

Utlåtande Rotel I (Dnr KS 2020/875)

Stockholms stads verksamheter finns till för dess invånare – inte för dess byråkrati

Motion av Karin Wanngård (S)

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.
Motionen anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i utlåtandet.

Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr anför följande.

Ärendet

Karin Wanngård (S) har väckt en motion i kommunfullmäktige.

Motionären reser frågeställningar kring hur staden mäter och följer upp målen avseende verksamhetens kvalitet, bland annat inom äldreomsorgen. Detta menar motionären har aktualiserats i och med pandemin.

Därför föreslås i motionen att kommunstyrelsen ges i uppdrag att utvärdera stadens system för ledning och styrning och återkomma med förslag till förändringar av detta i syfte att mäta och följa upp kvaliteten på verksamheterna och den nytta de ger invånarna i Stockholms stad.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, äldrenämnden, Skarpnäcks stadsdelsnämnd, Spånga-Tensta stadsdelsnämnd, Södermalms stadsdelsnämnd, Revisionskontoret och Statskontoret. Revisionskontoret har valt att avstå från yttrande. Statskontoret har inte inkommit med svar.

Stadsledningskontoret bedömer att stadens uppföljning fungerar väl och anser sammantaget att det inte finns behov av att utreda och förändra stadens system för styrning och ledning av stadens verksamheter.

Äldrenämnden anser att rapporteringen i tertiärrapport 1 och analysen av det verksamhetsmässiga resultatet 2019 i allt väsentligt är rättvisande.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd anser att stadens system för integrerad ledning och styrning i stort fungerar väl när analyserna kompletteras med andra uppföljningsmodeller.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd menar att stadens nuvarande målstyrningsmodell fungerar väl överlag, men att det finns behov av utveckling.

Södermalms stadsdelsnämnd anser att stadens system för integrerad ledning och styrning i stort fungerar väl när analyserna kompletteras med andra uppföljningsmodeller.

Mina synpunkter

Motionären undrar över en aktuell fråga som inte är svår att sympatisera med, men dock tarvar ett resonerande, nyanserat svar. Vi måste ta i beaktning att vid den tidpunkt då bland annat verksamhetsplaner beslutas om kunde ingen förutse att det bara någon månad senare skulle komma en världsomfattande pandemi och ställa allt på ända.

Denna pandemi har under det gångna året krävt en enorm omställning i samhället i allmänhet, och sannerligen inte minst i äldreomsorgen. Stora delar av stadens verksamhet har förstås tvingats ställa om det planerade arbetet för år 2020 i syfte att prioritera områden och uppgifter, kopplat till att förhindra smittspridning av coronaviruset. I vissa fall har redan antagna verksamhetsplaner inte hängit med i detta akuta och nödvändiga arbete, men istället tog stadsledningskontoret fram kompletterande anvisningar för tertiärrapport 1 där det angavs att nämnderna skulle redovisa faktiska och prognostiserade konsekvenser av Covid-19, såväl ekonomiska som verksamhetsmässiga. Därtill konstaterade kommunstyrelsen att äldreomsorgens verksamheter under pågående pandemi fått utstå utmaningar som varit väldigt svåra att förutse, med bland annat besöksförbud och stängda verksamheter och att pandemin har haft en betydande inverkan på verksamhetsområdet vilket kan påverka målnivån för året.

Kommunstyrelsen har också beslutat att genomföra en bred utvärdering av stadens samlade agerande under pandemin och att samordna det arbetet med andra aktörers utvärderingar. Arbetet med utvärderingen inleddes tidigare under hösten och kommer att pågå under hela nästa år.

Vidare kan det vara av intresse och lyfta fram att årets resultat (2020) i brukundersökningen i frågan om de äldres trygghet med äldreomsorgen ändå ligger kvar på samma goda nivå som förra året. Åtta av tio äldre uppgav att de

känner sig trygga med hemtjänsten och närmare nio av tio uppgav att de var trygga på sitt äldreboende – trots att svaren lämnades av de äldre mitt under pågående pandemi.

I övrigt hänvisar jag till vad som står i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Bilaga

1. Reservationer m.m.
2. Motion om Stockholms stads verksamheter finns till för dess invånare – inte för dess byråkrati

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden Karin Wanngård, Jan Valeskog, Emilia Bjuggren och Kadir Kasirga (alla S) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

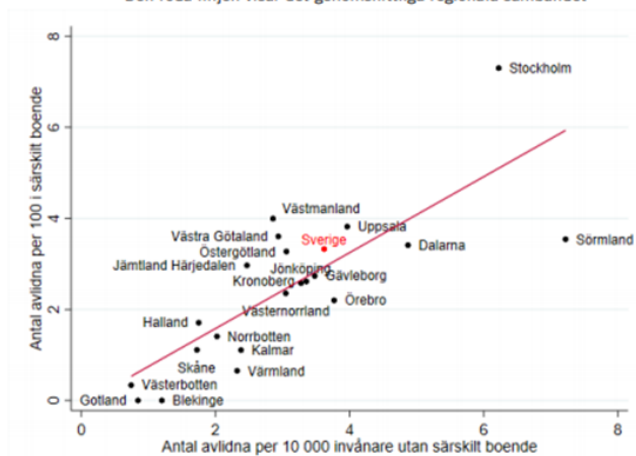
1. Att bifalla motionen
2. Att därutöver anföra

I motionen redovisas ett flertal exempel på hur tillämpningen av stadens uppföljningssystem och bedömningen av måluppfyllelsen alltför ofta inte stämmer överens med de faktiska resultaten. Listan kunde göras längre men i motionen nämns den påfallande diskrepansen mellan bedömd och faktisk måluppfyllelse avseende äldreomsorgen, bostadsbyggandet och förutsättningarna för de kreativa, kulturella näringarna. Vi noterar att såväl ansvarigt borgarråd som stadsledningskontoret i motionssvaret devalverar det som synes vara en systematisk brist till en fråga som är avhängig en exceptionell situation inom äldreomsorgen.

Vi fortsätter hävda det absurda i att det grönbåa styret i flertalet stadsdelar och i äldrenämnden bedömde målet *"I Stockholm har äldre en tillvaro som präglas av hög kvalitet, trygghet och självbestämmande"* som helt uppfyllt – mitt under pandemin. Det är anmärkningsvärt att finansborgarrådet håller fast vid detta trots att det är dokumenterat, exempelvis i coronakommissionens betänkande, att äldre hade en tillvaro som knappats präglades av kvalitet och trygghet under förra våren. Kommissionen visar ju exempelvis på en, jämfört med andra regioner, kraftig överdödlighet bland de som bodde på särskilda boenden i Stockholmsregionen. Att enbart hänvisa till de som var friska nog att svara på stadens brukarenkät duger inte.

Figur 2.9 Andel avlidna med covid-19 med och utan särskilt boende i Sveriges regioner

Den röda linjen visar det genomsnittliga regionala sambandet



Källor: Socialstyrelsen, Statistik covid-19 avlidna (uppdaterad den 23 november 2020) och antal personer över 65 år med beslut om permanent plats på särskilt boende december 2019, SCB (folkmängd 2019) och egna bearbetningar.

Det finns inte någon anledning att vara kritisk mot att förvaltningarna ställde om verksamheten. Tvärtom var ju det det enda rimliga och vi välkomnar att stadsledningskontoret utfärdade nya direktiv till nämnderna syftande till detta. Vi har inte heller på något sätt krävt en ny verksamhetsplan. Tvärtom vore det rimligt om allt annat än konkreta insatser för att förstärka pandemibekämpningen hade lagts åt sidan. Samtidigt är det ju uppenbart att Äldreförvaltningen bedömer sin måluppfyllelse baserat på genomförande av aktiviteter som inte hade med pandemin att göra. I motionen konstaterade vi att *"i äldrenämndens redovisning i tertialrapport 1 bedöms målet om ökad trygghet uppfyllas på grund av att nämnden och förvaltningen pågående jobbar med de 44 aktiviteter som den borgerliga majoriteten givit till nämnden i budgeten"*. Av dessa 44 uppdrag redovisar äldreförvaltningen i ett (1) uppdrag en koppling till den pågående pandemin. Detta bekräftas ju också av äldreförvaltningen som i sitt utlåtande hävdar att *"det ordinarie arbetet fortgått enligt plan."*

Den enda logiska slutsatsen av är tyvärr som vi skrev i motionen att *"I en tid av pandemi då varje resurs i staden borde riktas mot att bekämpa smittspridning i äldreomsorgen hävdar stadens uppföljningsmodell att målet är uppfyllt just för att förvaltningen jobbar med uppdrag som inte alls är kopplat till pandemin."*

Vår kritik handlar både om den grönbåa majoritetens ovilja att avbryta ideologiskt betingade projekt och om bedömningen av måluppfyllelsen. Kritiken handlar således inte om att delar av verksamheten välkommet ställde om.

Vi välkomnar också att flera av de tillfrågade stadsdelsnämnderna instämmer i behovet av utveckling av systemet samt i behovet av att se över systemet och/eller behovet av kompletterande underlag.

Frågan är som sagt bredare än bara äldreomsorgen och det är beklagligt att såväl stadsledningskontoret som finansborgarrådet valt att avgränsa det till den frågan. Ytterst handlar frågan om ifall mål om bostadsbyggande ska anses uppfyllda när det faktiskt byggs bostäder eller när våra verksamheter gör insatser som borde kunna generera fler bostäder? Eller om mål om bra villkor för besöksnäringen ska anses uppfyllt när villkoren är bra (eller åtminstone blir bättre) eller när aktiviteter sker som kanske kan stödja besöksnäringen? Och rimligen ifall äldre har en tillvaro som präglas av trygghet. På riktigt.

Mot bakgrund av detta bör kommunfullmäktige besluta om en bred översyn av ILS-systemet med syfte att skapa ett system som bättre redovisar måluppfyllelsen i förhållande till medborgarnas verklighet. Systemet för uppföljning (ILS) har varit på plats sedan 2007 och det är dags att utvärdera hur systemet fungerar, både avseende styrförmåga och i att se brister som behöver förbättras. Ett fungerande uppföljnings-system behöver både ge en rättvisande bild av stadens verksamheter och styra mot de uppgifter som är mest angelägna.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

Motionen anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i utlåtandet.

Stockholm den 17 februari 2021

På kommunstyrelsens vägnar:
ANNA KÖNIG JERLMYR

Mats Larsson

Reservation anfördes av Karin Wanngård, Jan Valeskog och Emilia Bjuggren (alla S) med hänvisning till Socialdemokraternas reservation i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Lisa Palm (Fi) med hänvisning till Socialdemokraternas reservation i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Karin Wanngård (S) har väckt en motion i kommunfullmäktige. Motionären föreslår att kommunstyrelsen ges i uppdrag att utvärdera stadens system för ledning och styrning och återkomma med förslag till förändringar av detta i syfte att mäta och följa upp kvaliteten på verksamheterna och den nytta de ger invånarna i Stockholms stad.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, äldrenämnden, Skarpnäcks stadsdelsnämnd, Spånga-Tensta stadsdelsnämnd, Södermalms stadsdelsnämnd, Revisionskontoret och Statskontoret. Revisionskontoret har valt att avstå från yttrande. Statskontoret har inte inkommit med svar.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 3 december 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Stadens alla verksamheter planerar och följer upp sin verksamhet utifrån kommunfullmäktiges budget där beslut fattas om de övergripande målen för stadens verksamhet. Nämnder och bolagsstyrelser bryter sedan ner och konkretiserar målen för sina olika verksamheter. Målen ska vara konkreta och kunna följas upp med hjälp av indikatorer och andra uppföljningsmetoder. Till stöd för planering och uppföljning finns sedan många år tillbaka det webbaserade verktyget Integrerat system för ledning och uppföljning av verksamhet och ekonomi (ILS) som används på alla nivåer i staden.

När det gäller äldreomsorgen finns en omfattande uppföljning som grundar sig på de gemensamma principer och metoder för uppföljning och styrning inom äldreomsorgen som kommunfullmäktige beslutade om år 2017. Äldreförvaltningen ansvarar för att samordna en stadsövergripande och kvalitativ verksamhetsuppföljning av äldreomsorgen som rapporteras både till stadsdelsnämnder, äldrenämnden och kommunfullmäktige. Där ingår även en bedömning av hur olika verksamheter förhåller sig till avtal och lagar. Det görs även en strukturerad individuppföljning där de äldre får komma till tals avseende deras upplevelser av äldreomsorgen. Vidare görs årligen brukarundersökningar där samtliga brukare kan lämna synpunkter i en rad frågor. Den av kommunfullmäktige beslutade *Gemensam värdegrund för äldreomsorgen i Stockholm* samt

stadens kvalitetsprogram anger viktiga ramar och utgångspunkter. Nämnade underlag ligger sedan till grund för en samlad bedömning av verksamhetens kvalitet och används både i uppföljningen i ILS, där rapporteringen bland annat sker via indikatorer, samt i förvaltningarnas fortlöpande kvalitetsutveckling.

Staden har också en äldreombudsman vars uppgift är att tillsammans med stadens verksamheter, kommunstyrelsens pensionärsråd samt andra myndigheter och frivilligorganisationer ta tillvara att de äldres intressen och rättigheter.

Nämndernas verksamhetsplaner för år 2020 med bland annat mål och indikatorer beslutades i slutet av år 2019, innan någon kunde förutse pandemin och dess omfattande konsekvenser. Pandemin bröt ut våren 2020 och sedan dess har stadens alla verksamheter gjort ett ambitiöst och omfattande arbete för att förhindra smittspridning och mildra effekterna av pandemin. Inför arbetet med tertialrapport 1 år 2020 fanns dels sedvanliga anvisningar som angav hur uppföljningen skulle ske i förhållande till beslutad verksamhetsplan, dels kompletterande anvisningar där det angavs att nämnderna skulle redovisa faktiska och prognostiserade konsekvenser av Covid-19, såväl ekonomiska som verksamhetsmässiga. De mål som ansågs uppfylla i tertialrapporten var bedömda utifrån en samlad helhetsbedömning och med beaktande av den pågående pandemin. Det fanns i tertialrapporten även en särskild bedömning av pandemins effekter. Därigenom gav rapporteringen i tertialrapport 1 en bred och samlad bedömning av stadens verksamheter som omfattade både det ordinarie arbetet men också de omställningar som krävts för att möta de behov som uppkommit i samband med pandemin.

När det gäller äldreomsorgsmålet var kommunstyrelsens bedömning i tertialrapport 1 att det var delvis uppfyllt. Från ett stadsövergripande perspektiv gjordes bedömningen att pandemin påverkade måluppfyllelsen trots ett hårt och ambitiöst arbete inom äldreomsorgen. Kommunstyrelsen konstaterade att äldreomsorgens verksamheter under pågående pandemi fått utstå utmaningar som varit väldigt svåra att förutse med bland annat besöksförbud och stängda verksamheter och att pandemin har haft en betydande inverkan på verksamhetsområdet vilket kan påverka målupplevelsen för året.

Det kan även erinras om att kommunstyrelsen har beslutat att genomföra en bred utvärdering av stadens samlade agerande under pandemin och att samordna det arbetet med andra aktörers utvärderingar. Arbetet med utvärderingen inleddes tidigare under hösten och kommer att pågå under hela nästa år.

Stadsledningskontoret bedömer att stadens uppföljning fungerar väl och ger en god bild av hur stadens olika verksamheter genomförs och utvecklas. Systemet för integrerad ledning och styrning av verksamhet och ekonomi, ILS, ger dels en samlad och stadsövergripande bild av stadens olika verksamheter dels en bild av hur resp. nämnd eller styrelsen utifrån lokala förhållanden och behov bäst kan bidra till att uppfylla målen och utveckla sin verksamhet. Denna uppföljning kompletteras även, vilket kortfattat beskrivits ovan avseende äldreomsorgen, inom olika områden med mera kvalitativa och verksamhetsanpassade uppföljningsmodeller, exempelvis brukarundersökningar. En löpande granskning av mål och uppföljning görs i de årliga processerna för budget- och uppföljning när det behöver göras justeringar och förbättringar. Stads-

ledningskontoret anser sammantaget att det inte finns behov av utreda och förändra stadens system för styrning och ledning av stadens verksamheter.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar att Stockholms stads verksamheter finns till för dess invånare – inte för dess byråkrati av Karin Wanngård (S) besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Äldrenämnden

Äldrenämnden beslutade vid sitt sammanträde den 17 november 2020 att godkänna och överlämna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av Mirja Räihä m.fl. (S), *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av Robert Mjörnberg m.fl. (V), *bilaga 1*.

Äldreförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 12 oktober 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Stadens viktigaste styrdokument är kommunfullmäktiges budget som är överordnad och styrande för stadens alla verksamheter. All planering och uppföljning i staden sker i ett webbaserat verktyg som används på alla nivåer i staden, från kommunfullmäktige ner till enhetsnivå. Styrsystemet, integrerat system för ledning och uppföljning av verksamhet och ekonomi, benämns ILS. Utifrån kommunfullmäktiges budget med inriktningsmål, mål för verksamhetsområdena, indikatorer och aktiviteter upprättar respektive nämnd en verksamhetsplan med budget för kommande år. Nämndernas verksamhet följs upp i tertialrapport 1 och 2 samt i verksamhetsberättelsen (bokslutet). Nämndernas bedömning av måluppfyllelse sker genom en sammanvägning och helhetsbedömning av genomförda aktiviteter samt av kommunfullmäktige målsatta indikatorer.

Äldrenämndens verksamhetsplan för innevarande år 2020 med nämndmål, aktiviteter och kopplade arbetssätt till dessa samt indikatorer beslutades av äldrenämnden den 17 december 2019. Vid den tidpunkten kunde ingen förutse att det skulle komma en världsomfattande pandemi, Covid-19, som skulle kräva en stor omställning i samhället och i synnerhet inom äldreomsorgen.

Som motionären beskriver ställde förvaltningen mycket riktigt om årets arbete för att prioritera uppgifter kopplat till att förhindra smittspridning av pandemin. Denna omställning och prioriteringar av arbetsuppgifter skulle i bästa fall ha kunnat generera en ny reviderad verksamhetsplan. Att fokusera på att ta fram en ny verksamhetsplan mitt under pågående pandemi var dock inte en uppgift som förvaltningen prioriterade, särskilt som det inte fanns något krav om att detta skulle göras. Istället tog stadsled-

ningskontoret fram kompletterande anvisningar för tertialrapport 1 där det angavs att nämnderna skulle redovisa faktiska och prognostiserade konsekvenser av Covid-19, såväl ekonomiska som verksamhetsmässiga. Redovisningen gjordes under en särskild rubrik i tertialrapporten, *Konsekvenser av pågående pandemi*.

Motionären menar att staden har ett ledningssystem som i allt väsentligt utgår från samt premierar det som är förvaltningarnas aktiviteter framför medborgarnas upplevelse om verksamheten når målet. Äldreförvaltningen anser att aktiviteterna i budgeten är en viktig del i såväl styrning som uppföljning och analys av måluppfyllelse. Den prognostiserade måluppfyllelsen i tertialrapport 1 baseras i huvudsak på analys av arbetet med aktiviteterna som en indikation på om målen kommer att uppnås. Att mäta måluppfyllelse enbart genom indikatorer, det vill säga målvärdet för de äldres nöjdhet och trygghet med äldreomsorgen, ger inte en heltäckande bild. Speciellt som många av indikatorerna inom äldreomsorgen bygger på resultaten i Socialstyrelsens brukarundersökning som genomförs under våren, vilket innebär att resultatet av det arbete som bedrivs under ett visst år tidigast kan utmätas året efter.

Äldreförvaltningen anser mot bakgrund av ovanstående att den rapportering som gjordes i tertialrapport 1 i allt väsentligt är rättvisande. Detta då förvaltningen dels gjort de strategiska omställningar som krävts i arbetet för att möta de behov som uppkommit i samband med pandemin samtidigt som det ordinarie arbetet fortgått enligt plan. I sammanhanget kan nämnas att årets resultat (2020) i brukarundersökningen i frågan om de äldres trygghet med äldreomsorgen ligger kvar på samma goda nivå som förra året. Åtta av tio äldre uppgav att de känner sig trygga med hemtjänsten och närmare nio av tio uppgav att de var trygga på sitt äldreboende. Detta trots att svaren lämnades av de äldre mitt under pågående pandemi.

Av stadsrevisionens bedömning av äldrenämndens verksamhetsberättelse för 2019 framgick också att äldrenämndens analys av det verksamhetsmässiga resultatet gav en rättvisande bild och att det fanns grunder för nämndens målbedömningar.

Vad gäller förvaltningens arbete med att begränsa smittspridning och skapa trygghet för de äldre under pandemin kommer detta att följas upp i den oberoende utvärdering som nu påbörjas inom staden.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd

Skarpnäcks stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 17 november 2020 att överlämna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av Monica Lövström (S), *bilaga 1*.

Skarpnäcks stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 9 oktober 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Inom äldreomsorgen i Stockholms stad används en stadsgemensam uppföljningsmodell för att följa upp satta mål. Uppföljningsmetoden utgår ifrån äldreomsorgens övergripande mål om att äldre är trygga, upplever delaktighet och får stöd, vård och omsorg av en god kvalitet. Uppföljningarna syftar till att säkerställa att samtliga verksamheter, både kommunala och privata, följs upp minst vartannat år. Uppföljning sker på tre olika sätt:

- Verksamhetsuppföljning, stadsdelsförvaltningens uppföljare undersöker hur verksamheten följer avtal och lagar med en fördjupning i verksamhetens arbete utifrån Stockholms stads värdegrund för äldreomsorgen.

- Kvalitetsobservationer, äldreomsorgens kvalitetsobservatörer besöker verksamheten för att under ett antal dagar observera och undersöka hur personalen arbetar med de äldre.

- Kvalitetsuppföljning på individnivå, biståndshandläggare på stadsdelsförvaltningen intervjuar de äldre om deras upplevelser om äldreomsorgen.

Underlagen ligger sedan till grund för en helhetsbedömning av verksamhetens sammantagna kvalitet.

En annan uppföljningsmetod är brukarundersökningar. Socialstyrelsen gör varje år en rikstäckande undersökning av äldres uppfattning om kvaliteten på äldreboenden och i hemtjänsten. Brukarundersökningen används i förvaltningens fortlöpande kvalitetsutvecklingsarbete både på enhets- och förvaltningsnivå.

För att säkerställa att stadens verksamheter är effektiva krävs att indikatorer, resultat från den stadsgemensamma uppföljningsmodellen och brukardialoger/undersökningar analyseras. Analyserna ger vägledning i hur verksamheter ska använda resurserna på ett sätt som skapar störst värde för stadens invånare. Utveckling och förbättring av verksamheten ska bygga på analyser av resultat som kommit fram i de uppföljningar som genomförts och på det som framkommit i brukarundersökningar. Dessa analyser görs bland annat i förvaltningarnas tertialrapporter och verksamhetsberättelser och ligger till grund för bedömningar om måluppfyllelse i ILS.

Den pågående coronapandemin har medfört stora konsekvenser för äldreomsorgen inom Skarpnäcks stadsdelsförvaltning. Verksamheterna har fokuserat på kärnverksamheten och gjort nödvändiga omprioriteringar. Arbetet med en personcentrerad äldreomsorg som präglas av hög kvalitet, trygghet och självbestämmande fortgår likväl men har under våren haft sin utgångspunkt i de förutsättningar som pandemin har medfört då målgruppen är en utpekad riskgrupp.

Förvaltningen prognosticerar att åtta av tio indikatorer samt samtliga aktiviteter satta av kommunfullmäktige kommer att nås eller genomföras under året trots pågående pandemi. Även underliggande nämndmål bedöms uppnås. Till grund för bedömningen ligger samlade analyser av bland annat verksamhets- och individuppföljningar som genomförts under året. Förvaltningen anser att stadens system för integrerad ledning och styrning av verksamhet och ekonomi, ILS, i stort fungerar väl när analyserna kompletteras med andra uppföljningsmodeller, som exempelvis den stadsgemensamma uppföljningsmodellen inom äldreomsorgen samt brukarundersökningar som beskrivs ovan.

Förvaltningen föreslår att stadsdelsnämnden överlämnar tjänsteutlåtandet till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 26 november 2020 att godkänna och överlämna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Spånga-Tensta stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 17 oktober 2020 har i huvudsak följande lydelse.

I tertiärrapport 2 har Spånga-Tensta stadsdelsnämnd gjort bedömningen att målet ”I Stockholm har äldre en tillvaro som präglas av hög kvalitet, trygghet och självbestämmande” kommer att uppfyllas delvis. I analysen lyfts att pandemin präglat äldreomsorgen under tertiären.

Stockholms stads målstyrningsmodell bygger på principer om att resultat följs upp mot beslutade mål. Kommunfullmäktige fastställer inriktningsmål samt verksamhetsmål. Inriktningsmål är övergripande och tydliggör vad som är viktigt att nämnder och bolag uppfyller, medan verksamhetsmål konkretiserar inriktningsmålen för de olika verksamheterna som bedrivs i staden.

Nämnderna konkretiserar verksamhetsmålen i nämndmål där resultatet som ska uppnås beskrivs. Nämndmålen fungerar sedan styrande för enheternas mål. Till målen kopplas aktiviteter och indikatorer. Målen följs upp genom att se om aktiviteterna och indikatorerna är genomförda och uppfyllda.

Förvaltningen anser överlag att stadens nuvarande målstyrningsmodell fungerar väl, framförallt mot bakgrund av storleken och komplexiteten på de verksamheter som den ska tillämpas på. Förvaltningen ser dock att det finns behov av utveckling av målstyrningsmodellen. Utifrån det som lyfts i motionen ser förvaltningen ett behov av att bredda underlagen för analys bland annat genom att verksamhetsmålen för äldreomsorg, funktionsnedsättning och socialpsykiatri kompletteras med fler indikatorer än de befintliga för brukarundersökningar under kommunfullmäktiges verksamhetsmål ”1.4. I Stockholm får människor i behov av stöd insatser i tid präglade av hög kvalitet, evidens och rättssäkerhet” och ”1.5. I Stockholm har äldre en tillvaro som präglas av hög kvalitet, trygghet och självbestämmande”. Därutöver ser förvaltningen behov av att balansera omfattningen på styrningen i stadens målstyrningsmodell. Detta eftersom en alltför detaljerad styrning riskerar att leda till en försämrad helhetssyn och en omfattande administration.

Södermalms stadsdelsnämnd

Södermalms stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 5 november 2020 att överlämna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Södermalms stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 26 november 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Stadens system för integrerad ledning och styrning av verksamhet och ekonomi, ILS, omfattar hela koncernen Stockholms stad. Det innebär att ILS gäller för såväl nämndernas som bolagsstyrelsernas verksamheter. ILS-webb är det huvudsakliga verktyget för att styra mot och följa upp kommunfullmäktiges mål, indikatorer och aktiviteter.

ILS bygger på principer om målstyrning och att resultat följs upp mot beslutade mål. Kommunfullmäktige lägger fast de övergripande målen för stadens verksamhet och prioriterade politikområden som till exempel miljö och system för valfrihet. Förvaltningar och bolag bryter sedan ner och konkretiserar målen för verksamheten. Dessa mål ska ange på vilket sätt, utifrån lokala förhållanden och behov, nämnden eller styrelsen bäst kan bidra till att kommunfullmäktiges mål för verksamhetsområdet uppfylls. Mål ska vara konkreta och kunna följas upp med hjälp av indikatorer och andra uppföljningsmetoder.

Inom stadens olika verksamhetsområden finns också andra kompletterande uppföljningsmetoder. Socialtjänstens verksamhetsområden följs med verksamhetsuppföljningar, brukarundersökningar (både stadsgemensamma och verksamhetens egna) samt individuella uppföljningar. Förskolan följs upp med förskoleundersökningen och webbaserade kvalitetsindikatorer.

Förvaltningen beskriver nedan mer noggrant ett exempel på en annan uppföljningsmetod nämligen den stadsgemensamma uppföljningsmodellen inom äldreomsorgen där samtliga verksamheter följs upp vartannat år. Ibland behöver uppföljning förekomma oftare, exempelvis om verksamheten är nyetablerad eller har påvisat ojämn kvalitet. Modellen bygger på tre uppföljningsmetoder som tillsammans ger underlag för en helhetsbedömning av verksamhetens sammantagna kvalitet. Stadens egna tjänstemän genomför uppföljningarna enligt stadens gemensamma metoder.

1. Verksamhetsuppföljning.

Verksamhetsuppföljning utvärderar strukturkvalitet, det vill säga följsamhet till avtal, lagar, författningar och uppdrag. Verksamhetsuppföljare på respektive stadsdelsförvaltning gör verksamhetsuppföljningarna.

2. Kvalitetsobservationer.

Kvalitetsobservationer tittar på processkvalitet. Det är den faktiska kvaliteten i mötet mellan personalen och den äldre. Äldreförvaltningens kvalitetsobservatörer genomför kvalitetsobservationerna.

3. Kvalitetsuppföljning på individnivå. Kvalitetsuppföljning på individnivå mäter kvalitet och handlar om den enskildes upplevelse av äldreomsorgen. Biståndshandläggare från respektive stadsdelsförvaltning gör kvalitetsuppföljningar på individnivå.

En annan uppföljningsmetod är brukarundersökningar. Som exempel gör Socialstyrelsen varje år en rikstäckande undersökning av äldres uppfattning om kvaliteten på

äldreboenden och i hemtjänsten. Brukarundersökningen används i förvaltningens fort- löpande kvalitetsutvecklingsarbete både på enhets- och förvaltningsnivå.

Förvaltningen menar att det även krävs analyser, inte enbart uppföljning, till grund för en väl fungerande och effektiv verksamhet. Södermalms stadsdelsförvaltning ställde under våren, med anledning av pandemin, om delar av verksamheterna speciellt äldreomsorgen som arbetade med stort fokus på att undvika vidare smittspridning. Detta ledde till att en del uppdrag fick pausas.

Förvaltningen gjorde ändå bedömningen att arbetet för att de äldre ska ha en till- varo som präglas av hög kvalitet, trygghet och självbestämmande fortsatte men på del- vis nya vägar och prognostiserade därför målet för verksamhetsområdet som uppfyllt i tertialrapport 2.

För att visa hur förvaltningen arbetar med analys och även tittar på andra uppfölj- ningar följer nedan exempel från förvaltningens analys i tertialrapport 2 av KF:s mål för verksamhetsområdet 1:5 1 Stockholm har äldre en tillvaro som präglas av hög kva- litet, trygghet och självbestämmande:

”Förvaltningens bedömning att målet för verksamhetsområdet uppnås trots rådande pandemi grundas bland annat på att verksamheten snabbt ställt om och flexibelt anpas- sat insatser, innehåll och aktiviteter till det nya läget. Verksamheten har varit hårt be- lastad men fungerat bra tack vare fantastiska insatser från medarbetare och chefer.

Med anledning av den pågående pandemin arbetar verksamheten med stort fokus på att undvika smittspridning inom vård- och omsorgsboende och inom hemtjänsten. Det finns i dagsläget inga smittade vare sig på vård- och omsorgsboendena eller inom hemtjänsten. Det finns vård- och omsorgsboenden som hittills inte haft några smittade alls. Inom förvaltningens hemtjänst har ett så kallat förstärkningsteam organiserats. Förstärkningsteamet besöker endast kunder som har konstaterad smitta eller misstanke om smitta, detta för att inte sprida smittan mellan kunder. Förvaltningens förstärk- ningsteam har även besökt kunder hos privata utförare om dessa inte haft egna för- stärkningsteam. I dagsläget finns inga smittade inom hemtjänsten som vårdas av för- stärkningsteamet. Eftersom det råder besöksförbud på vård- och omsorgsboendena hjälper medarbetarna på olika sätt till för att underlätta för de äldre att hålla kontakt med sina anhöriga. Dialog kan till exempel ske genom olika digitala kanaler med både bild och tal eller genom att de äldre får hjälp att träffa anhöriga utomhus. På förvalt- ningens vård- och omsorgsboenden både i egen regi och de som drivs på entreprenad finns möjlighet att träffa anhöriga och vänner på terrassen eller balkongen på varsin sida om ett plexiglas. Förvaltningens medicinskt ansvariga sjuksköterska, MAS, har varit i verksamheterna och utbildat medarbetarna i basala hygienrutiner och informerat om hur skyddsutrustningen ska användas med mera. Hon har varit ute olika tider på dygnet så att samtliga medarbetare fått möjlighet till utbildning och information.”

Förvaltningen anser att stadens system för integrerad ledning och styrning av verk- samhet och ekonomi, ILS, i stort fungerar väl när analyserna kompletteras med andra uppföljningsmodeller, som exempelvis den stadsgemensamma uppföljningsmodellen inom äldreomsorgen samt brukarundersökningar som beskrivs ovan. Förvaltningen fö- reslår att stadsdelsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommun- styrelsen som svar på remissen.

Reservationer m.m.

Äldrenämnden

Reservation anfördes av Mirja Räihä m.fl. (S) enligt följande.

Reserverar sig mot beslutet till förmån för eget förslag enligt följande.

Det borde vara uppenbart för alla att det under år 2020 inte var en tillvaro för stadens äldre som präglades av ”hög kvalitet, trygghet och självbestämmande”. Trots detta hävdar stadensuppföljningssystem att det var det som var verkligheten detta mörka år.

Systemet för uppföljning (ILS) har varit på plats sedan 2007 och det är dags att utvärdera hur systemet fungerar – både avseende styrförmåga och i att se brister som behöver förbättras. Ett fungerande uppföljningssystem behöver både ge en rättvisande bild av stadens verksamheter och styra mot de uppgifter som är mest angelägna.

I svaret på motionen anser förvaltningen att den rapportering som gjordes i Äldrenämndens tertialrapport 1 i allt väsentligt är rättvisande. Detta då förvaltningen ”gjort de strategiska omställningar som krävts i arbetet för att möta de behov som uppkommit i samband med pandemin samtidigt som det ordinarie arbetet fortgått enligt plan.” Om stadens ledning gjort vad som krävts för att möta behoven som funnits kommer förhoppningsvis värderas i samband med den utvärdering som staden initierat. Vi delar inte lika självklart den uppfattningen. Vi ser att äldreomsorgens personal gjort ett heroiskt arbete för att skapa trygghet. Det är dock inte samma sak som att de fått de bästa förutsättningar för att ge såväl de äldre som sig själva den trygghet som stadens äldreomsorg borde präglas av.

Vi delar inte heller bilden att det är självklart att alla de uppdrag som funnits i plan skulle fullföljas mitt i en av de värsta kriser stadens äldreomsorg varit i. Här är äldreförvaltningens svar direkt motsägelsefullt.

Å ena sidan hävdar förvaltningen att de inte ville skriva en ny verksamhetsplan (vilket ju är en rimlig slutsats) men i praktiken styrde om verksamheten.

Å andra sidan hävdar man att det ordinarie arbetet fortgått enligt plan. Samtidigt är det oklart om förvaltningen bedömt måluppfyllelsen utifrån de formellt antagna aktiviteterna i budgeten eller utifrån den eventuellt informellt genomförda omprioriteringen.

Vi vill se ett styrsystem som styr mot måluppfyllelse – även när verkligheten förändras. Vi vill ha en ledning av stadens system som förmår se brister – och åtgärda dem.

Tyvär illustrerar svaret väl behovet av att se över ILSsystemet.

Särskilt uttalande gjordes av Robert Mjörnberg m.fl. (V) enligt följande.

Vi håller med motionären om att i de nuvarande årliga verksamhetsberättelser och tertial-rapporterna, som delges Äldrenämnden, saknas i flera avseenden utfall av genomförda aktiviteter från omsorgstagare-perspektivet och data angående utfall på omvård-

nad och åldrandets sjukdomar. Det borde finnas möjlighet att med befintliga enhets- och brukarundersökningar samt kvalitets-registreringar få fram data som kan ge en uppfattning om hur invånarna bedömer kvaliteten på stadens vård och omsorg och kommunala service med avseende livskvalitet och hälsa.

Äldreförvaltningen anser att nuvarande styrsystem för ledning och uppföljning av verksamhet och ekonomi ILS (integrerat system för ledning och uppföljning av verksamhet och ekonomi) i huvudsak fungerar väl och ger en nyanserad bild av måluppfyllelse. Att enbart mäta måluppfyllelse genom medborgarnas upplevelse ger inte en heltäckande bild av verksamhetens förmåga att skapa en trygg och säker verksamhet med god kvalitet. Målvärdet för de äldres nöjdhet och trygghet med äldreomsorgen bygger på resultaten i Socialstyrelsens brukarundersökning som genomförs under varje vår sedan 2013.

Socialstyrelsen tillför viktiga data med de årliga öppna jämförelserna. Dels med ”Enhetsundersökningen om äldreomsorg och kommunal hälso- och sjukvård” som besvaras av verksamheter i kommunen som utför hemtjänstinsatser i ordinärt boende och på permanenta särskilda boenden. Enhetsundersökningen har haft hög svarsfrekvens (2019, 95%). Vidare utförs brukarundersökningen ”Vad tycker de äldre om äldreomsorgen?”. Denna har genomgående haft låg svarsfrekvens och i hemtjänst och på särskilda boende borde därför mer arbete läggas på att motivera till ökad svarsfrekvens bland brukarna.

Med de kvalitetsregister, som används på stadens särskilda boenden möjliggörs att systematiskt och fortlöpande följa utveckling och säkring av vårdens kvalitet och förebyggande insatser i syfte att ge de äldre en förbättrad hälsa och livskvalité. Riksrevisionens granskningsrapport, Äldresatsningen – effektiviteten i statens satsning på kvalitetsregister i äldreomsorgen (DNR:3. 1. 1 - 2019 - 0052 RIR 2020:19) visade dock att satsningen på kvalitetsregister inte hade lett till ett systematiskt förbättringsarbete som kommit alla till del. För att kvalitetsregister ska leda till omvårdnadsförbättringar behövs ett ständigt pågående arbete med personalen med motivering för registreringar, tolkningar, analys av data och implementering av och uppföljningar av vidtagna åtgärder.

Vi anser att Socialstyrelsens öppna jämförelser inom äldreomsorgen och inom staden använda kvalitetsregister ger förutsättningar för bedömning av den kommunala servicen och kvaliteten på vård och omsorg. Efter sakkunniganalys och presentationer av data med möjlighet att följa förändringar borde dessa ingå i de årliga rapporterna till äldrenämnden.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av Monica Lövström (S) enligt följande.

Att tillstyrka motionen i sin helhet i vårt remissvar.

Att därutöver anföras.

En systematisk uppföljning av de satta målen för verksamheterna i stadsdelen är väsentliga för att matcha behov och insatser, för att se om mål och medel stämmer ihop och för att kunna korrigera i tid. Den nu pågående Coronapandemin visar tydligt att in-

dikatorerna inte helt stämmer överens med den önskvärda måluppfyllelsen. Ett tydligt exempel är när äldrenämnden tyckte sig ha uppfyllt målet i T1:an "I Stockholm har äldre en tillvaro som präglas av hög kvalitet, trygghet och självbestämmande" samtidigt som SVT redovisar en 100 %-ig överdödlighet vid Stockholms äldreboende. Tyvärr är det inte det enda området där verklighet och karta inte helt stämmer ihop.

Vi är väl medvetna om att systemet är så konstruerat att det mäter måluppfyllelse i förhållande till indikatorer och aktiviteter som uttrycks i budgeten. Men vad händer om de aktiviteter som uttrycks i budget inte leder till målen?

Vi menar att det är viktigt att kommunstyrelsen utvärderar och ger förslag till förändring av stadens ledningssystem med syfte att mäta och följa upp kvaliteten på verksamheten och den nytta den ger till invånarna.