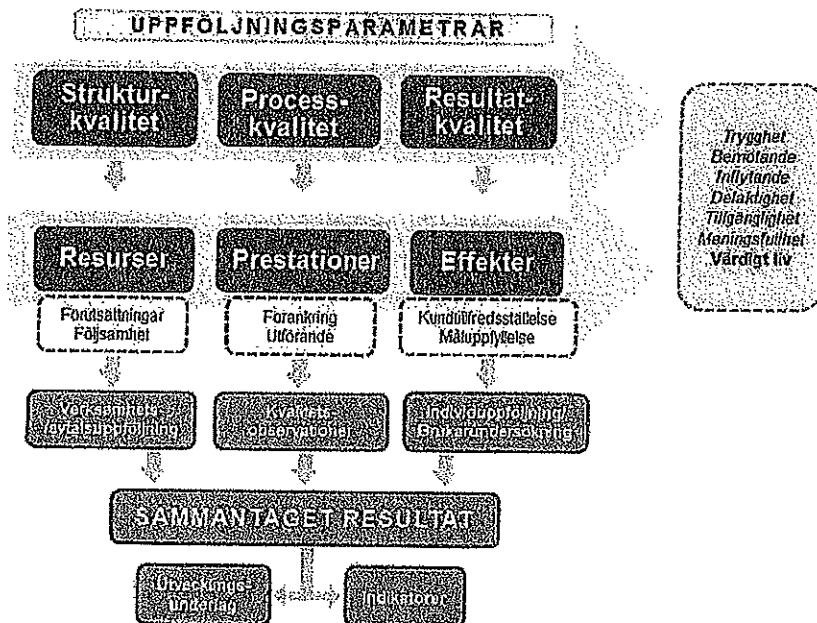
Även roller och mandat för uppföljning behöver förtydligas då det framkommit att det upplevs oklart vem som äger och styr frågor relaterade till olika uppföljningar.

Äldreförvaltningen föreslår även att uppföljning genom screening tas bort i och med att kvalitetsobservationerna förs över till äldreförvaltningen.

Ny uppföljningsmodell

Den uppföljningsmodell som föreslås bygger på tre uppföljningsmetoder som tillsammans ger ett helhetsresultat gällande parametrarna strukturkvalitet, processkvalitet och resultat kvalitet.

Flödet nedan visar en översiktlig processbeskrivning av uppföljningsmodellen:



Modellen bygger på att verksamheter följs upp utifrån struktur-, process- och resultat-kvalitet. De tre olika kvalitetsperspektiven kan också sägas utgöra:

- Resurser - verksamhetens förutsättningar och följsamhet till lagar, författningar, avtal etc.
- Prestationer – hur upprättade rutiner och värdegrund används och tillämpas i det praktiska arbetet.
- Effekter - måluppfyllelse och den äldres upplevelse av kvaliteten.

Strukturkvalitet följs bland annat upp genom den stadsgemensamma verksamhetsuppföljningen.

Processkvalitet följs i huvudsak upp genom metoden kvalitetsobservationer.

Resultat-kvalitet följs upp genom dialog med de äldre vid årlig individuppföljning samt via brukarundersökningar.

Äldreförvaltningens inspektörer berör vid sina inspektioner samtliga tre uppföljningsparametrar dock med tyngdpunkt på strukturkvalitet.

Genom den föreslagna uppföljningsmodellen kan resultat fångas in utifrån alla kvalitetsparametrar, för ett sammanslaget/hopkopplat resultat för hela verksamheten. Detta innebär att verksamheterna får återföring från uppföljningen utifrån en helhetsbild, som samlat påvisar utvecklingsområden samt vilka resultat som leder till måluppfyllelse.

Vinster med utglesning av verksamhetsuppföljning

För att använda befintliga resurser optimalt föreslås att verksamhetsuppföljningar sker vartannat år. Exempelvis genom att följa upp vård- och omsorgsboende samt dagverksamhet ena året

och servicehus och hemtjänst det andra året. Givetvis ska nyetablerade utförare och verksamheter som har åtgärdsplaner följas upp i särskild ordning.

En utglesning medför att resurser frigörs för stadsdelarna att i större utsträckning fokusera på individuppföljning. Ett annat angeläget utvecklingsområde är att i större utsträckning fokusera på utveckling av verksamheterna inom egen regi. Bland annat genom att följa upp att åtgärder inom utvecklingsområden genomförs och får effekt.

Vinster med stadsgemensam individuppföljning

I budget för 2017 står att nämnderna ska uppmuntra de äldre att lämna synpunkter på äldreomsorgen. Ett led i detta arbete skulle med fördel vara att vid individuppföljning föra en dialog med den äldre om dennes uppfattning av kvaliteten på vården och omsorgen. På så sätt skapas möjligheter för den äldre att själv framföra synpunkter på ett enkelt sätt.

För att kunna jämföra, utvärdera och redovisa resultaten från individuppföljningar behöver vissa frågor vara enhetliga och genomföras på ett stadsgemensamt sätt. Genom att inhämta och sammanställa avidentifierade kvalitetsdata på individnivå möjliggörs aggregering såväl inom vissa frågor som i grupper. Det vill säga genererat kvalitetsresultat per frågeområde, enhet, verksamhet, stadsdelsnämnd och i staden som helhet. Dessa resultat skapar viktig kunskap för såväl politiker, tjänstemän som utförare, vilket därmed ökar möjligheter till förändring.

Eftersom det kan finnas stadsdelsangelägna frågor att följa upp är tanken att det ska gå att lägga till frågor utöver de som fastställts i mallen. Det ska också finnas utrymme för den äldre att lämna övriga synpunkter.

Ett annat användningsområde för resultaten av individuppföljningar är att staden kan använda dessa som referens vid privata aktörers ansökan om inträde i Stockholms valfrihetssystem. I ärendet *Utveckling av hemtjänst*⁹ som kommunfullmäktige fattade beslut om september 2016 framgår bland annat att framtida förfrågningsunderlag ska innehålla referenser som inte motsäger utförarens utfästelser om att uppfylla stadens krav. Referensprövning ska ske vid ansökan och vara utformad så att stadens egna referenser alltid vägs in om utföraren har eller haft uppdrag i staden. För att detta ska vara möjligt behöver staden kunna inhämta kvalitetsresultat som påvisar kvaliteten över utförarnas levererade tjänster.

På sikt finns då också en möjlighet att ersätta resultaten från brukarundersökningar med resultaten från individuppföljningen i målstyrningen av äldreomsorgen. Det vill säga att indikatorer rapporteras utifrån resultaten från individuppföljning istället. Detta

skulle innebära att staden i större utsträckning kan mäta angelägna områden, då det är staden själv som förfogar över frågorna.

För att få svar på hur anhöriga upplever vården och omsorgen om närstående skulle ett utvecklingsområde kunna vara att närstående som idag ofta svarar för den enskildes räkning istället har möjlighet att svara utifrån sin egen uppfattning om hur vården och omsorgen fungerar i verksamheten. På så sätt skulle man kunna få ett slags Nöjd Närstående Index (NNI).

Tillsynsansvarig över socialtjänsten (TÖS)

Det har visat sig att vissa stadsdelar redan har personer/funktioner inom organisationen som delar på de uppgifter som skulle kunna ingå i en TÖS/SAS ansvarområde. Det är därför viktigt att äldreförvaltningen sammanställer dessa stadsdelars erfarenheter innan ställning tas om inrättande av TÖS/SAS.