

KOMMUNLEDNINGSKONTOR KLK  
Utredning  
Marie Björkman

## Kvalitetsuppföljning inom äldreomsorgen med "Deltagande observation"

### Inledning

Att leverera tjänster med en hög kvalitet är numera en självklar målsättning för tjänsteproducerande verksamheter. Kvalitet och kvalitetsutveckling är därför ett strategiskt område i organisationers styrning och uppföljning.

Varor och tjänster har det gemensamt är att det är konsumenten som avgör kvaliteten i det som levereras. Utmaningen i att leverera en tjänst ligger i att den produceras och konsumeras<sup>1</sup> samtidigt. Kvaliteten uppstår i det direkta mötet mellan producent och konsument i vad som brukar kallas "sanningens process". Om tjänsten (insatsen) levereras med bristande kvalitet kan detta inte rättas till med mindre än att konsumenten redan har drabbats. Att följa upp vad som händer i leveransen och återkoppla det till producenten är därför centrala delar i det systematiska kvalitetsarbetet.

Att följa upp och mäta kvalitet inom vård och omsorg är en komplex uppgift. Framför allt därför att kvalitet är ett mångfacetterat begrepp som kan betraktas ur en rad olika perspektiv. De uppföljningsmetoder som hittills vanligen använts har oftast fokuserat på den typ av kvalitet som kan mätas med statistik och nyckeltal. Exempel är "Kommunernas kvalitet i korthet" (KKiK)<sup>2</sup> och Kolada<sup>3</sup>. Däremot har det saknats metoder som fångar de mer mjuka kvalitetsvärdena, exempelvis i det som händer i mötet mellan brukare och omsorgspersonal.

Stockholms stad inledde under 2012 ett projekt i syfte att hitta en metod för uppföljning av omsorgens kvalitet mätt i mjuka värden. Projektet resulterade i en metod, "Deltagande observation", som bygger på observation av det faktiska mötet mellan brukare och personal. Metoden syftar till att följa upp efterlevnaden av utfästelser i stadens olika styrdokument. Centralt i modellen är "ständiga förbättringar" genom systematisk återkoppling till utföraren.

Metoden har uppmärksammats av andra kommuner, däribland Täby. Socialchefen har därför fått i uppdrag att utreda förutsättningarna för att använda metoden vid uppföljning av kvalitet, i första hand inom äldreomsorgens särskilda boenden.

Utredningen har genomförts av planeringsavdelningens utredningsenhet.

---

<sup>1</sup> "Tjänsteutveckling och kvalitet i äldreomsorg." Peter Westlund och Bo Edwardsson 1998.

<sup>2</sup> KKiK = Kommunernas kvalitet i korthet. Samlad statistikrapportering som redovisar och jämför resultat av intresse för kommuninvånarna.

<sup>3</sup> Kolada = Kommun- och landstingsdatabasen. Tillhandahåller statistik och nyckeltal inom olika områden.

## Upplevt problem och mål

Socialnämndens verksamheter ska vara av god kvalitet. Det gäller såväl socialtjänst<sup>4</sup>, som kommunal hälso-och sjukvård<sup>5</sup> och oavsett om verksamheten utförs i kommunal eller privat regi.

Enligt Socialstyrelsens föreskrift om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9) ansvarar den som är vårdgivare eller bedriver socialtjänst för det systematiska kvalitetsarbetet. Ansvarer innebär bland annat att det ska finnas ett ledningssystem för verksamheten. Hur ledningssystemet ska utformas framgår av Socialstyrelsens föreskrift.

En väsentlig del av det systematiska kvalitetsarbetet handlar om att kontinuerligt och systematiskt följa upp verksamheten genom egenkontroll. Exakt vilka metoder egenkontrollen ska innefatta framgår inte av föreskriften. I ett allmänt råd beskrivs att det kan handla om att jämföra verksamhetens resultat med uppgifter i olika kvalitetsregister, i öppna jämförelser eller med andra verksamheter. Egenkontrollen kan också omfatta målgruppsundersökningar, dokumentationsgranskning eller ”undersökning av om det finns förhållningssätt och attityder hos personalens som kan leda till brister i verksamhetens kvalitet”.

Det systematiska kvalitets- och förbättringsarbete behöver bedrivas med ett helhetsperspektiv, eftersom eventuella brister blir synliga först när delarna sätts samman till en helhet. Ett önskvärt läge, eller ett mål, är därför att den uppföljning som görs omfattar samtliga tre kvalitetsdimensioner.

Strukturkvalitet	Verksamhetens förutsättningar (t.ex. lokaler, bemanning, kompetens och kompetensutveckling).
Processkvalitet	Hur väl insatserna utförs. Teknisk processkvalitet handlar t.ex. om riskbedömningar av olika slag, förekomst av uppdaterade genomförandeplaner. Funktionell/relationell processkvalitet handlar om hur väl insatserna utförs, vilket bäst kan fångas genom att observera hur arbetet utförs.
Resultatkvalitet	Hur denna dimension av kvalitet ska definieras beror på perspektiv: brukarens, kommunens (beställarens) eller kommuninvånarens. Resultatkvaliteten har ett nära samband med både struktur och process.

Tabell 1: Struktur-, process- och resultat-kvalitet.

<sup>4</sup> 3 kap. 3 1 socialtjänstlagen (2001.453) SoL

<sup>5</sup> 3 kap. 1 § HSL

För närvarande är socialnämndens uppföljning huvudsakligen inriktad på strukturkvalitet och resultatkvalitet. Exempelvis hur många biståndsbeslut som fattas, hur många insatser som utförs eller vilken bemanning en utförare har. Däremot finns ingen systematisk uppföljning av processkvaliteten, d v s hur väl insatserna utförs. Att exempelvis använda metoden "Deltagande observation" helt eller delvis skulle innebära att uppföljningen omfattar samtliga tre kvalitetsdimensioner. En förutsättning är dock att rätt förutsättningar finns. Dessa beskrivs under rubriken "Förutsättningar".

### **Deltagande observationer – en del i det systematiska kvalitetsarbetet**

I Stockholms stad är det Äldreförvaltningen som förvaltar metoden "Deltagande observation". Sammanfattningsvis innebär metoden att kvalitetsobservationen görs utifrån två dimensioner av processkvalitet:

- *Funktionell/relationell processkvalitet*, d v s hur personalens samverkar med och stöder den äldre och om viktiga värden för den äldre respekteras.
- *Teknisk processkvalitet*, d v s om det som utförs görs utifrån kunskap och god kompetens och utifrån en personcentrerad omsorg.

Ett viktigt inslag i metoden är den återföring som ges till verksamhetens ledning när observationerna är genomförda. Återföringen ska ha karaktär av en dialog som ger underlag och inspiration till verksamhetsutveckling.

Metoden vilar på två teoretiska ben:

- *Det salutogena förhållningssättet*, som baseras på teorier som under efterkrigstiden utvecklades av professor Aron Antonovsky. Centralt i dessa teorier är begreppet KASAM, som innefattar tre komponenter: begriplighet, hanterbarhet och meningsfullhet. Den som förmår att upprätthålla hälsa trots påfrestningar har vad Antonovsky kallar KASAM- en stark känsla av sammanhang.
- *Den nationella värdegrunden*, som återfinns i socialtjänstlagen<sup>6</sup> stadgar att socialtjänstens omsorg om äldre ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande.

Enligt stadens egen beskrivning utgår metoden från individen, inte systemet. Observationerna har mer karaktären av stöd till verksamheternas kvalitetsarbete än kontroll och synliggör bland annat omvårdnadspersonalens arbete och behov av kompetensutveckling. Metoden är i första hand att betrakta som kvalitativ med syfte att förstå fenomen snarare än att mäta. Observationerna ger verksamheten en grund för att kunna beskriva och kommunicera omsorgens faktiska innehåll, utfall och kvalitet.

---

<sup>6</sup> 5 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453) SoL

**”Deltagande observation” i praktiken**

I Stockholms stad sker observationerna alltid förannmälda. En observation omfattar sex tillfällen per enhet, helst på samma avdelning (motsvarande). Processen består av tre huvuddelar: förberedelser, observation och återföring till verksamheten.

Förberedelser	Under förberedelseprocessen samlar observatören in material och läser på om den aktuella enheten. I processen ingår också att informera den enheten i förväg om den förestående observationen, ingen observation görs oanmäld.
Genomförande	<p>Observatören är deltar i verksamheten vid cirka sex tillfällen, varav minst en kväll. Under observationen följer observatören med olika personal under arbetspasset, hela tiden i bakgrunden. Observatören för fältanteckningar på det d som sägs och händer under observationen.</p> <p>Under observationen iakttas olika delar utifrån en given struktur:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mötet (närvaro, interaktion)</li> <li>• Värdegrund, förhållningssätt (Trygghet, meningsfullhet, sammanhang, bemötande, självbestämmande, individanpassning, delaktighet, integritet, respekt).</li> <li>• Teknisk professionalitet (Insatser av god kvalitet, arbetets tekniska utförande, utifrån god kunskap och kompetens).</li> </ul> <p>Samtliga tre delar iakttas under fyra huvudområden under dagen: Omvårdnad (morgon och kväll), måltidssituation, stimulans och vila (vad händer mellan t ex måltiderna).</p>
Återföring till verksamhet och ledning	När observationen är avslutad och resultatet sammanställt, sker alltid en återföring till verksamheten. Resultatet presenteras för ansvarig chef/ledningen för verksamheten som ansvarar för att driva kvalitetsutvecklingsarbetet vidare. Återkopplingen sker muntligt i dialogform, då förslag på utvecklingsområden, styrkor och goda exempel lämnas. Enhetschefen får även en skriftlig rapport sammanfattad i punktform. Rapporten innehåller ingen åtgärdsplan, eventuellt sker uppföljning året efter.

	Rapporten skickas även till avdelningschefen för äldreomsorg på stadsdelsförvaltningen. Äldrenämnden får årligen en sammanfattande rapport.
--	---

En heltidsanställd observatör kan genomföra ungefär åtta observationer per år. Utöver observationerna har observatörerna vissa andra arbetsuppgifter.

”Deltagande observation” ingår som en del i staden samlade uppföljning av äldreomsorgen. Metoden används för uppföljning inom hemtjänst, dagverksamhet och särskilt boende oavsett regiform.

### **Erfarenheter**

I Stockholms stad var verksamheterna inledningsvis en aning skeptiska till denna typ av uppföljning. Numera efterfrågas dock dessa uppföljningar i allt högre utsträckning eftersom resultatet kommuniceras med verksamhetens ledning och ger ett konkret underlag för utveckling att arbeta vidare med.

Även observatörernas roll uppmärksammas allt mer i uppföljningsarbetet. Observatörernas uppföljning kan tillsammans med andra funktioners (t ex verksamhetsutvecklare) uppföljningar bidra till en samlad bild av verksamhetens kvalitet.

Stockholms stad fortsätter att utveckla uppföljnings- och analysarbetet även under 2018. Nedan följer några exempel:

- Uppföljningsteam med fokus på analysarbete kommer att bildas i samverkan med verksamhetskontrollers.
- En analyskonferens ska anordnas under hösten.
- Kollegiala observationer ska införas (politiskt uppdrag).
- 25 personer ska utbildas till reflektionshandledare. Utbildningen ska genomföras av Äldrecentrum och innebär att minst två från varje arbetsplats ska utbildas i att hålla ”reflektions-möten” på arbetsplatsen.

### **”Deltagande observation” i andra kommuner**

Tyresö och Nacka använder varianter av ”deltagande observation” i sitt systematiska kvalitetsarbete.

#### **Tyresö kommun**

Tyresö kommun har under lång tid arbetat med att utveckla kvalitetsarbetet, som ska leda till att kommunen systematiskt, bevarar, förnyar och förbättrar servicen till medborgarna. År 2017 blev Tyresö nominerade till ”Årets kvalitetskommun”.

Inför Kvalitetsmässan 2017 skapades konceptet "Kvalitetsverkstaden". Kugghjulen i bilden symboliserar att alla tillsammans bidrar till ett framgångsrikt kvalitetsarbete.

Kommunstyrelsen fastställer årligen en granskningsplan som ligger till grund för enhetens arbete. I planen beskrivs vilka verksamheter som ska granskas samt frekvens.

Inom socialtjänsten granskas verksamheterna av kvalitetsenheten vart tredje år om det inte finns särskilda skäl till annat. Däremellan görs en uppföljning av eventuella förbättringsområden som identifierats vid granskningen. Även myndig-hetsutövningen granskas. Samtliga granskningar har ett tydligt brukarfokus.

I samband med varje granskning sker en omfattande insamling av underlag. Till exempel brukarundersökningar, statistik, personallistor m m. Granskarna tar även med aktuella avtalsvillkor i granskningen, även om det inte handlar om en regelrätt avtalsuppföljning (dock har man ett nära samarbete med avtalsförvaltarna, som tillhör socialförvaltningen).

Den deltagande observationen görs på plats, observatören är minst en halv dag på varje ställe. För verksamheter som bedrivs på kvällar och helger görs besök även dessa tider. Vid besöken samtalar observatören även med personal och brukare.

Resultatet från granskningen sammanställs i en rapport vars resultat återförs till utföraren. Rapporten presenteras också för socialnämnden, då kvalitetskontrollers närvarar för att svara på eventuella frågor. I händelse av att en utförare har många eller mer omfattande förbättringsområden, kan vederbörande kallas in till nämnden för att redogöra för sina åtgärder.

Kvalitetskontrollers deltar även i branschråden. Där är fokus att lyfta fram resultat, dela med sig av erfarenheter och därigenom skapa ett lärande.

Samtliga utförare inom samtliga kategorier (äldreomsorg, funktionshinderomsorg och individ- och familjeomsorg) följs upp. Ett kriterium är dock att utföraren har minst fem kunder.

Socialtjänsten förvaltar och utvecklar ledningssystemet för det systematiska kvalitetsarbetet (SOSFS 2011:9).

### **Nacka kommun**

Nacka genomför för närvarande deltagande observationer i särskilda boenden (främst demensenheter) och i dagverksamheter för äldre, såväl kommunala som privata. Observationerna genomförs som den del av den samlade uppföljningen, som i övrigt omfattar intervju med ledning och personal samt dokumentationsgranskning.

Observationerna genomförs framför allt i samband med måltidssituationen eller i samband med sociala aktiviteter/samvaro. Däremot genomförs inte observationer i samband med omsorgssituationen (jrf. Stockholms stad). Nackas tillämpning kan beskrivas som en "light-

version” av Stockholms stads modell. En checklista används med områden såsom bemötande, självbestämmande och integritet, delaktighet samt mat och måltider.

## **Förutsättningar för att tillämpa metoden ”Deltagandeobservation”**

### **Organisatoriska förutsättningar**

#### ***Stockholms stad***

I Stockholms stad drivs kvalitetsfrågorna centralt vid Avdelningen för välfärdsstyrning inom stadsledningskontoret. Inom Äldreförvaltningen finns en utvecklingsenhet med ansvar för övergripande kvalitetsfrågor och uppföljning inom äldreomsorgen. Därtill har varje stadsdelsförvaltningen vanligen någon form av kvalitetsfunktion.

Äldreförvaltningens utvecklingsavdelning leds av en utvecklingschef. Inom enheten finns sju heltidsanställda observatörer (bland annat för metoden ”Deltagande observation”), men även ett antal inspektörer vars uppdrag är att utifrån inkomna synpunkter, klagomål och riskbedömningar göra anmälda och oanmälda inspektioner inom äldreomsorgen.

#### ***Tyresö kommun***

I Tyresö kommun finns en avdelning för medborgarfokus inom kommunstyrelsens förvaltning. Inom avdelningen finns enheter för bland annat kvalitet, kommunikation, näringsliv och servicecenter. Kvalitetsenheten är en fristående enhet som ska bidra till att medborgarfokus genomsyrar alla verksamheter som kommunen ansvarar för. Enheten, som leds av en kvalitetschef, arbetar med kvalitetsgranskningar, resultathantering, medborgarundersökningar och statistik samt synpunktshantering och systematiskt kvalitetsarbete på en kommungemensam nivå. Huvudområden är de stora förvaltningarna barn- och ungdom och socialtjänst.

#### ***Nacka kommun***

I Nacka kommun sker ledning och styrning sker i tre olika typer av processer; huvudprocesser, styrprocesser och stödprocesser. Processerna skär på olika sätt genom kommunens organisation och omvärlden. Processägaren (direktör) ska se till helheten och samordna verksamheten inom kommunen och med externa aktörer. Processägarens uppdrag är att hela tiden utveckla och förbättra.

Sociala omsorgsprocessens uppdrag är att finansiera, följa upp och utvärdera de verksamheter som (via kundval eller på annat sätt) erbjuds de Nackabor som behöver hjälp och stöd för att förbättra sin livssituation. Det kan röra sig om på funktionsnedsättning, sociala problem eller hög ålder.

Äldreenheten svarar för myndighetsutövning, finansiering och utveckling av äldreomsorgen. Enheten utreder och fattar beslut om insatser för äldre och ansvarar även för kvalitetsfrågor, översyn och utveckling av kundval samt uppföljning av anordnare och kvalitetsgranskningar.

### **Täby kommun**

En grundläggande skillnad mellan de kommuner som redovisats ovan är hur verksamheten organiseras. Stockholm och Tyresö har renodlade förvaltningsorganisationer, Nacka har organiserats utifrån verksamhetens processer medan Täby har en matrisorganisation. Det centrala i denna organisationsform är att stödfunktionerna i princip genomgående ligger utanför linjeorganisationen. Ansvar för kvalitetsfrågor följer chefsansvaret i linjeorganisationen. Uppföljningar, kontroller m m kan göras av funktioner såväl ”i linjen” som i matrisen. Inom den kommunala hälso-och sjukvården kan ytterligare en funktion, den medicinskt ansvariga sjuksköterskan, vara involverad i uppföljningsprocessen.

### **Personalens kompetens**

När det gäller kompetens har samtliga kommuner som tillämpar modellen varit tydliga med att den eller de observatörer som ska utföra observationerna måste ha gedigen erfarenhet av det område som ska observeras. D v s vederbörande måste ha både utbildning och praktisk erfarenhet av att till exempel arbeta inom äldreomsorgen för att förstå och kunna analysera det som sker under observationen.

Vidare behövs en psykologisk mognad, förmåga att kunna förhålla sig objektiv, vara kommunikativ och ha social förmåga samt att kunna analysera iakttagna situationer och se helheten. Observatören behöver ha kunskaper om regelverk och riktlinjer. Och, inte minst, förstå metoden.

*Stockholms stad* har sju observatörer med kompetens som socionom, arbetsterapeut, beteendevetare och demensutvecklare. Samtliga har arbetat inom äldreomsorg/vård och omsorg.

Observatörerna får löpande kompetensutveckling, exempelvis i självkännedom och personlig utveckling, om regelverk och riktlinjer och i observationsteknik. För att inte fastna i observatörsrollen har observatörerna även andra uppdrag.

*Tyresö kommun* har två kvalitetskontrollers arbetar med inriktning social omsorg. Båda har lång erfarenhet av socialtjänstens olika områden och har bland annat erfarenhet av chefskap. En kvalitetscontroller har även arbetat som inspektör på Länsstyrelsen och inom Stockholms stad.

I *Nacka kommun* utförs observationerna av planerare/utvecklare som organiseras inom Äldreenheten.



## Sammanfattning och slutsatser

Även om organiseringen skiljer sig åt mellan kommunerna, har Stockholm, Tyresö och Nacka det gemensamt att det finns ett uttalat ”kvalitetsuppdrag” på samtliga organisatoriska nivåer. Det innebär att kvalitetsfrågorna hanteras samlat och på ett strukturerat sätt och att kvalitetsaspekten blir en naturlig del i uppföljning av verksamheten.

Gemensamt är också att metoden ”deltagande observation” är en del i kommunernas systematiska och samlade uppföljning av verksamheten. Andra delar är till exempel avtalsuppföljning (följsamhet till avtalsvillkor, genomförs av avtalshandläggare), individuppföljning (biståndshandläggare), brukarundersökningar och indikatorer och nyckeltal.

Kommunerna uppger att de återrapporterar resultatet till utförarna som ett led i den verksamhetsnära kvalitetsutvecklingen.

### I Täby kommun

Uppföljning av bistandsbeslut görs av respektive myndighetsenhet inom verksamhetsområdet. Avtalsuppföljning utförs av avtalshandläggare inom laneringsavdelningen på uppdrag av socialchef/avdelningschefer. Brukarundersökningar utförs eller hanteras av utredare inom planeringsavdelning. Medicinskt ansvarig sjuksköterska inom social omsorg svarar för uppföljning av hälso- och sjukvård. Någon sammanställning eller samlad rapport av kvalitetsuppföljningar och verksamhetens resultat görs för närvarande inte.

En framgångsfaktor i den övergripande kvalitetsuppföljningen är att den bedrivs systematiskt och att delarna sammanfogas till en helhet. Bilden från Stockholms stad kan illustrera hur ett sådant system kan byggas upp.

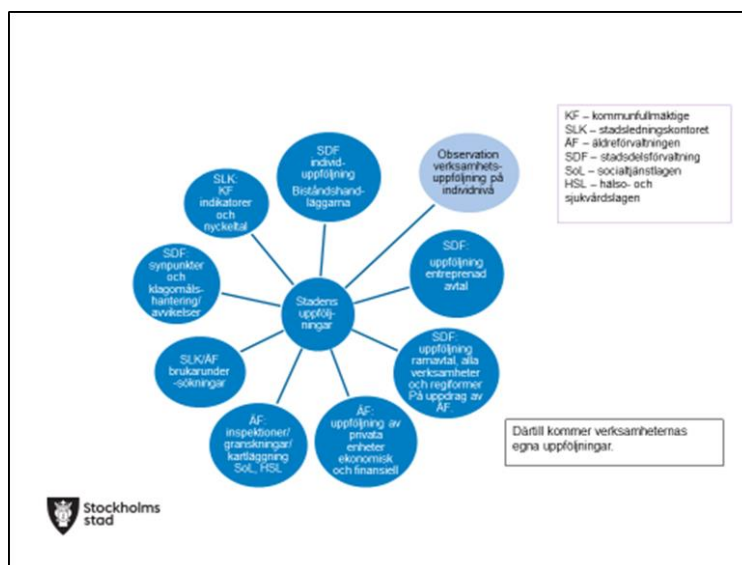


Bild 1: Systematisk uppföljning inom Stockholms stad.

Metoden "Deltagande observation" skulle mycket väl helt eller delvis kunna användas som en del i den systematiska uppföljningen för att spegla ytterligare en dimension av kvaliteten i verksamheten.

I socialnämndens plan för uppföljning beskrivs vad som ska följas upp och med vilken frekvens. I huvudsak handlar det om två områden: uppföljning av företaget (kompetens, ekonomi, tillstånd etc.) samt uppföljning av verksamheten och dess kvalitet. Hur uppföljningarna ska genomföras överläts till beställaren att avgöra. Val av metod bör anpassas till den verksamhet som uppföljningen avser.

Som tidigare beskrivits behöver kvalitetsuppföljning i högre grad inriktas på processkvalitet:

- *Funktionell och relationell processkvalitet*, d v s hur personalens samverkar med och stöder den äldre och om viktiga värden för den äldre respekteras och
- *Teknisk processkvalitet*, d v s om det som utförs görs utifrån kunskap och god kompetens och utifrån en personcentrerad omsorg.

"Deltagande observation" kan vara en metod som är fullt möjlig att använda i denna del av uppföljningen. Det förutsätter dock att de funktioner som ska använda metoden har adekvat kompetens och erfarenhet av det område som ska följas upp. Att granskaren förstår det han eller hon ser, d v s det som sker i mötet mellan personal och brukare, är en förutsättning för att metoden ska användas framgångsrikt.

För att få en samlad bild av verksamhetens kvalitet bör uppföljningarna inom socialnämndens ansvarsområde systematiseras och samordnas. Uppföljningar kan t ex handla om att följa upp avtalsvillkor, del av verksamheten eller verksamhetens kvalitet. Oavsett vilken del det handlar om, måste de funktioner som genomför uppföljningarna ha adekvat kompetens och personlig lämplighet för uppdraget (se Stockholms stad).

Med socialnämndens plan för uppföljning som utgångspunkt bör en mer operativ plan utarbetas innehållande beskrivning av exempelvis

- de metoder som ska användas i uppföljningsarbetet
- hur och när uppföljningarna ska göras
- vilka funktioner som ska genomföra uppföljningarna
- vilken kompetens dessa behöver ha samt
- hur resultatet ska återföras till beställare och utförare