

RAPPORT 2024

Vård- och äldre- nämndens arbete med projekt trygg- hetsskapande välfärds- teknik och trygghetslarm

Stefan Sjöblom
Andreas Ekelund

Innehållsförteckning

1 PROJEKTBESKRIVNING	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och frågeställningar	3
1.3 Avgränsningar	4
1.4 Revisionskriterier	4
1.5 Ansvariga nämnder	4
1.6 Metod	4
1.7 Resurser/granskningsansvariga	4
1.8 Disposition och läsanvisning	4
2 LAGAR, REGLER OCH STYRANDE DOKUMENT	5
2.1 Kommunallag (2017:725)	5
2.2 Socialtjänstlag (2001:453)	5
2.3 Hälso- och sjukvårdslag (2017:30)	6
2.4 Patientsäkerhetslag (2010:659)	7
2.5 Borås Stads styrdokument och vägledning från SKR	7
3 GRANSKNINGSRESULTAT	11
3.1 Trygghetslarm	11
3.2 Projekt trygghetsskapande välfärdsteknik	13
3.2.1 Bakgrund och behovsanalys	13
3.2.2 Förstudie	15
3.2.3 Beslut tas om projektet	17
3.2.4 Projektplan	17
3.2.5 Upphandlingsarbetet	19
3.2.6 Avtal med ny leverantör	22
3.2.7 Uppdaterad projektplan	22
3.2.8 Pilot, implementering och driftsättande av projektet	24
3.3 Avtalet som gäller ordinärt boende sägs upp	32
3.4 Vård- och äldreomsorgens styrning av projektet	33
3.5 Effektmålen	34
4 STADSREVISIONENS BEDÖMNINGAR	38
5 KÄLLFÖRTECKNING	43

1 Projektbeskrivning

1.1 Bakgrund

Ett trygghetslarm är en viktig biståndsbedömd service till äldre och funktionshindrade som möjliggör för många som vill bo kvar hemma att kunna göra det. Känslan av trygghet förutsätter givetvis att trygghetslarmet fungerar, men även att brukaren har kunskap om hur det fungerar.

I socialtjänstlagen, SoL, finns krav på att kommunen ska erbjuda ett tryggt och säkert boende för äldre och andra behövande, av god kvalitet. Trygghetslarmen erbjuder en grundnivå av trygghet och är bland annat ett alternativ och komplement till personlig tillsyn i ordinärt boende. Det är inte lagstadgat att kommuner ska erbjuda ett trygghetslarm utan tjänsten är frivillig för kommunerna att erbjuda. I stort sett alla kommuner tillhandahåller larm. Larmen tilldelas i de flesta kommuner inom ramen för socialtjänstlagen, SoL, efter en biståndsbedömning med efterföljande beslut. Detta beslut medför att kommunen också tar på sig ett ansvar att leverera tjänsten till ”god kvalitet” det vill säga en tjänst som fungerar och är att lita på. Det finns idag inga definitioner på vad god kvalitet är när det gäller trygghetslarm på nationell nivå.

Under hösten 2017 påbörjades ett arbete inom Vård- och äldreförvaltningen med att se över behoven kring trygghetslarm och internlarm som använts i Borås Stad under många år. Vård- och äldre nämnden beslutade även i december 2017 att välfärdsteknik är en av de strategiskt viktiga utvecklingsfrågorna som nämndens verksamheter ska fokusera på under perioden 2018 till 2022. Upphandling av nya larmlösningar har därefter genomförts. Under våren 2023 uppdagades det problem med trygghetslarmens funktionalitet.

1.2 Syfte och frågeställningar

Projektet syftar till att granska och bedöma om Vård- och äldre nämndens arbete med projekt trygghetsskapande välfärdsteknik har bedrivits på ett ändamålsenligt sätt och med en tillräcklig intern kontroll. Projektet syftar även till att bedöma om nämnden har levt upp till gällande lagstiftning inom området under utbytet av trygghetslarm.

Huvudsakliga frågeställningar är:

- Har nämnden haft en tillräcklig intern styrning och kontroll vid utbytet av trygghetslarm?
 - Har nämnden säkerställt efterlevnad av relevant lagstiftning när det gäller ex. risker för brukarna kopplade till trygghetslarm i samband med byte av larm?
 - Finns upprättade rutiner och arbetsbeskrivningar avseende trygghetslarm?
 - Finns det en tillräcklig beredskap för när trygghetslarmen är ur funktion?
- Har nämndens projekt trygghetsskapande välfärdsteknik bedrivits i enlighet med Borås Stads projektmodell?
- Har projektet uppnått målen i enlighet med inriktningsbeslutet? Om inte målen uppnåtts - vilka var de huvudsakliga skälen till det?

1.3 Avgränsningar

Granskningen avgränsas till att omfatta Vård- och äldre nämnden.

1.4 Revisionskriterier

Revisionskriterier är kommunallagen, socialtjänstlagen (SoL), hälso- och sjukvårdslagen (HSL), patientsäkerhetslagen (PSL). Utöver det utgör lokala styrdokument såsom Borås Stads projektmodell, inriktningsdokument för äldreomsorgen i Borås och Vård- och äldre nämndens handlingsplan för välfärdsteknik 2018-2020 revisionskriterier. Revisionskriterier är även Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) vägledning kring upphandling av trygghetsskapande teknik.

1.5 Ansvariga nämnder

Granskningen omfattar Vård- och äldre nämnden.

1.6 Metod

Metoderna för granskningen är dokumentstudier och semi-strukturerade intervjuer med tjänstepersoner vid berörda förvaltningar. Samtliga intervjuade i granskningen har tillställts rapportutkast för faktagranskning.

1.7 Resurser/granskningsansvariga

Granskningsledare för projektet är Stefan Sjöblom och projektmedarbetare är Andreas Ekelund vid Revisionskontoret.

1.8 Disposition och läsanvisning

Rapporten inleds med en översiktlig genomgång av de revisionskriterier som används i granskningen (lagar, regler och styrande dokument m.m.). Genomgången syftar till att ge en samlad bild av områdets formella regelverk och till att beskriva mot vilka kriterier bedömning genomförs. Därefter beskrivs biståndet trygghetslarm översiktligt. Sedan följer en genomgång av granskningsresultat när det gäller projektet trygghetsskapande välfärdsteknik, Vård- och äldre nämndens styrning och kontroll och i vilken utsträckning effektmålen med projektet uppnåtts. I dessa avsnitt finns rubriker som avhandlar intervjuer inom granskningens olika delar. Det som uttrycks under dessa rubriker är oavkortat de intervjuades utsagor om förhållanden inom området.

Rapportens bedömningsdel är Revisionskontorets egna bedömningar och slutsatser. Bedömningarna genomförs med utgångspunkt i granskningsresultaten och de revisionskriterier som används i granskningen.

I granskningsrapporten finns några centrala begrepp. I rapporten används benämningen trygghetsskapande välfärdsteknik för Vård- och äldre nämndens projekt som avsåg upphandling och driftsättning av nytt trygghetslarm m.m. I rapporten avser begreppen leverantören och nya leverantören den leverantör som upphandlades i och med avtal i november 2021. Begreppen gamla leverantören i vård- och omsorgsboende (vobo)/korttid respektive ordinärt boende avser de leverantörer som nämnden hade avtal med avseende trygghetslarm före och under projekt trygghetsskapande välfärdsteknik.

2 Lagar, regler och styrande dokument

Det finns inte någon juridisk definition av välfärdsteknik. Socialstyrelsen definierar välfärdsteknik som digital teknik som syftar till att bibehålla eller öka trygghet, aktivitet, delaktighet eller självständighet för en person som har eller löper förhöjd risk att få en funktionsnedsättning. Olika typer av välfärdsteknik kan enskilda få via biståndsbeslut enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, eller som hjälpmedel som förskrivs enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL. Vilken lagstiftning som tillämpas beror på vilken insats den enskilde väljer att ansöka om alternativt vilken huvudman som tillhandahåller tekniken.¹ I Borås Stad erhålls trygghetslarm som ett bistånd enligt socialtjänstlagen.

2.1 Kommunallag (2017:725)

Kommunallagen (KL) trädde i kraft den 1 januari 2018 och tillämpas i 290 kommuner och 21 regioner. Kommunallagen innehåller bland annat grunderna för den kommunala verksamheten, regler för kommunal organisation och vad som omfattas av kommunala angelägenheterna. Dessutom finns kapitel om kommunal ekonomi och laglighetsprövning.

Nämnderna beslutar enligt 6 kap. 3 § KL i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om. Nämnderna beslutar också i frågor som Kommunfullmäktige har delegerat till dem.² Enligt 6 kap. 37-38 §§ KL får nämnder i sin tur uppdra åt presidiet, ett utskott, en ledamot eller ersättare att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. En nämnd får även uppdra åt en anställd att besluta enligt 7 kap. 5-8 §§ KL.

2.2 Socialtjänstlag (2001:453)

Socialtjänstlagen (SoL) är en ramlag som anger de övergripande målen och värderingarna för socialtjänsten demokrati, jämlikhet, solidaritet och trygghet. Kommunerna har stor frihet att själva organisera verksamheten inom lagens ramar, kommunens egna förutsättningar och förändringar i samhällsutvecklingen.

Socialtjänstlagen reglerar socialtjänstens arbete med att främja ekonomisk och social trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktivt deltagande i samhällslivet. Verksamheten ska inriktas på att frigöra den enskildes egna resurser. Den ska bygga på självbestämmande och integritet. Socialtjänsten ska samarbeta med andra myndigheter för att uppnå målen.³

Varje kommun har det yttersta ansvaret för att var och en som vistas inom kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver, om inte annat så i avvaktan på att den myndighet som bär ansvaret, till exempel sjukvården eller skolan, träder in.⁴

Socialtjänstlagens biståndsparagraf innebär att den som inte själv kan tillgodose sina behov har rätt till bistånd av socialtjänsten. Det kan vara både ekonomiskt bistånd och vård, omsorg eller stöd i olika former.⁵ De grupper som nämns särskilt i lagen är barn och unga, äldre personer, personer med funktionshinder, missbrukare, personer som vårdar eller stödjer närstående, brottsoffer, våldsutövare och skuldsatta personer.⁶ Var och en som fullgör uppgifter inom socialtjänsten ska medverka till att den verksamhet som bedrivs och de insatser som genomförs är av god kvalitet.⁷

Av 3 kap. 3 § SoL framgår att insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet. I det ligger ett ansvar för att trygghetslarm och larmmottagning fungerar och det gäller såväl i enskilt som särskilt boende.⁸ I förarbetena till bestämmelsen angavs bl.a. att socialtjänstens insatser ska ges i enlighet med de mål och övriga bestämmelser som lagen anger samt på ett sådant sätt att den enskildes behov av stöd och hjälp tillgodoses och syftet med insatsen eller verksamheten uppnås.⁹

¹ Socialstyrelsen, välfärdsteknik inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården, meddelandeblad nr 3, 2019

² Kastberg, Patrik; Kommunallagen – en kommentar, 2021:126ff. SKR; Kommunallagen med kommentarer och praxis, 2021:302ff

³ SoL 1 kap. 1 §

⁴ Ibid. 2 kap. 1 §

⁵ Ibid. 4 kap. 1 §

⁶ Ibid. 5 kap.

⁷ Ibid. 14 kap. 2 §

⁸ Socialstyrelsen, Trygghetslarm – en vägledning, 2010

⁹ Prop. 1996/97:124 s. 51 f. Se även SOU 2020:14, Framtidens teknik i omsorgens tjänst. s. 201 ff.

Lex Sarah

I Socialtjänstlagen finns även bestämmelser som i vardagligt tal kallas lex Sarah. Dessa anger att den som fullgör uppgifter inom socialtjänsten genast ska rapportera om han eller hon uppmärksammar eller får kännedom om ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande, som rör den som får, eller kan komma i fråga för, insatser inom verksamheten.¹⁰

Ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande, ska dokumenteras, utredas och avhjälpas eller undanröjas utan dröjsmål. Ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande ska i yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet utredas av den som bedriver verksamheten. Ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande, ska snarast anmälas till Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Den utredning som gjorts med anledning av det inträffade ska bifogas anmälan.¹¹

2.3 Hälso- och sjukvårdslag (2017:30)

Hälso- och sjukvårdslagen (HSL) innehåller bestämmelser om hur hälso- och sjukvårdsverksamhet ska organiseras och bedrivas. Lagen gäller för samtliga vårdgivare samt regioner och kommuner som huvudmän.¹²

Målet med hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Vården ska ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet och ska arbeta för att förebygga ohälsa. Den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ska ges företräde till vården.¹³

Hälso- och sjukvårdsverksamhet ska bedrivas så att kraven på en god vård uppfylls. Det innebär att vården särskilt ska¹⁴

1. vara av god kvalitet med en god hygienisk standard,
2. tillgodose patientens behov av trygghet, kontinuitet och säkerhet,
3. bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet,
4. främja goda kontakter mellan patienten och hälso- och sjukvårdspersonalen, och
5. vara lätt tillgänglig.

Offentligt finansierad hälso- och sjukvårdsverksamhet ska vara organiserad så att den främjar kostnadseffektivitet och kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.¹⁵

Ledningen av den kommunala hälso- och sjukvårdsverksamheten ska utövas av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. Inom det verksamhetsområde som kommunen bestämmer ska det finnas en medicinskt ansvarig sjuksköterska. Om ett verksamhetsområde i huvudsak omfattar rehabilitering, får en fysioterapeut eller en arbetsterapeut fullgöra de uppgifter som åligger en medicinskt ansvarig sjuksköterska.¹⁶ Där det bedrivs hälso- och sjukvårdsverksamhet ska det finnas någon som svarar för verksamheten (verksamhetschef).¹⁷

¹⁰ Ibid. 14 kap. 3 §§

¹¹ Ibid. 14 kap. 6-7 §§ och 7 kap. 6 §

¹² HSL 1 kap. 1 §

¹³ Ibid. 3 kap. 1-2 §§

¹⁴ Ibid. 5 kap 1 §

¹⁵ Ibid. 4 kap. 1§, 5 kap. 4§

¹⁶ Ibid 11 kap. 1-4 §§

¹⁷ Ibid. 4 kap 2 §

2.4 Patientsäkerhetslag (2010:659)

Patientsäkerhetslagen (PSL) syftar till att främja en hög patientsäkerhet inom bl.a. hälso- och sjukvården. Lagen innehåller bl.a. bestämmelser som riktar sig till vårdgivare och till hälso- och sjukvårdens personal.

Lagen anger att vårdgivaren ska planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att kravet på god vård i hälso- och sjukvårdslagen upprätthålls. Vårdgivaren ska vidta de åtgärder som behövs för att förebygga att patienter drabbas av vårdskador. Vårdgivaren ska utreda händelser i verksamheten som har medfört eller hade kunnat medföra en vårdskada. Verksamheten ska planeras, ledas och kontrolleras på ett systematiskt sätt.¹⁸

Lex Maria

I PSL finns även bestämmelser som i vardagligt tal kallas lex Maria. Detta innebär att vårdgivaren ska anmäla händelser som har medfört eller hade kunnat medföra en allvarlig vårdskada till Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Uppgift om vårdskada ska antecknas i patientjournal och rapporteras i verksamhetens avvikelsesystem. Patient eller närstående ska underrättas om att en lex Maria-anmälan ska göras. En anmälan enligt lex Maria ska alltid innehålla en utredning. Hälso- och sjukvårdspersonalen är skyldig att bidra till att hög patientsäkerhet upprätthålls. Personalen ska i detta syfte till vårdgivaren rapportera risker för vårdskador samt händelser som har medfört eller hade kunnat medföra en vårdskada.¹⁹

2.5 Borås Stads styrdokument och vägledning från SKR

Nedan följer en genomgång av Borås Stads styrdokument inom området. Syftet med genomgången är att tydliggöra vilka lokala regelverk som har bäring på nämndens arbete med trygghetslarm.

Vård och äldre nämndens reglemente

Syftet med nämndens verksamhet är att verka för att den enskilde som är i behov av vård och omsorg ska kunna leva ett värdigt liv. Vård- och äldre nämnden ansvarar för kommunens uppgifter inom socialtjänsten vad avser äldre och personer med demenssjukdom och andra personer från 18 år och äldre och som endast har behov av bistånd i form av

- hemtjänst
- vård- och omsorgsboende
- korttidsvistelse
- trygghetslarm
- dagverksamhet
- anhörigstöd.

Nämnden ansvarar för icke biståndsbedömt anhörigstöd i Borås Stad vilket även omfattar barn- och unga under 18 år. Nämnden är vårdgivare och bedriver hälso- och sjukvård inom sin verksamhet. I nämndens uppgifter ingår förebyggande hälsoarbete i syfte att äldre ska bibehålla sin självständighet.²⁰

¹⁸ PSL 3 kap 1-3 §§

¹⁹ Ibid. 3 kap 5 § 6 kap 4 §

²⁰ Borås Stad, reglemente för Vård- och äldre nämnden. 2023-06-21 1-2 §§

Inriktningsdokument för äldreomsorgen i Borås

Vård- och äldre nämnden har tagit fram ett inriktningsdokument för äldreomsorgen i Borås. Beslut om att anta dokumentet togs i december 2017 och inriktningsdokumentet skulle vid tiden för beslutet omfatta perioden från 2018 till 2022 (5 år).²¹ Syftet med inriktningsdokumentet var bland annat att bestämma viljeinriktning och planera för områden att fokusera på. Detta för att klara välfärdens utmaningar. I inriktningsdokumentet angavs vilken typ av omsorg och stöd som Borås Stad har men även vilka förväntningar som kan uppfyllas.

Välfärdsteknik var enligt inriktningsdokumentet en av de strategiskt viktiga utvecklingsfrågorna för nämndens verksamheter att fokusera på under perioden 2018 till 2022.

Enligt inriktningsdokumentet är ”välfärdsteknik digital teknik som syftar till att bibehålla eller öka trygghet, aktivitet, delaktighet eller självständighet, för personer som har eller löper förhöjd risk att få en funktionsnedsättning samt deras anhöriga. Välfärdsteknik kan underlätta för personer med funktionsnedsättningar att hantera sin vardag eller få tillsyn och omsorg på ett smidigt sätt, stödja kommunikation och ge möjlighet till upprätthållande av sociala nätverk och därigenom motverka ensamhet. Välfärdsteknik kan förebygga eller komplettera vård- och omsorgsbehov. Olika tjänster, produkter och funktioner inom välfärdsteknik utvecklas i snabb takt och är en viktig del av i att individanpassa vård- och omsorg, vilket innebär positiva effekter för den enskilde personen.”

Inom området välfärdsteknik framgår av dokumentet, tre målsättningar:

- Välfärdsteknik ska introduceras tidigt så att den bidrar till att bevara den enskilde personens resurser och hälsa.
- Välfärdsteknik ska främja den enskilde personens självständighet och personliga integritet, trygghet, delaktighet, aktivitet och valfrihet.
- Välfärdsteknik ska erbjudas på ett jämställt, jämlikt och likvärdigt sätt för att förhindra digitalt utanförskap.

Inriktningsdokumentet innehåller även en kort beskrivning i fem punkter kring hur Vård- och äldre nämnden ska arbeta med välfärdsteknik. Enligt tjänsteperson vid Vård- och äldre förvaltningen finns inget nytt dokument framtaget som avser 2023 och framåt.

Handlingsplan IKT/Välfärdsteknik 2018-2020

Vård- och äldre nämnden har tagit beslut om Handlingsplan IKT/Välfärdsteknik för perioden 2018-2020. ²² Detta gjordes 26 april 2018. Handlingsplanen består av åtta punkter varav arbetet med de första fyra punkterna skulle påbörjas under våren 2018. Övriga delar skulle implementeras successivt. Den första punkten avsåg upphandling av larm, larmtillbehör/ välfärdsteknik. Under våren 2018 slutfördes en förstudie som underlag för beslut för hur Vård- och äldre nämnden ska gå vidare med upphandling av larm, larmtillbehör/ välfärdsteknik i ordinärt boende, vård- och omsorgsboenden och mobila larm framkommer det av beslutet i nämnden.²³

²¹ Vård- och äldre nämndens protokoll, 2017-12-18 §161

²² IKT står för informations- och kommunikationsteknik och syftar till den kommunikation som uppstår mellan människor i användandet av digitala verktyg.

²³ Handlingsplan IKT/välfärdsteknik 2018-2020, beslut i Vård-och äldre nämnden 2018-04-26, §61

Handbok - Borås Stads projektmodell

Handboken ska ge inspiration och underlätta för alla som arbetar med projekt i Borås Stad. Den ska vara ett ramverk så att de som deltar i projektarbete vet vad de kan vänta sig, både av sig själva och av andra. Eftersom förutsättningarna enligt handboken ser olika ut i olika projekt talar handboken inte om i detalj hur varje projekt ska genomföras. Ändå finns ett antal faktorer, faser och roller som är gemensamma, oavsett storlek och inriktning på projektet enligt handboken. Handboken beskriver vidare rollerna i ett projekt och rollernas ansvar. Handboken beskriver även Borås Stads projektmodell som är indelad i sex olika faser.²⁴

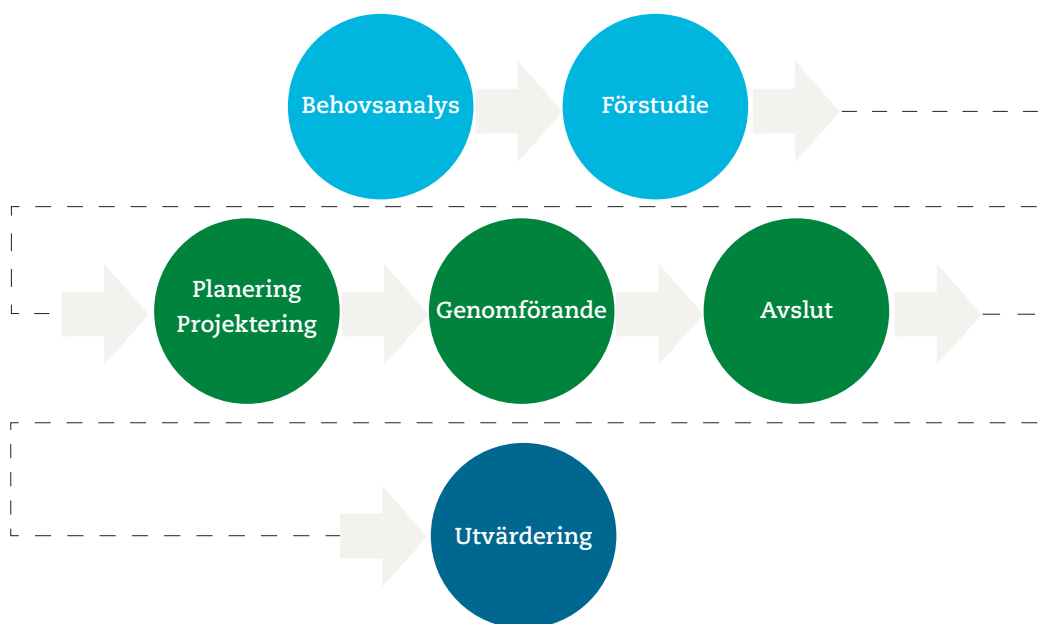


Bild 1. De olika faserna i Borås Stads projektmodell

Enligt information på Borås Stads intranät avseende projektmodell, är en viktig framgångsfaktor i förbättringsprojekt att de baserar sig på fakta och vetande (inte tro och tyckande) och att de drivs systematiskt genom alla sex faserna. För att uppnå bra styrning före och under projektet är det viktigt med tydliga beslutspunkter där man stannar upp, rapporterar och fattar beslut. Beslutspunkterna är tydliga avgränsningar mellan de olika faserna. För att fortsätta in i nästa fas krävs alltså ett aktivt beslut. Vid de här punkterna kan man ändra inriktning på projektet, avsluta det, eller fortsätta. Ett projekt bör ha beslutspunkter under genomförandet, då projektledaren har avstämningar med styrgruppen och gruppen beslutar om projektet ska fortsätta eller inte.²⁵

Under fasan planera projekt bör man göra en kommunikationsplan. För att förankra ett projekt behövs både kommunikation och information. Gällande kommunikation framgår det av projektmodellen att: *”Du leder projektet genom att kommunicera och förvissa dig om att alla är med. Formulera budskapet på ett rakt och enkelt sätt, och paketera det så att det når fram till intressenterna. Har du möjlighet, ta hjälp av en sakkunnig informatör. Informationen planeras i en kommunikationsplan där målen för de olika intressenterna formuleras. Ofta uttrycks målen i form av vad de ska veta, känna eller göra.”*

²⁴ Handbok Borås Stads projektmodell – så fungerar den, Kvalitet- och utvecklingsavdelningen, Stadsledningskansliet

²⁵ <https://intranet.boras.se/styrningochledning/handbockermetodmodellerochrutiner/kvalitetaanalysochutveckling/projektmodell/borasstadsprojektmodell.4.29f2d35b14949b3596e2cdc8.html>

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR):s vägledning

Dåvarande Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har tagit fram en vägledning kring upphandling av trygghetsskapande teknik. Syftet var att ge stöd till kommuner vid upphandling av exempelvis trygghetslarm och tillbehör/välfärdsteknik. Denna vägledning har sedan uppdaterats av SKR och heter numera *Upphandling av välfärdsteknik 3.0*, vägledning. Vägledningen är tänkt att kunna användas av både verksamhetsföreträdare och upphandlare. Den är också avsedd att vara vägledande för leverantörer av välfärdsteknik.

Av vägledningen framkommer bland annat:

”Vid alla upphandlingar är det viktigt att fokusera inte bara på kraven på varantjänsten utan också på kraven på leverantören. I många delar skiljer sig detta inte när det gäller upphandling av välfärdsteknik från övriga upphandlingar. Här tas några aspekter upp som är viktiga inom området välfärdsteknik.

I välfärdsteknikbranschen är det förhållandevis vanligt med små och medelstora företag, liksom med nystartade företag. En del företag har byggts upp kring en enskild innovation. Att handla med den typen av företag innebär att utsätta sig för vissa risker. Det kan vara att företaget inte visar sig kunna leverera tillräckliga volymer eller att företaget går i konkurs under avtalsperioden. De krav en kommun normalt ställer på till exempel ekonomisk ställning samt teknisk och yrkesmässig kapacitet är tänkta att motverka sådana risker. Å andra sidan kan de kraven, om de ställs utan tillräcklig marknadsanalys och riskanalys innebära att det utesluter många intressanta produkter/tjänster då dessa bara erbjuds av små eller nya företag.”²⁶

²⁶ Sveriges kommuner och Regioner (2020), upphandling av välfärdsteknik 3.0, vägledning, s.36

3 Granskningsresultat

3.1 Trygghetslarm

Övergripande beskrivning

Trygghetslarm erbjuder en grundnivå av trygghet och är bland annat ett alternativ och komplement till personlig tillsyn i ordinärt boende. Det är inte lagstadgat att kommuner ska erbjuda trygghetslarm utan tjänsten är frivillig för kommunerna att erbjuda. I stort sett alla kommuner tillhandhåller larm. Larmen tilldelas i de flesta kommuner precis som i Borås Stad inom ramen för Socialtjänstlagen, SoL, efter en biståndsbedömning med efterföljande beslut. Detta beslut medför att kommunen också tar på sig ett ansvar att leverera tjänsten till ”god kvalitet det vill säga en tjänst som fungerar och är att lita på”.²⁷

Det finns idag inga definitioner på nationell nivå på vad god kvalitet innebär när det gäller trygghetslarm. Det är upp till varje kommun att definiera kvalitet och innehåll för trygghetslarm, vilket öppnar för en rad olika tolkningar i Sveriges kommuner och ibland även missförstånd kring ansvar, innehåll och erbjudande. Det viktigaste är att en brukare som fått ett larm beviljat och installerat ska ha ett fungerande larm. Om larmet av olika orsaker inte fungerar kan detta få konsekvenser för brukaren. Kommunen har då inte möjlighet att fullfölja sitt ansvar om god kvalitet inom omsorgen.²⁸

Trygghetslarm i Borås Stad

Trygghetslarm är en biståndsbedömd insats som medborgare i Borås Stad har möjlighet att ansöka om och få installerat i sina hem. Behoven provas individuellt och utifrån livssituation när det gäller trygghetslarm i ordinärt boende. På vård- och omsorgsboenden (vobo) och korttidsboende ingår trygghetslarm som en del av insatsen. Ett trygghetslarm är en viktig service till äldre och funktionshindrade som gör det möjligt att kunna bo kvar i det egna hemmet längre. Brukaren betalar för trygghetslarm enligt Borås Stads taxa för vård och omsorg. När biståndshandläggaren beviljat insatsen kommer teknikgruppen vid Vård- och äldreförvaltningen och installerar larmet i ordinärt boende. Trygghetslarm finns också på vård- och omsorgsboenden (vobo) och korttidsboenden inom Vård- och äldreförvaltningen.²⁹

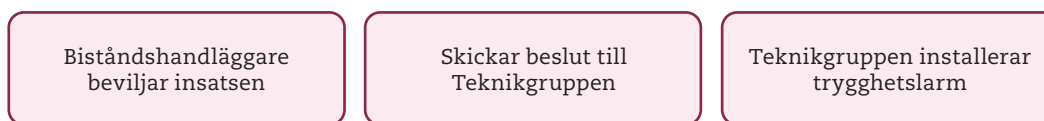


Bild 2. Processen för att få ett trygghetslarm

²⁷ SOU 2020:14, Framtidens teknik i omsorgens tjänst, s. 201 ff

²⁸ Ibid.

²⁹ <https://www.boras.se/omsorgochstod/aldre/hemtjanstochovrigtstodihemmet/trygghetslarm.4.5b67f28d1584e5b72784a94.html>

När brukaren i ordinärt boende larmar går en signal till larmcentralen och en operatör kopplar upp sig mot trygghetslarmet, som har både högtalare och mikrofon. De larm som larmcentralen inte kan lösa själva, skickar operatören vidare till larmorganisationen, som i sin tur hjälper brukaren. Om larmoperatören bedömer att ärendet är akut då larmas 112. Larmknappen kan brukaren bära med sig i ett armband runt handleden eller i ett band runt halsen. Processen vid larmning kan illustreras med nedanstående bild.³⁰

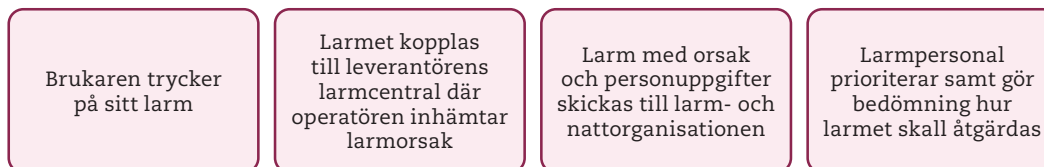


Bild 3. Larmkedjan vid trygghetslarm i ordinärt boende

Borås Stad har 11 hemtjänstgrupper och en larm- och nattorganisation. Larm- och nattorganisationen verkar i hela Borås Stad och har i uppgift att åka hem till individer som tillkallar hjälp via trygghetslarm. Det är ungefär 3 500 personer som har trygghetslarm i ordinärt boende. Av dessa har ca 2 000 personer hemtjänstinsatser utöver bistånd i form av trygghetslarm. Alla brukare på vobo och korttidsboende har trygghetslarm, det rör sig om cirka 900 till 1 000 personer. Trygghetslarm vid vobo och korttidsboende hanteras direkt av personalen på boendena.

Teknikgruppen är de som installerar larmen. De övervakar alla larm dagligen så att de fungerar. Det är teknikgruppen som ansvarar för larmtekniken (armband, knappar med mera), skickar ut tekniker om något behöver lagas och har kontakt med leverantörer. Gruppens tekniker arbetar alla dagar i veckan.

Enligt *intervjuade vid Vård- och äldreförvaltningen* inkommer i Borås Stad ungefär 10 000 larm per månad. Många av dessa sorteras bort då de det är larm som larmorganisationen inte behöver åka på. Alla larm som åtgärdas registreras i Viva (som är ett verksamhetssystem för vård- och omsorg). Det finns upprättade rutiner för arbetssätt vid inkomna larm på dagen respektive natten. Det är enligt de intervjuade korta utredningstider och nästan aldrig några väntetider när det gäller insatsen trygghetslarm i Borås Stad. Det finns möjlighet att få bistånd genom trygghetslarm beviljat och installerat under samma dag om det finns behov av det.

³⁰ <https://www.boras.se/omsorgochstod/aldre/hemtjanstochovrigtsstodihemmet/trygghetslarm.4.5b67f28d1584e5b72784a94.html>

3.2 Projekt trygghetsskapande välfärdsteknik

Som en del i granskningen har dokumentation som gäller projektet trygghetsskapande välfärdsteknik gått igenom. Detta för att kunna besvara granskningens frågeställningar. Genomgången har kompletterats med intervjuer med tjänstepersoner i Vård- och äldreförvaltningen och på avdelningen Koncerninköp vid Stadsledningskansliet. Nedan följer granskningsresultat med utgångspunkt i hur arbetet med projektet har bedrivits från dess start. Då det har varit ett omfattande projekt delas beskrivningen upp i olika faser.

3.2.1 Bakgrund och behovsanalys

Under hösten 2017 påbörjades ett arbete inom Vård- och äldreförvaltningen med att se över behoven kring de trygghetslarm som använts i Borås Stad under många år. Behovsinventeringen baserades på intervjuer med förvaltningsledning samt information från Göteborgs Stads intervjuer med invånare.³¹ Vård- och äldre nämnden beslutade även i december 2017 att välfärdsteknik är en av de strategiskt viktiga utvecklingsfrågorna som nämndens verksamheter ska fokusera på under perioden 2018 till 2022.

Borås Stad genomförde en behovsanalys i december 2017 där Vård- och äldreförvaltningen konstaterade att avtalet för trygghetslarm i ordinärt boende löper ut i juni 2020. Avtalen för trygghetslarm på vård- och omsorgsboende löper ut mellan september 2020 och juni 2021. Förvaltningen konstaterade i behovsanalysen att Borås Stad behövde upphandla nya lösningar för trygghetslarm och se över hur hela larmhanteringen ska fungera.³²

Det framkom även i behovsanalysen att *”dagens trygghetslarm på vobo bygger på äldre teknik som är svåra att bygga vidare på för framtiden. Den tekniska och digitala utvecklingen i samhället går fort och det är viktigt att de plattformar som larmsystemen bygger på klarar framtiden. Det finns också ett stort behov av att utöver trygghetslarm för ordinärt boende och vård- och omsorgsboende, hitta trygghetslarm som fungerar utanför fastigheter så att brukare kan röra sig obehindrat.”*³³ Vidare konstaterades att en del tillbehör/välfärdsteknik som kan kopplas till trygghetslarmen eventuellt kan minska aktiviteter som inte är värdeskapande som till exempel transporter. På så vis kunde ny teknik även bidra till att personalens resurser används mer till rätt saker.

Enligt beskrivningen i behovsanalysen var konsekvenserna, om ingen ny upphandling av trygghetslarm sker, att det kan leda till risker för de enskilda. Detta eftersom Borås Stad inte kan garantera deras trygghet. Det kunde även leda till att Borås Stad bryter mot lag om offentlig upphandling om avtalen förlängs felaktigt. Behovsanalysen pekade även på att det är viktigt att de nya trygghetslarmen är i drift då de gamla avtalen löper ut för att garantera tryggheten för medborgarna. Behovsanalysen innehöll även en övergripande tidsplan för utbytet av trygghetslarm.

³¹ Vård- och äldreförvaltningen, intranätet, Trygghetsskapande välfärdsteknik, bakgrund, uppdaterad 2022-02-25, <https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/vardochaldreforvaltningen/utvecklingsarbetenochprojekt/trygghetsskapandevalfardsteknik/bakgrund.4.639a238517f207958e528b2.html>

³² Borås Stad, Vård- och äldreförvaltningen, behovsanalys, 2017-12-19

³³ Ibid.

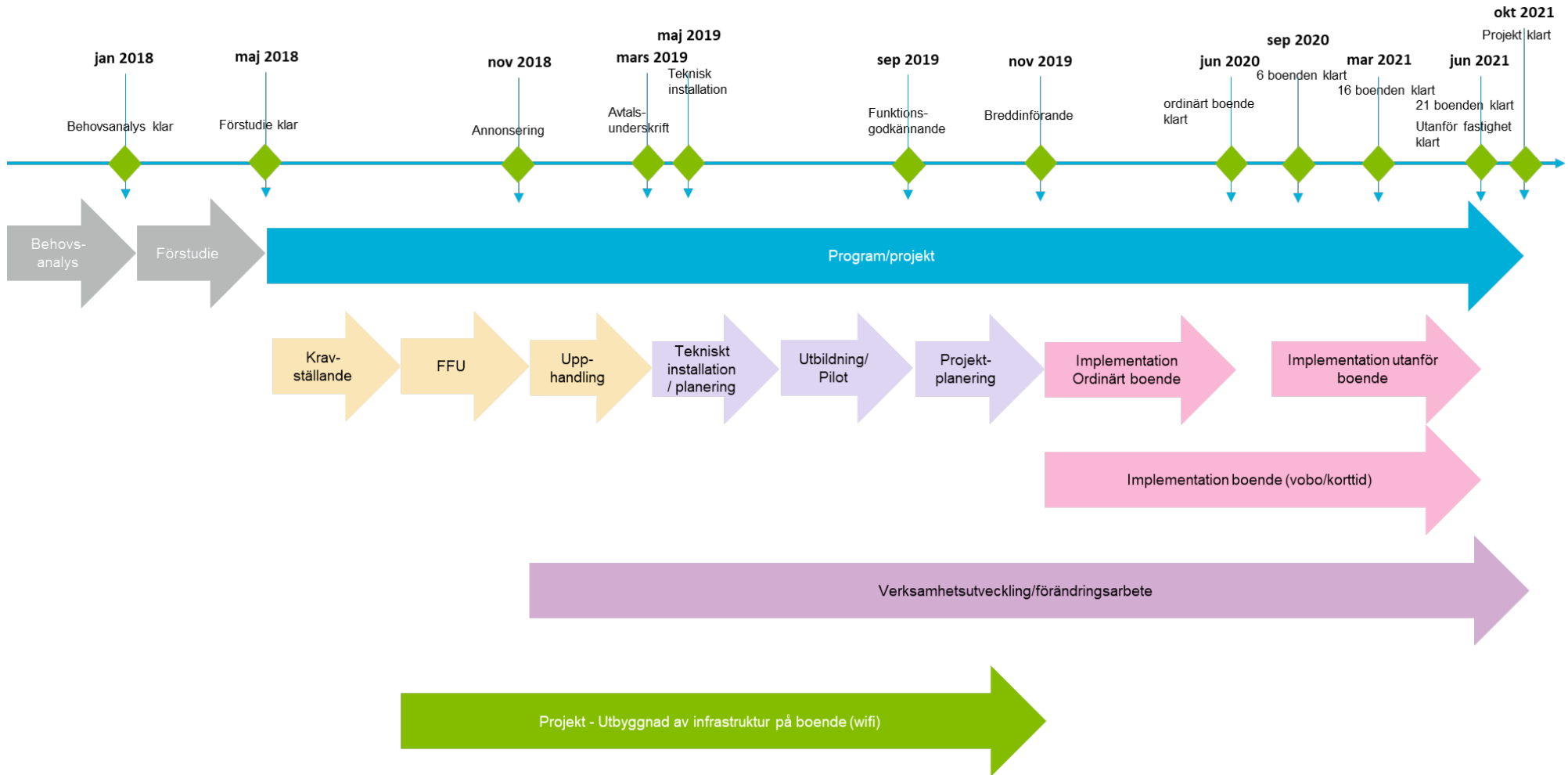


Bild 4. Övergripande tidsplan

Som en del i behovsanalysen genomfördes också intervjuer med samtliga berörda verksamhetschefer inom Vård- och äldre förvaltningen. Utgångspunkten i intervjuerna var vilka behov och möjligheter som finns framöver kring välfärdsteknik/IT- system och hur dessa skulle kunna stödja medborgare, medarbetare, verksamhet och ekonomi. Dessa intervjuresultat sammanställdes i dokumentet *Intervju av framtida behov inom Vård- och äldre förvaltningen*. Av dokumentet framgår bland annat att; *”Vid stora förändringar är det väldigt viktigt med information, prata om förändringar, vara ute på enheten, möta personalen och skapa förståelse för mål, syfte och nytta. Det är viktigt att informera och ta med personalen tidigt i processen för att lyckas, men det viktigt att enhetschefer får informationen före sin personal. Information och utbildningsinsatser måste ske på olika sätt, med enkelt språk och kanske till och med på olika språk för att nå alla medarbetare. För att lyckas med införandet av välfärdsteknik är kommunikationen mycket viktigt.”*³⁴

Av dokumentet framkommer även att *”det är också viktigt att paketera det som ska införas/erbjudas på ett positivt sätt. Lyft fram hur tekniken kan hjälpa personalen, avlasta och känna sig trygga. När ny teknik ska införas är att det bra att testa det i liten grupp. Vi står inför ett paradigmskifte i verksamheten i och med att tekniken är här för att stanna och vi måste anpassa oss.”*

Framgångsfaktorer som bland annat pekades ut i dokumentet under området verksamhet var:

- Tydliga mål och riktlinjer
- Politisk förankring
- Information, kommunikation
- Låta förändringar ta tid

Intervjuresultat angående bakgrund och behovsanalys

Intervjuade uppger att det var redan 2016 som det började initieras tankar kring ett projekt angående välfärdsteknik. Detta för att hitta en lösning som fungerar och som kan hjälpa personalen över tid. Välfärdsteknik sågs även som en del i att möta den framtida kompetensutmaningen. Enligt intervjuade visste man redan då i förvaltningen att man stod inför ett teknikskifte. Detta då det gamla 2-G nätet skulle släckas ned någon gång 2024/2025. Befintliga larmtjänster i ordinärt boende använde till betydande del det gamla 2-G nätverket. Några intervjuade uppger att de gamla stadsdelsförvaltningarna i stor utsträckning dessutom hade egna lösningar och avtal när det gällde trygghetslarm och teknik. Det fanns olika leverantörer och en del avtal gick inte heller att förlänga. Det var en hel mosaik av lösningar av olika teknik och avtal i Borås Stad totalt sett när det gäller vobo och korttidsboenden. Det identifierades att det behövdes ett helhetsgrepp om användandet av själva välfärdstekniken och enhetliga avtal.

3.2.2 Förstudie

I januari 2018 beställde förvaltningschefen för Vård- och äldre förvaltningen en förstudie om trygghetslarm. Enligt beställningen skulle förstudien utreda hur en framtida lösning av trygghetslarm inom ordinärt boende, vård- och omsorgsboende och hur larm utanför fastigheter kan se ut i förvaltningen. Det skulle även utreda hur tillbehör/välfärdsteknik som har samband med larmhanteringen kunde hanteras. Förstudien skulle också lämna rekommendationer till kommande projekt. Vård- och äldre nämnden beslutade att genomföra förstudien 21 januari 2018.³⁵

³⁴ Vård- och äldre förvaltningen, Intervju av framtida behov inom Vård- och äldre förvaltningen, 2017-12-05

³⁵ Vård- och äldre nämnden, Sammanträdesprotokoll 2018-01-23 S7

Förstudien pågick under första halvåret 2018. Av förstudien framkommer att årskostnaden för trygghetslarm var ca 7,3 miljoner kronor. Det fanns även många leverantörer av trygghetslarm. Flera leverantörer kan erbjuda trygghetslarm inom samtliga delar dvs. särskilt boende, ordinärt boende och utanför fastighet. Andra leverantörer var inriktade på ett eller två av dessa områden.³⁶

Vidare konstaterade förstudien att ”*framtidens trygghetslarm behöver bygga på IP-baserad teknik. Framöver kan nya tillbehör och produkter användas. Exempel kan vara sensorer, smarta hem-tillbehör, aktivitetsarmband (med sensorer för fall, sömn, puls och aktivitet), trygghetskameror och GPS-larm. Exempel på nyttor med nya trygghetslarm är ökad trygghet, självständighet och minskad isolering för brukare.*”³⁷

Det genomfördes även en omvärldsanalys inom ramen för förstudien. Förstudien refererade även till dåvarande Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) som hade tagit fram en vägledning kring upphandling av trygghetsskapande teknik.

I förstudien presenterades fyra lösningsförslag för Borås Stad framtida hantering av trygghetslarm. Den bästa lösningen enligt förstudien var att upphandla ett s.k. proprietärt system, dvs. att en leverantör tillhandahåller alla delar av larmlösningen. Upphandlingsrättsligt konstaterade förstudien inga hinder med detta alternativ. Enligt de marknadsanalyser som gjordes fanns det tillräcklig konkurrens för att genomföra en upphandling enligt förstudiens förslag. Även Koncerninköp rekommenderade denna lösning.

Förstudien pekade också på att lösningsförslaget innebär att verksamheten även behövde vara delaktig och arbeta med förändringsarbete. Detta så att de effektmål som eftersträvas kan uppnås och att det inte enbart blir teknik som köps in. Av dessa skäl identifierade förstudien även förslag på effektmål och projektmål.³⁸

Rekommendationerna i förstudien var att påbörja ett projekt kring trygghetslarm och upphandla nya trygghetslarm utifrån rekommenderad lösning. Enligt förstudien fanns även ytterligare arbetsuppgifter som behövde påbörjas parallellt med projektet. Detta ex. utbyggnad av wifi på boenden och annan teknisk infrastruktur. Enligt förstudien skulle det föreslagna projektet följa de roller som återfinns i Borås Stads projektmodell.³⁹

Intervjuresultat angående förstudien

Intervjuade uppger att en av anledningarna till att man förordade ett proprietärt system var att leverantörerna på marknaden ville ha sina egna lösningar. De var inte öppna för andra leverantörer. Det skulle på så vis vara svårt att få olika leverantörer att stå för olika delar av en helhetslösning.

Enligt intervjuade ville man hitta en leverantör som kunde leverera all teknik. Man förordade i förstudien att det skulle vara samma teknik från ordinärt boende och fram till att brukaren kommer till ett särskilt boende. På så vis skulle det finnas samma tekniska lösningar genom brukarens insatsresa inom Vård- och äldreförvaltningen. Brukare skulle i större utsträckning då känna igen sig i tekniken, veta hur den fungerar m.m.

Intervjuade menar även att man hade god koll på vilka aktörer som fanns på marknaden och bedömningen var att ungefär tre leverantörer skulle kunna svara på upphandlingen av trygghetslarm när det gällde ordinärt boende.

³⁶ Borås Stad, Förstudie Trygghetslarm och larmtillbehör/välfärdsteknik inom Vård- och äldreförvaltningen, maj 2018

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid. s.51

³⁹ https://intranet.boras.se/download/18_29f2d35b14949b3596c2cd92/1414413687327/HandbokProjektledning_BS.pdf

3.2.3 Beslut tas om projektet

Vård- och äldre nämnden beslutade i april 2018 om Handlingsplan IKT/Välfärdsteknik. Handlingsplanen bestod av åtta punkter där den första punkten avsåg upphandling av larm och larmtillbehör/välfärdsteknik (se avsnitt 2.5).

Den nyutträdde förvaltningschefen för Vård- och äldreförvaltningen beställde under sensommaren/början på hösten 2018 projektet i linje med förstudiens förslag. Av projektbeställningen (som inte är daterad) framgår att projektets namn är trygghetslarm.

Av beställningen framgår att projektets uppdrag är att i steg 1 upphandla nya trygghetslarm för ordinärt boende, särskilt boende och utanför boende (mobilt larm). Utöver detta behöver det finnas välfärdsteknik/tillbehör kopplat till trygghetslarmen som är individanpassade. Även en extern larmcentral behöver upphandlas. Steg 2 är att implementera de nya trygghetslarmen och välfärdstillbehören som upphandlas.⁴⁰ Beställningen innehöll även en beskrivning av den förväntade nyttan med projektet, indelat i nytta för verksamheten, nytta för personalen och den ekonomiska nyttan.

I beställningen formulerades ett projektmål. *”Att upphandla och implementera ett modernt och framtidssäkert trygghetslarmsystem i Borås Stad som omfattar särskilt boende, ordinärt boende samt larm utanför boendet. Projektet ska vara klart under hösten år 2021”*. I slutet av beställningen finns en tidsplan där projektets milstolpar återfinns.⁴¹

3.2.4 Projektplan

En projektplan benämnd *Projektplan Trygghetshubb och välfärdsteknik* togs fram av projektledaren under hösten 2018.⁴² Projektplanen innehåller en beskrivning av den förväntade nyttan med projektet. Projektets huvudmål formulerades i linje med vad som angavs i beställningen av projektet.⁴³ Av projektplanen framgår även att effektmålen med projektet var:

- Trygghet för brukare
- Ökad självständighet
- Minskad social isolering
- Individanpassade lösningar utifrån brukarnas behov
- Bättre uppföljning i verksamheten
- Använda resurser till det som skapar kvalitet
- Minska behovet av korta besök genom teknik
- Smartphones som arbetsredskap underlättar arbetet
- Förbättrad arbetsmiljö

Projektplanen innehåller även en intressentanalys och beröringspunkter med andra projekt inom Borås Stad. En beskrivning av genomförandet finns också där det bland annat framgår att *”innan implementation kan ske behöver projektet upphandla trygghetshubb och välfärdsteknik samt extern larmcentral. Då det är ny teknik som kommer införas kommer en proof of concept (POC) genomföras för att säkerställa att de tekniska aspekterna fungerar. När POC är godkänd ska pilot genomföras i verksamheten för att säkerställa att funktionaliteten fungerar och motsvarar kraven som ställts i upphandlingen.”*⁴⁴

⁴⁰ Borås Stad, Projektbeställning, Trygghetslarm 2018, s.1-6

⁴¹ Ibid.

⁴² Projektplan Trygghetshubb och välfärdsteknik, version 1.0, 2018-09-07, projektplanen har senare reviderats

⁴³ Ibid. s.6

⁴⁴ Ibid. s.10

En riskanalys finns med i projektplanen där flera olika risker har identifierats. Riskerna har kategoriserats med ett riskvärde utifrån sannolikhet/påverkan. Det framgår av projektplanen att syftet med att göra en riskanalys är att identifiera risker som kan påverka projektets ledtid, resursbehov eller mål/kvalitet för att på ett medvetet sätt kunna förebygga att riskerna inträffar samt skapa en åtgärdsplan om de inträffar. De högst identifierade riskerna listas sedan med tillhörande åtgärder.

Projektplanen innehåller även en projektorganisation. Projektorganisationens uppbyggnad framgår enligt bilden nedan.

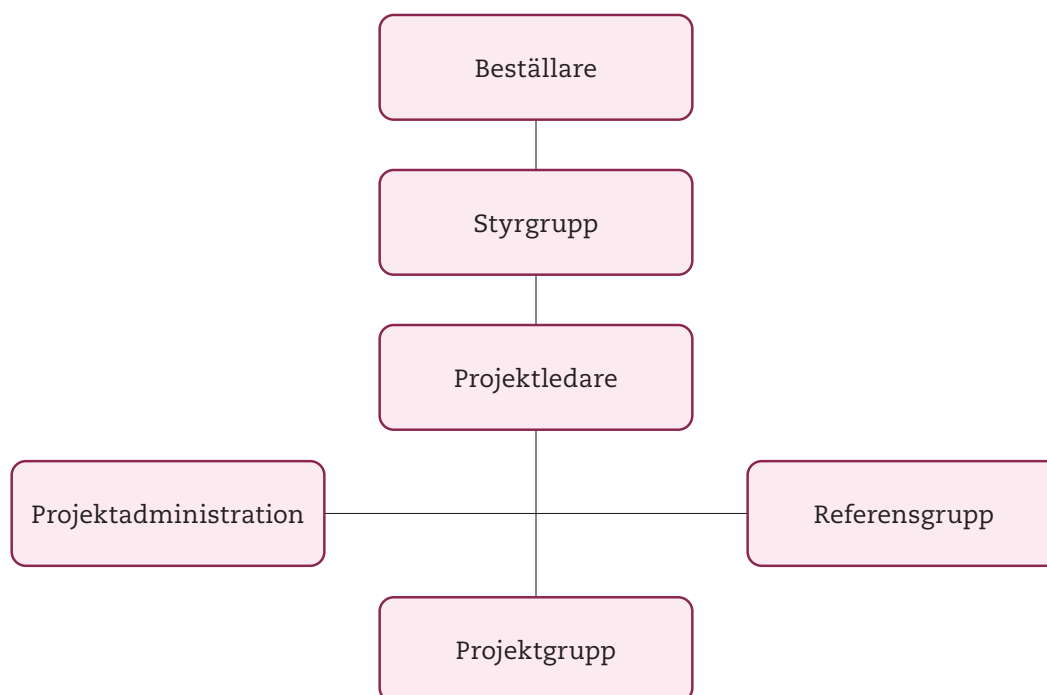


Bild 5. Projektorganisation

Enligt projektplanen är förvaltningschefen beställare och styrgruppen utgörs av förvaltningsledningen vid Vård- och äldreförvaltningen. Till projektorganisationen knöts även en projektgrupp under upphandlingen. Den bestod av olika tjänstepersoner från olika delar av Borås Stads organisation (Vård- och äldreförvaltningen inklusive IT-vård och omsorg, Koncerninköp, Stadsledningskansliet och Sociala omsorgsförvaltningen). En referensgrupp för teknik respektive verksamhet fanns även att tillgå i projektet. Referensgrupperna bestod av tjänstepersoner från olika delar av Borås Stads berörda verksamheter.

Projektplanen innehåller även en kommunikationsplan för att illustrera hur kommunikation sker till projektets olika intressenter.

3.2.5 Upphandlingsarbetet

Första upphandlingen

Arbetet med den första upphandlingen pågick under 2018 och 2019. Upphandlingen genomfördes med stöd av Koncerninköp vid Stadsledningskansliet. Det var i den första upphandlingen planerat att det skulle genomföras en upphandling för själva trygghetslarmen (välfärdstekniken) och en upphandling för larmcentralen. Den första upphandlingen avseende trygghetslarm påbörjades under hösten 2018 och annonserades 3 januari 2019. Två leverantörer lämnade anbud.

Vård- och äldre nämnden fattade beslut 29 april 2019 att anta lämnat anbud från en av leverantörerna. Av beslutet framgår att upphandlingen omfattade ett flertal områden så som trygghetshubb för ordinärt boende och särskilt boende, mobilt trygghetslarm utanför boende, IT-system och tjugotvå tillval. Avtal skulle tecknas med en leverantör och avtalstiden var sex (6) år med möjlighet upptill fyra (4) års förlängning, det vill säga en maximal avtalstid på tio (10) år.⁴⁵

Det framgår även av protokollet att Vård- och äldre nämnden beslutar att delegera till förvaltningschef att underteckna avtal samt avtalsförlängning och eventuella tilläggsavtal under avtalsperioden.

Upphandlingen av trygghetslarm med mera överklagades. Koncerninköp beslutade därför att avvaka med upphandling av larmcentral. Förvaltningsrätten gick i sin dom på leverantörens linje. Borås Stad överklagade till kammarrätten, där beslutet i slutet på 2019 blev att förvaltningsrättens dom stod fast. Projektet beslutade därefter i samråd med Koncerninköp att göra om upphandlingen.

Intervjuresultat avseende första upphandlingen

Enligt de intervjuade var det vanligt med överprövningar i denna typ av upphandlingar. Särskilt en av aktörerna/leverantörerna på marknaden överprövade allt menar de intervjuade. Skälen till överklagan var att upphandlingen resulterat i ett avtal som kan ses som ett ramavtal som sträcker sig över längre tid än tillåtet. Intervjuade uppger att hela processen i domstol tog väldigt lång tid. Beslutet från kammarrätten kom i slutet på 2019. Det innebär att projektet tappade mycket tid menar intervjuade.

Andra upphandlingen

Arbetet med andra upphandlingen pågick under 2020 och 2021. Upphandling nummer två genomfördes som ett förhandlat förfarande.

Enligt Upphandlingsmyndigheten kan förhandlat förfarande med föregående annonsering passa bra särskilt om den som upphandlar vill ha möjlighet att förhandla med leverantörerna samt om det som ska upphandlas kräver specialanpassningar, formgivning, innovation eller annan teknisk komplexitet. Förhandlat förfarande med föregående annonsering får enligt LOU användas i flertalet fall utom när mer standardiserade varor, tjänster eller byggtreprenader ska upphandlas. Förfarandet är indelat i två steg, alla leverantörer får ansöka om att delta och förhandling är tillåtet.⁴⁶

⁴⁵ Vård- och äldre nämnden, sammanträdesprotokoll 2019-04-29, §92

⁴⁶ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/forbered-upphandling/valja-upphandlingsforfarande/>

Själva kraven i andra upphandlingen finns beskrivna i en kravspecifikation.⁴⁷ Kravspecifikationen omfattar 236 olika krav fördelade inom områdena IT-system, kommunikationsenhet, mobil kommunikationsenhet, välfärdsteknik, larmcentral, utbildning och konsulttjänster. Av kravspecifikationen framgår bland annat att *”IT-systemet ska bestå av en webbapplikation. IT-systemets arkitektur och användargränssnitt ska vara modernt, öppet, flexibelt och intuitivt. Driften ska skötas av anbudsgivaren och ingen installation ska behöva göras lokalt. I IT-systemet ska det på ett smidigt sätt gå att koppla hubb och välfärdsteknik till rätt brukare. Uppgifter om brukaren ska hämtas från verksamhetssystemet Viva”*.⁴⁸ Några exempel på tekniska krav från listan är bland annat:

- **B3 ID:1** IT-systemet ska ha kapacitet för 5000 brukare och klara att hantera larm och data från Välfärdsteknik.
- **B3 ID:14** IT-systemet ska ha förmåga att autentisera användare i enlighet med standarden SAML 2.0.
- **B3 ID:44** IT-systemet ska larma när batteristatus är låg på Mobilt trygghetslarm.⁴⁹

Intervjuresultat avseende andra upphandlingen

Enligt intervjuade visade marknadsanalysen inför upphandlingen att det fanns två aktörer på marknaden som skulle kunna leverera det som Borås Stad efterfrågade. Arbetet med den andra upphandlingen behövde därför utformas på ett annat sätt än den första upphandlingen för att inte riskera att överprövas ännu en gång. Arbetet bedrevs under sommaren 2020. Enligt intervjuade innebär förhandlat förfarande att man kan förhandla med leverantör och leverantörerna kan lämna ett slutligt anbud på vad produkterna kan kosta.

Intervjuade uppger att innovation och framåtsyftande var viktiga ledord i arbetet med andra upphandlingen. Det fanns också ett ska-krav på att leverantören ska ha levererat larmtjänster i en stad med minst 75 000 invånare. Det fanns också ett antal tidsatta utvecklingskrav med i upphandlingen. Om dessa inte var klara vid de angivna tidpunkterna var detta förenat med mycket höga viten uppger intervjuade. En annan viktig aspekt som betonades var samverkan och att det skulle finnas ett innovationsforum där Borås Stad tillsammans med leverantören skulle kunna ta fram ny teknik.

Enligt intervjuade var en skillnad mellan första och andra upphandlingen att man inkluderade larmcentral i andra upphandlingen. Den tid som gick förlorad i och med överklagandet medförde att tidplanen krävde detta. Detta gjorde att andra upphandlingen hade större volym och växte i komplexitet. Det innebar även att man sökte en leverantör som skulle ansvara för hela trygghetskedjan. Borås Stad ville ha en part att arbeta med och ett helhetsåtagande från leverantörens sida. Det fanns dock inga krav på att larmcentralen skulle drivas i egen regi. Ett krav var att larmcentralen skulle prata både svenska och finska detta då Borås Stad är finskt förvaltningsområde.⁵⁰ Under upphandlingsprocessen är det alltid absolut sekretess vilket innebär att delaktighet i större omfattning inte är möjlig i själva upphandlingsprocessen. Referenspersoner från vobo och larmorganisationen var med i olika delar av processen.

Intervjuade fackliga företrädare menar att ingen från de fackliga organisationerna var inblandade i vare sig den första eller den andra upphandlingen. Det fanns exempelvis inte facklig representation i någon arbetsgrupp eller liknade inför eller under upphandlingarna. Inte heller medarbetare längre ut på linjen som arbetar nära brukarna var delaktiga i upphandlingsarbetet. Delaktigheten från personalens sida var obefintlig i upphandlingarna menar man.

⁴⁷ Bilaga 3, Kravspecifikation – Digitalt trygghetssystem inklusive larmcentral, Diarienummer 2020-000391N

⁴⁸ Ibid. s.4-6

⁴⁹ Ibid. s.1-8

⁵⁰ <https://www.boras.se/kommunochpolitik/nationellaminoriteter/forvaltningsomradeforfinska.4.5422ddb615a97f9683e9bf4f.html>

Utvärderingen av andra upphandlingen

Utvärderingen av andra upphandlingen genomfördes bland annat genom att leverantörerna som lämnat anbud bjöds in att komma till Borås Stad under en hel dag. De fick då visa sina produkter och montera upp sin teknik. Tjänstepersoner (bland annat chefer inom Vård- och äldreförvaltningen, personal från larm- och nattorganisationen och vobo) från IT verksamheten på Vård- och äldreförvaltningen var med vid utvärderingen och kopplade in sig på produkterna för att testa dess funktionalitet.

Intervjuresultat avseende utvärderingen av andra upphandlingen

En av leverantörerna lyckades inte särskilt bra vid besöket. Detta då de inte hängit med i teknik-utvecklingen framhåller intervjuade. Projektet gick därför vidare med den andra leverantören (hädanefter bara benämnd *leverantören* eller *nya leverantören* i rapporten). Leverantören var ganska stor på marknaden för ordinärt boende och hade erfarenhet från ett annat nordiskt land. Enligt intervjuade följde några månader av diskussioner med leverantören. De hade en bra dialog med leverantörens utvecklingsavdelning uppger intervjuade. Leverantören var enligt de intervjuade nöjd med att ha Borås Stad som en kommun där man kan utveckla sina produkter. Det förväntades bli synergieffekter då Borås Stad får tillgång till ny teknik och leverantören får en samarbetsaktör som man kan prova produkterna hos. Lösningen var enligt intervjuade lite unik och nyskapande. Andra upphandlingen uppmärksammades därför av SKR:s beställarnätverk.⁵¹

Intervjuade framhäver även att Borås Stad behövde arbeta med sin organisation parallellt med att installera nya trygghetslarm. Enligt intervjuade informerade Koncerninköp och projektorganisationen leverantören redan vid utvärderingen om att Borås Stad är en komplex organisation, bland annat då Borås Stad har en egen larmorganisation.

Fackliga företrädare uppger att de var delaktiga i utvärderingen. Detta genom att vara med när leverantörerna visade sin teknik.

Tilldelningsbeslut avseende andra upphandlingen

Vård- och äldre nämnden fattade 15 december 2020 beslut om att anta lämnat anbud från en av leverantörerna. Av protokollet framgår att:⁵²

”syftet med att upphandla digitalt trygghetssystem inklusive larmcentral är att skapa trygghet för brukare i Borås Stad. Upphandlingen syftar även till att hitta lösningar som hjälper personalen och avlastar från arbete som inte är värdeskapande, så att personalen kan fokusera på de omvårdnadsbehov som kräver mänskliga resurser och inte kan tillgodoses på annat sätt.

Upphandlingen omfattar ett webbaserat IT-system, mobilapplikation, kommunikationsenhet (Hubb) för ordinärt- och särskilt boende, mobil trygghetslarm, larmcentral och välfärdsteknik. Leverantören kommer också ansvara för installation och uppsättning på Borås Stads boenden. Målsättningen är att hitta en leverantör som Borås Stad kan ha ett partnerskap med, där man har en djupgående samverkan under avtalstiden.

Avtalstiden sträcker sig över tio (10) år med en uppskattad total kostnad på 130 mnkr. Finansiering sker inom befintlig ram bland annat genom anpassade arbetsätt för vårdpersonalen. Under utvärderingen har det framkommit att Tunstall inte uppfyller de krav som ställts i upphandlingen och kommer därmed diskvalificeras.”

Det framgår även av protokollet att Vård- och äldre nämnden beslutar att delegera till förvaltningschef att underteckna avtal samt avtalsförlängning och eventuella tilläggsavtal under avtalsperioden.

Även denna upphandling överprövades.

Intervjuresultat avseende tilldelningsbeslut avseende andra upphandlingen

Överprövningen drog ut på tiden även denna gång menar de intervjuade. Hela den rättsliga överprövningen avseende den andra upphandlingen tog sammanlagt cirka nio månader.

⁵¹ <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/upphandlinginkop/bestallargruppernatverk.12203.html>

⁵² Vård- och äldre nämnden, sammanträdesprotokoll 2020-15-15 §157

3.2.6 Avtal med ny leverantör

I november 2021 tecknades avtal med den nya leverantören. Avtalet omfattade bland annat:

- Ny larmcentral (som både ska vara svensk och finskspråkig)
- Nya trygghetslarm
- Mobila trygghetslarm

I avtalet ingick också nyckelfria lås och medicinskåp på korttid och vård- och omsorgsboende samt ytterligare en mängd olika former av digital teknik och hjälpmedel.⁵³ Avtalets syfte var att säkerställa en fungerande tjänst av digitalt trygghetssystem inklusive larmcentral så att Borås Stad kan utföra sitt åtagande gentemot kommuninvånarna och säkerställa bland annat deras trygghet.

Avtalet omfattade en tjänst som skulle fungera 24 timmar om dygnet, alla dagar i veckan, alla dagar per år med en obruten larmkedja.⁵⁴ Vård- och äldre förvaltningen skrev vidare på sin intranätsida att syftet med trygghetssystemet och välfärdstekniken är att skapa trygghet för brukare i Borås Stad.⁵⁵ Välfärdstekniken skulle även främja den enskilde personens självständighet, personliga integritet, delaktighet, aktivitet och valfrihet.⁵⁶

På Intranätet framgick även att efter avtalsunderskrift påbörjades uppstartsprojektet.

3.2.7 Uppdaterad projektplan

En ny uppdaterad projektplan togs fram av projektledaren i november 2021 ”Projektplan Trygghetssystem och välfärdsteknik”.⁵⁷ Projektplanen följer i huvudsak den struktur som togs fram i projektplanen under hösten 2018. Av den uppdaterade projektplanen framgår att projektet delas in i fem delprojekt:

1. *Delprojekt 1 ”Uppstartsprojekt”* med målet att godkänna leverans av de delar som omfattas av huvudavtalet så att implementering kan påbörjas i skarp drift.
2. *Delprojekt 2 ”Införandeprojekt vobo/korttid”* har målet att byta ut befintlig leverantörs internlarmsystem mot den nya leverantörens trygghetssystem och välfärdsteknik.
3. *Delprojekt 3 ”Införande ordinärt boende”* har målet att byta ut befintlig leverantörs trygghetslarm i ordinärt boende mot nya leverantörens trygghetssystem och välfärdsteknik. Byte av larmcentral ingår.
4. *Delprojekt 4 ”Införande mobilt trygghetslarm”* har målet att möjliggöra för brukare i Borås Stad att få mobilt trygghetslarm.
5. *Delprojekt 5 ”Införande SOF”* har målet att byta ut befintliga larmlösningar till leverantörens trygghetssystem och välfärdsteknik på boenden och inom socialpsykiatrin.

⁵³ Vård- och äldre förvaltningens intranätsida, 2021-11-03, Avtal för nytt trygghetssystem och välfärdsteknik.

<https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/vardochaldreforvaltningen/vardochaldreforvaltningensnyheter/vardochaldreforvaltningen/avtalfornytttrygghetssystemochvalfardsteknik.5.2863d80017cb7d3e1e3670e7.html>

⁵⁴ Borås Stad, Huvudavtal – Digitalt trygghetssystem inklusive larmcentral, Diarienummer 2020-00039IN

⁵⁵ Borås Stad har en gemensam intranätsida.

Från denna startside kan man exempelvis klicka vidare till respektive förvaltnings startside som är en del av intranätet.

⁵⁶ Borås Stad, Huvudavtal – Digitalt trygghetssystem inklusive larmcentral, Diarienummer 2020-00039IN

⁵⁷ Borås Stad, Projektplan, Trygghetssystem och välfärdsteknik, 2021-11-19

Den uppdaterade projektplanen innehåller även en riskanalys där de högsta riskerna i projektet har sammanställts (den fullständiga riskanalysen finns med som en bilaga till projektplanen). Respektive delprojekt har även upprättat separata riskanalys.⁵⁸ En tidplan som uppdateras löpande är också en del av projektplanen. Av projektplanen som är daterad 19 november 2021 framgår att delprojekt två som rör införande på vobo/korttid planeras vara klart i december 2022. Delprojekt tre som omfattar införande på ordinärt boende är tänkt att vara klart i februari 2023.⁵⁹

Projektledaren förfogade även över en projektgrupp med olika typer av kompetenser. Det fanns även en arbetsgrupp under projektgruppen. Projektet styrdes av en övergripande styrgrupp knuten till projektet och i styrgruppen fanns även representanter från leverantören. Det framgår av projektplanen vilken roll projektledaren ska ha. Denne ska bland annat ha kontakt med leverantören och hålla projektmöten för att se vilka öppna punkter som finns. Projektledaren ska även ha koll på vilka interna resurser som finns i organisationen, kommunicera med styrgruppen, förmedla status och få hjälp vid behov.

Intervjuresultat avseende den uppdaterade projektplanen

Leverantören ansvarade enligt intervjuade för delprojekt ett och två. Borås Stad hade delprojektansvar för delprojekt tre till fem. Intervjuade uppger att det fanns en tydlig beskrivning av projektorganisationen med roll- och ansvarsfördelning. Intervjuade uppger att det är vanligt vid denna typ av projekt att leverantören ingår i styrgruppen.

Nya projektledare

Projektledaren som har lett projektet från starten 2018 slutar sin tjänst i november 2021. Projektledaren ersätts då med två nya projektledare (projektledare två och tre). Detta sker i samband med att avtalet med ny leverantör börjar gälla. De två nya projektledarna är från ett externt företag och arbetar tillsammans som projektledare under en kortare period. Därefter lämnar projektledare tre projektet. I januari/februari 2022 kommer en ny projektledare (projektledare fyra). Projektledare två och fyra leder sedan projektet fram till i juni 2022 då projektledare två lämnar projektet. Från juni 2022 och framåt leder projektledare nummer fyra projektet själv fram till årsskiftet 2022/2023.

Intervjuresultat avseende nya projektledare

Enligt intervjuade behöver det generellt inte innebära en nackdel att en projektledare slutar. Särskilt inte när projektet samtidigt går in i en ny fas.

Nytt projektnamn

Vård- och äldreförvaltningen skriver på intranätet i mars 2022 att projektet under årens lopp benämnts på olika sätt men det fastställda namnet nu är Trygghetsskapande välfärdsteknik. Vård- och äldreförvaltningen har även en egen sida för projektet på intranätet där förvaltningen kommunicerar uppdateringar kring projektet under olika datum (hädanefter kallat projektets intranätsida).⁶⁰

⁵⁸ Ibid. s.17

⁵⁹ Ibid. s.15

⁶⁰ Vård- och äldreförvaltningens intranätsida, Trygghetsskapande välfärdsteknik, <https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/vardochaldreforvaltningen/utvecklingsarbetenochprojekt/trygghetsskapandevalfardsteknik.4.1ceb26651663c1f96ecdae6.html>

3.2.8 Pilot, implementering och driftsättande av projektet

Pilotprojekt, implementering och driftsättande av projektet kan i förenklande drag illustreras genom nedanstående bild. Ny teknik skulle installeras på vobo och korttid samt i ordinärt boende. Samtidigt som detta pågick samverkan, partnerskap och innovationsforum med leverantören.



Bild 6. Ett genomförande i tre delar

Intervjuresultat avseende implementering och driftsättande av projektet

Intervjuade uppger att det är inte bara var huvudfrågan om trygghetslarmen som skulle lösas av projektet. Flera andra frågor behövde lösas parallellt internt i Borås Stad. Konkreta exempel på detta var frågor om porttelefoner och brandlarm som behövde lösas med Lokalförsörjningsförvaltningen. Verksamheten hade önskemål om att allt skulle fungera ungefär som förut (personalen i larm- och nattorganisationen var vana med sina mobiler och hur det ska fungera) men samtidigt behövde de utveckla sitt arbetssätt i förhållande till den nya tekniken. Intervjuade framhåller att arbetet med innovationsforum fick prioriteras ned. Detta då projektet behövde prioritera utvecklingen som handlade om pilot och breddinförel av trygghetslarm.

Pilot (våren 2022)

Under våren 2022 inleddes piloten för att utvärdera hur olika lösningar fungerade, forma rutiner och arbetssätt inför breddinförande. Piloten omfattade ett vård- och omsorgsboende, en korttidsenhet, ett antal brukare i ordinärt boende samt brukare för mobilt trygghetslarm. Införandet skulle sedan ske i etapper.⁶¹

Att göra en pilot i ett projekt har som syfte att testa och utvärdera hur olika lösningar fungerar, forma rutiner och arbetssätt inför ett breddinförande. Projektet planerade att genomföra pilot på ett vård- och omsorgsboende och ett korttidsboende under mars 2022. Några veckor senare i slutet av april 2022 skulle en pilot genomföras för 50 brukare i ordinärt boende. På grund av vissa förseningar skulle ytterligare teknik såsom digitala lås, trygghetskameror och läkemedelskåp testas så snart de fanns tillgängliga.⁶² Piloten startade i mars 2022 och nya trygghetslarm, rörelselarm och dörrlarm installerades enligt plan. Målsättningen var inledningsvis att kunna påbörja breddinförande av de nya larmlösningarna före sommaren 2022.

Larm- och nattorganisationen inom Vård- och äldreomsorgen genomförde en riskbedömning inför förändring i verksamheten i mars 2022 i samband med piloten. Detta för att bland annat se risker för ökad arbetsmängd men även för att ta reda på om service gentemot medborgare/brukare på något sätt skulle kunna påverkas.⁶³

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

⁶³ Riskbedömning inför förändring i verksamheten, Natt och larmorganisationen, Vård- och äldreomsorgen, 2022-03-17

Intervjuresultat avseende pilot

Intervjuade uppger att frågor gällande vård- och omsorgsboende hamnade mer i fokus under piloten än frågor gällande ordinärt boende. Detta då det var tekniskt och innovationsmässigt mer intressant. Intervjuade uppger vidare att det under piloten upptäcktes en del brister. Bland annat skulle batterierna som sitter i kommunikationsenheterna (hubbarna) hos brukarna hålla 48 timmars batteritid om de dras ut från elnätet. Kravställan i projektet var att fördubbla ställtiden från 24 till 48 timmar. I verkligheten höll batterierna bara cirka 10-12 timmar. Därmed fick man en försämring med ungefär hälften sett till batteritid i och med den nya tekniken.

Några intervjuade betonar att testerna i piloten överlag fungerade bra. Projektet testade larmen hos ett begränsat antal brukare i vobo och korttid samt i ordinärt boende. Piloten uppdagade vissa problem med larmen. Piloten är till för att fånga upp saker som inte fungerar. Piloten tog dock lång tid och arbetet blev fördröjt. Andra intervjuade uppger att piloten troligen inte var tillräckligt omfattande och om man genomfört en större pilot så hade man troligen hittat fler problem som borde åtgärdats tidigare och före breddinförelsen.

När det gäller riskanalyser avseende införande i ordinärt boende uppger intervjuade att analysen hade fokus på personalens arbetsmiljö. Intervjuade uppger att man borde ha genomfört ytterligare en till riskanalys i införandeprojektet under ledning av projektledaren, då med ett brukar- och patientsäkerhetsfokus. Patientsäkerhetsperspektivet kom inte upp på agendan enligt intervjuade.

Intervjuade uppger att innan piloten hade förvaltningen/projektledningen en presentation för medarbetare och politiker.

Intervjuade fackliga företrädare uppger att personalen tyckte generellt att de nya larmen lät väldigt bra då att man skulle få trygghetslarm, fall-larm och andra funktioner som skulle underlätta vardagsarbetet och öka tryggheten för brukarna. Man hade pilot på vård- och omsorgsboende med många problem under våren 2022. Breddinförandet blev därför försenat. Det var bra menar de intervjuade att projektet inte påbörjade breddinförelse under sommaren 2022 som först var tanken. Detta då det blivit problem med alla sommarvikarier som arbetar då. Under en pilot är det naturligt att saker inte fungerar i början, det är ju därför man har en pilot. Personalen på boendena observerade saker under piloten som inte fungerade. Enligt intervjuade resonerade personalen på boendet, att dessa löser projektet senare. Så blev det dock aldrig. Intervjuade fackliga företrädare menar även att personalen upptäckte fel på larmen under piloten som avsåg ordinärt boende.

Riskanalys i samband med pilot

I piloten för vård- och omsorgsboende och korttid ingick att testa mobilapplikation för personalen, trygghetshubb⁶⁴ och larmfunktioner (larm knapp, rörelselarm, sänglarm m.m.), nyckelfritt lås, digital närvaro samt digitalt läkemedelsskåp. Det genomfördes en riskinventering där den teknik som ingår i delprojekt 1 har inventerats. Beställare var förvaltningschef på Vård- och äldre förvaltningen. Riskinventering för vård- och omsorgsboende och korttid genomfördes utifrån följande perspektiv:

- brukare/patient
- medarbetare (enhetschef, samordnare/IT-ombud, undersköterska/vårdbiträde, sjuksköterska)⁶⁵

⁶⁴ Hubbär är själva telefonen som sitter på väggen. Till hubben kan man koppla olika typer av larm.

⁶⁵ Riskinventering, nytt trygghetssystem, Vård- och omsorgsboende och korttid, maj 2022 – slutrapport, s.2

Arbetet med att göra riskinventeringen och ta fram rapport leddes av personal från Vård- och äldre förvaltningen. I arbetet fanns även ett analysteam som stöd. Teamet bestod av olika personer som arbetar ute i verksamheterna och på kvalitet och utvecklingsavdelningen. Analysteamet riskinventerade även övergripande risker inför ett breddinförande.

En slutrapport lämnades i maj 2022. Några av slutsatserna i rapporten var att analysteamet såg att det under piloten fanns behov av systemförbättringar. Slutrapporten lyfte även upp vikten av att det fanns en tydlig och kommunicerad breddinförandeplan med en tidsplan. Tidsplanen behövde beskriva vad varje enhet ska göra dag för dag i ett införande. Planen behövde även beskriva vem som skulle göra vad i projektet och vid enheterna.⁶⁶ Det togs fram en breddinförandeplan som justerades löpande. Det togs också fram mer detaljerade tidsplaner avseende breddinförande för respektive boende.

Intervjuresultat avseende riskinventering i samband med pilot

Intervjuade uppger att det gjordes en riskanalys i samband med piloten på vård- och omsorgsboende och korttid. Denna har även följts upp under hösten 2023 enligt intervjuade. Intervjuade fackliga företrädare delar den bilden men lägger till att fokus var arbetsmiljö, personal och vårdtagare. Arbetsgivaren tog initiativ till riskanalysen. Vissa risker man såg inledningsvis kvarstod i uppföljningen som genomfördes. Detta innebär att vissa risker som identifierades i riskanalysen inte fullt ut har omhändertagits i projektet.

Uppskjutet breddinförande (augusti-december 2022)

Breddinförandet var inledningsvis planerat att starta under maj 2022. Leverantörens utveckling av systemet och appen för mottagning av larm hade då försenats. Med anledning av detta beslutade projektets styrgrupp att flytta fram breddinförandet till hösten 2022. Detta för att piloten ska kunna utvärderas på rätt grunder och för att det inte ska bli ytterligare merarbete.⁶⁷ Vid styrgruppsmötet i slutet av juni (vecka 26), togs beslut att flytta fram breddinförandet ytterligare två veckor. Främsta orsaken till detta var att leverantörens utveckling av IT-systemet ännu inte var färdigt samt att vissa tekniska felsökningar fortfarande pågick.⁶⁸ I juli 2022 kommunicerar projektet att utbytet till nytt trygghetslarmsystem är planerat att starta i slutet av augusti 2022 (vecka 33).

Styrgruppen beslutade 22 augusti 2022 att breddinförandet skulle skjutas upp ytterligare. Detta så att införandet skulle bli välplanerat för brukare, patienter och medarbetare. Leverantörens utveckling av IT systemet var ännu inte är färdig enligt det som krävts. Det pågick fortfarande ett antal tekniska felsökningar som varit svårare att åtgärda än beräknat. Styrgruppen tog också beslut om att allt ska göras färdigt enligt avtal innan en ny planering för breddinförandet påbörjades. När allt är färdigt ska det testas av pilotenheterna innan breddinförandet. Piloten pågick fortsatt på ett vård- och omsorgsboende, en korttidsenhet och för ett mindre antal brukare i ordinärt boende.⁶⁹

⁶⁶ Ibid, s.8

⁶⁷ Vård- och äldre förvaltningens intranätsida, 2022-05-05 Framflyttat breddinförande för projektet Trygghetsskapande välfärdsteknik. <https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/vardochaldreforvaltningen/vardochaldreforvaltningensnyheter/vardochaldreforvaltningen/framflyttatbreddinforandeforprojektttrygghetsskapandevalfardsteknik.5.4a4c43111808ac1c20a11f0e.html>

⁶⁸ Vård- och äldre förvaltningens intranätsida, 2022-07-04 Breddinförandet av nytt trygghetslarmsystem skjuts upp ytterligare. <https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/vardochaldreforvaltningen/vardochaldreforvaltningensnyheter/vardochaldreforvaltningen/breddinforandetavnytttrygghetslarmsystemskjutsuppytterligare.5.5aa18933181c0815bf621fa1.html>

⁶⁹ Vård- och äldre förvaltningens intranätsida 2022-08-24, Breddinförandet av nytt trygghetslarmsystem skuts upp återigen. <https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/vardochaldreforvaltningen/vardochaldreforvaltningensnyheter/vardochaldreforvaltningen/breddinforandetavnytttrygghetslarmsystemskjutsuppaterigen.5.24cc3b92182a5c4a197a8f4f.html>

Utöver styrgruppen för projekt trygghetsskapande välfärdsteknik finns en styrgrupp för IT vård- och omsorg. Denna styrgrupp är inte en del av projektet men information från projektet har löpande delats från projektet till styrgrupp IT vård- och omsorg.

Styrgruppen för IT-vård och omsorg hade möte 29 augusti 2022. Trygghetsskapande välfärdsteknik var uppe som en av punkterna på mötet. Av minnesanteckningarna framgår att breddinförandet var uppskjutet både i ordinärt boende och på vård- och omsorgsboende. I bilagan presenterades också en statusrapport som innehöll status för sex problem med larmsystemen som ej var åtgärdade.⁷⁰

Styrgruppen för IT-vård och omsorg hade möte 24 oktober 2022. Trygghetsskapande välfärdsteknik var uppe som en av punkterna på mötet. Av minnesanteckningarna framgår att det att det pågick arbete med sju olika problem med larmsystemen:

- Integration för att hantera användare i leverantörens system
- Integrationer med Viva för att importera vårdtagare.
- Mobilapp för att ta emot larm.
- Felaktig positionering av larm
- Kort batteritid på hubbar
- Öppna digitala lås och medicinskåp med tjänstekort
- Lösning på att hubbar tappar kontakten

Den sista av dessa punkter var enligt minnesanteckningarna åtgärdad. Arbete pågick med de övriga aktiviteterna.⁷¹

I november 2022 pågick fortfarande pilotprojektet och det utökades med ytterligare ett vård- och omsorgsboende. Att det utökades med ett boende berodde på att larmsystemet vid ett boende hade skadats av ett åskoväder. Därmed deltog två olika vård- och omsorgsboenden i pilotprojektet. I november 2022 höll leverantören fortfarande på med utveckling av trygghetslarmsystemet. Vidare höll leverantören på att åtgärda fel och brister som uppdagats när piloten pågått på det första vård- och omsorgsboendet och på korttidsenheten. Vård- och äldreförvaltningen ställde krav på att utrustning och system ska fungera i stort sett felfritt under fyra veckor på pilotenheterna för att breddinförandet ska kunna påbörjas. Vid styrgruppsmötet beslutades att breddinförande inte kan börja förrän strax innan julen 2022.⁷²

Intervjuresultat avseende uppskjutet breddinförande

Intervjuade uppger att styrgruppen vid möte i april 2022 tog upp frågan om viten och dokumenterade det i protokollet. Från och med då började viten kopplade till avtalet att löpa. Vitenas utveckling tog sedan styrgruppen löpande upp med leverantören vid möten och annan korrespondens.

Intervjuade uppger att det var mycket problem att reda i vid det uppskjutna breddinförandet. Det hände inget i projektet med de problem som uppdagats i piloterna. Förvaltningschefen för Vård- och äldreförvaltningen fick kopplas in och ta plats i styrgruppen för projektet. Det genomfördes även extrainsatta styrgruppsmöten under maj/juni 2022. Intervjuade menar att styrgruppen har haft täta möten under projektet (i stort sett varannan vecka).

⁷⁰ Minnesanteckningar Styrgruppen IT-vård och omsorg, 2022-08-29, bilaga 4

⁷¹ Minnesanteckningar Styrgruppen IT-vård och omsorg, 2022-10-24, bilaga 4

⁷² Vård- och äldreförvaltningens intranätsida, 2022-11-16, Pilotprojekt utökas med ytterligare ett boende
<https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/vardochaldreforvaltningen/vardochaldreforvaltningensnyheter/vardochaldreforvaltningen/pilotprojektutokasmedytterligareettboende.5.2c920f00184500c8ebfa039a.html>

De intervjuade fackliga företrädarna pekar på att det sades att det skulle komma positiva effekter som ett resultat av den nya tekniken. Detta infriades inte under pilotdriften. Det skulle exempelvis komma nya medicinskåp och dörrlås som en del av införandet av nytt larmsystem. Detta plockades bort i genomförandet under pilotstadiet. Orsaken var enligt de intervjuade i projektet att leverantörens lösning krävde tilläggsprodukter för att kunna fungera med tjänstekort. Projektet prioriterade bort tillkommande teknik för att få leverantören att fokusera på identifierade brister.

Ytterligare nya projektledare (januari 2023)

Projektledare nummer fyra lämnade projektet vid årsskiftet 2022/2023. Denne lämnade över till projektledare nummer fem och sex som under en tid drev projektet tillsammans.⁷³ Projektledare nummer fem var anställd internt och projektledare sex var ifrån ett externt företag. Projektledare nummer sex blir sedan ensam projektledare av projektet.

Intervjuresultat avseende ytterligare nya projektledare

Intervjuade uppger att när projektledare fem och sex börjar i projektet uppmärksammar de att avtalet med den gamla leverantören av trygghetslarm på ordinärt boende går ut 30 juni 2023. Att avtalet med den tidigare leverantören löpte ut var sedan tidigare väl känt i projektet. Detta avtal gick enligt gamla leverantören absolut inte att förlänga. Projektledaren fick då instruktionerna att 30 juni 2023 var deadline och att de nya trygghetslarmen från nya leverantören måste vara breddinförda då. Det var ont om tid och projektet var i tidsnöd menar de intervjuade. Projektet omfattade mer än bara trygghetslarm (det innefattade även larmtillbehör med mera). De nya projektledarna drog tillsammans med styrgruppen slutsatsen att det på grund av tidsbristen inte skulle gå att få ut nya produkter utöver själva grundprodukten (trygghetslarm) vid breddinförandet.

Breddinförande på vård- och omsorgsboenden och på korttidsenheter (januari 2023)

Styrgruppen för projektet tog beslut under vecka två i januari 2023 att starta breddinförandet av nytt trygghetslarmssystem på vård- och omsorgsboende och korttidsenheter. Införandet skulle ske med start vecka tre i januari 2023.

Ytterligare uppskjutet breddinförande i ordinärt boende (januari 2023)

Avseende ordinärt boende skulle införandet dröja ytterligare enligt beslut från styrgruppen i januari 2023. Detta då det fortfarande återstod teknisk utveckling från leverantören, bland annat gällande batteritiden. Detta var ett prioriterat område enligt information på intranätet från projektet och Vård- och äldreomsorgen hade en nära dialog med leverantören.⁷⁴

Driftstörningar i trygghetslarmsystemet vid breddinförandet (januari 2023)

Vård- och äldreomsorgen skriver på sin intranätsida den 30 januari 2023 att de noterar att det under vecka fyra varit flera driftstörningar med det nya trygghetslarmsystemet. Det inträffade bland annat driftstörningar som gjorde att appen för larmmottagning och portalen inte fungerade under en period. Förvaltningen uppger att detta fått påverkan på verksamheten. Driftstörningarna har påverkat de tidigare pilotenheterna (tre olika vård- och omsorgsboenden) samt de enheter som var först ut med breddinförandet.⁷⁵

Enligt förvaltningen hade de en nära dialog med leverantören som skulle utreda och åtgärda de problem som uppstod. Enligt förvaltningen pågick det även ett arbete för att förhindra att det sker igen. Leverantören fick i uppdrag att lämna incidentrapporter från samtliga störningar. Under vecka fyra 2023 tog styrgruppen beslut om att breddinförandet fortsätter enligt plan men under noga översyn och med en kontinuerlig och nära kontakt med leverantören.⁷⁶

⁷³ Vård- och äldreomsorgens intranätsida, 2023-01-13, Nu inleds införandet av nytt trygghetslarmsystem

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Vård- och äldreomsorgens intranätsida, 2023-01-30, Driftstörningar i nytt trygghetslarmsystem

⁷⁶ Ibid.

Breddinförsel av trygghetslarm i ordinärt boende (februari-april 2023)

Under vecka åtta (senare delen av februari 2023) startade breddinförandet av det nya trygghetslarmsystemet i ordinärt boende. I samband med detta fick samtliga brukare som har trygghetslarm ett brev hemskickat med information om att ett utbyte kommer ske och hur det kommer gå till. När införandet startade var det planerat att det skulle bytas ut ca 180 trygghetslarm per vecka. Utbytet inleddes med brukare som bor i centrala delarna av Borås. Information delgavs även på Vård- och äldreförvaltningens intranätsida.⁷⁷

På intranätssidan framgick även att projektet höll en nära dialog med leverantören för att upptäcka och åtgärda eventuella fel och störningar. Då nuvarande avtal med befintlig leverantör löpte ut är det samtidigt viktigt att starta upp breddinförandet och börja använda den nya tekniken.⁷⁸ Detta innebar veckovisa och ibland dagliga avstämningar med leverantören.

Intervjuresultat avseende utbytet av trygghetslarm i ordinärt boende

Intervjuade konstaterar att breddinförandet kom igång väldigt sent, det borde kommit igång före jul 2022 men startade först i mitten av februari 2023. Det var bland annat problem med leverans av teknik och hårdvara som behövde lösas innan breddinförseln kunde starta. Nu stod man med ca 3500 brukare som har larm i ordinärt boende och dessa skulle bytas ut i en väldigt hög takt med tanke på att avtalet med gamla leverantören löper ut.

Intervjuade uppger att tekniska problem tidigt blev aktuella i mer eller mindre omfattning i samband med breddinförandet av trygghetslarm i större skala. Det var framförallt under vecka 12 2023 som man fick kännedom om problemen, alltså bara några enstaka veckor efter att breddinförandet startat. Några av de intervjuade uppger bland annat att nedanstående avvikelser uppmärksammades av larm- och nattorganisationen vid Vård- och äldreförvaltningen.

- Larmknappen fungerar inte.
- Larm syns inte för all personal i appen i mobiltelefonen.
- Larm syns inte i appen i mobiltelefonen alls.
- Armband trillar av brukaren.
- Dålig ljudkvalité vid larm.
- Larm kopplar ej upp till nätet.
- Personal blir utloggade från appen i mobiltelefonen.
- Larm inkommer från fel hubb.
- Larm inkommer på engelska.
- Larm inkommer med fel larmorsak.
- Larm inkommer till ordinärt boende från korttidsboende.

Dessa avvikelser innebar enligt intervjuade stora påfrestningar för larm- och nattorganisationen. Intervjuade fackliga företrädare bekräftar förhållandena. Intervjuade uppger att konsekvenserna för verksamheten bland annat var:

- Många oklara larm som måste åtgärdas, vilket innebar betydande merarbete.
- Hög belastning på personalen och försämrad arbetsmiljö.
- Frustration över att teknik inte fungerar.
- Oro för att problemen ska gå ut över brukaren.

⁷⁷ Vård- och äldreförvaltningens intranätsida, 2023-02-09, Nu startar utbytet av trygghetslarm i ordinärt boende.

⁷⁸ Ibid.

Trots alla avvikelser har verksamheten enligt intervjuade ändå försökt att genomföra verksamheten som vanligt. Larm- och nattorganisationen behövde även ta fram nya rutiner och arbetssätt med anledning av förhållandena. En arbetsgrupp, där bland annat medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) och socialt ansvarig samordnare (SAS) ingått, arbetade med att se över hur alla SoL-avvikelser och tekniska avvikelser skulle tas om hand.⁷⁹ Finns det en fara för brukaren registreras en SoL-avvikelse eller en anmälan enligt Lex Sarah. De bristfälliga funktionerna i de nya larmen ledde till en mängd SoL-avvikelser och en Lex Sarah anmälan. Några intervjuade uppger att problemen med de nya larmen inte märktes i pilotprojektet utan uppdagades först vid breddinförelsen.

Intervjuade uppger att det finns en upprättad checklista i förvaltningen när en större mängd (mer än 100) trygghetslarm ligger nere. Det finns även en rutin då enstaka larm inte fungerar.⁸⁰

Stopp i utbytet av trygghetslarm i ordinärt boende (april 2023)

Den 21 april 2023 stoppar Vård- och äldreförvaltningen utbytet av trygghetslarm på grund av leveransproblem och fortsatta brister hos den nya leverantören. Förvaltningen hade en diskussion med leverantören om hur de kan lösa problemen. På grund av leveransproblem behövde larmbytet skjutas fram. Larminstallationen på korttid och vård- och omsorgsboenden påverkades inte av förseningen.⁸¹

Projektet genomförde en rad åtgärder i syfte med anledning av alla brister. Projektet krävde bland annat nya armband till samtliga larmknappar, begärde ut ljudfiler från larmcentralen för att själva och tillsammans med leverantören höra ljudkvaliteten, kontrollerade loggar vid fel, testade för att se om fel kunde återskapas både i kontorsmiljö och i verksamheten. Nya armband köptes in. Projektet genomförde även möten med larmcentralen. Verksamheten fick även mandat från förvaltningschef att de kunde utöka bemanningen i larmorganisationen, för att klara den ökade arbetsbelastningen. Projektet gjorde även försök att få till stånd ett förlängt avtal med den gamla leverantören av trygghetslarm i ordinärt boende. Detta för att inte riskera att stå helt utan fungerande larm.

I början på oktober 2023 uppges att cirka 1 400 till 1 500 larm har bytts ut. Samtidigt finns cirka 1800 larm kvar hos den gamla leverantören. Inom korttidsverksamheten och på vobo är samtliga larm utbytta till den nya leverantören. Det är främst i ordinärt boende som det fortfarande finns problem. I ordinärt boende går trygghetslarmet mot en larmcentral. På vård- och omsorgsboende finns personal i närheten så effekten blir inte så stor.

Intervjuresultat avseende stopp i utbytet av trygghetslarm i ordinärt boende

En intervjuad uppger att det framförallt var problemet med ljudkvalitet som gjorde att man stoppade utbytet. En annan intervjuad nämner att en av orsakerna var att larmorganisationen inte maktade med den ökade arbetsbelastningen som alla problem orsakade. Andra intervjuade uppger att leverantören inte förmådde leverera så kallade hubbar. Detta inföll under en kritisk period i införelsen av de nya larmen där 180 trygghetslarm per vecka skulle levereras. Detta innebar att det blev uppenbart för styrgruppen att införelsen skulle dra ut på tiden och att avtalet med den gamla leverantören behövde förlängas. Detta då de nya larmen inte skulle finnas på plats när avtalet för de gamla larmen löpte ut. Avtalet gick att förlänga ytterligare även om det blev dyrt. Avtalet skulle annars ha löpt ut 30 juni 2023 vilket hade fått stora konsekvenser.

⁷⁹ Alla avvikelser som leder till problem för brukare registreras i Viva och det blir en brukarrapport.

⁸⁰ VÅF, Checklista när en större mängd (mer än 100) trygghetslarm ligger nere, CHK 8838 och VÅF HTJ, INS 8821 Om enstaka larm inte fungerar

⁸¹ Vård- och äldreförvaltningens intranätsida 2023-04-21, Stopp för utbytet av trygghetslarm i ordinärt boende <https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/vardochaldreforvaltningen/vardochaldreforvaltningensnyheter/vardochaldreforvaltningen/stoppiutbytetavtrygghetslarmiordinarboende.57d25b9621876f043863c588c.html>

Enligt intervjuade behövdes täta projektmöten och styrgruppsmöten. I och med att leverantören stuttit med i styrgruppen gick det inte gått att lyfta upp vissa saker där. För att komma framåt i arbetet bildades därför en intern styrgrupp i Borås Stad. Denna bestod av flera personer från förvaltningsledningen vid Vård- och äldreförvaltningen. Intervjuade lyfter även fram att larmorganisationen och teknikgruppen arbetat tillsammans med brukaren i fokus. Enligt intervjuade var status i slutet av maj 2023 att det pågick fortsatt förhandling och kravställan på leverantören. Inget fortsatt byte av larm i ordinärt boende skulle ske innan kraven var uppfyllda.

Flera intervjuade uppger att de var oroliga inför sommaren 2023 eftersom det kommer mycket ny personal till verksamheterna då. Införandet av trygghetslarm var fortsatt satt på paus under sommaren för att minimera risker. Andra intervjuade berättar att leverantören hade lovat att lösa fel och brister under sommaren och att det fanns en deadline till vecka 33. Projektet kontaktade leverantören efter sommaren och då hade egentligen ingenting hänt. Leverantören lovade då att vecka 35 skulle det vara klart istället. En av de intervjuade sammanfattar leverantörens agerande såsom att *"leverantören lovar och lovar."* Det blir till slut en ohållbar situation menar intervjuade.

Intervjuade uppger att styrgruppen relativt tidigt beslutade att använda de möjligheter när det gäller viten och hålla inne med betalning. Projektkostnaden hölls inne motsvarande det projektet inte fått levererat och kunnat testa. Dessutom betalade inte projektet fullt ut för IT-system och de produkter som installerats då de inte uppfyllde kraven (batteritiden) eller hade brister. Det genomfördes även extra möten och möten med leverantörens VD med flera åtgärder. I efterhand konstaterar flera intervjuade ingen av dessa åtgärder hade någon effekt på leverantörens leveranser.

Intervjuade uppger vidare att projektledningen delvis har litat för mycket på vad leverantören säger. Har leverantören sagt att om två veckor ska ett visst problem vara åtgärdat då har projektet kommunicerat ut detta till medarbetare. När problemet ändå inte är åtgärdat har det fallit skugga på projektet. Intervjuad uppger att *"tilltron till projektet blev skadat."*

Intervjuade uppger att det fått stora konsekvenser att ha två olika larmsystem varav ett inte fungerat fullt ut. Det har blivit en arbetsmiljöfråga för personalen vid larmorganisationen och svårt att ha kunskap om två olika system för teknikgruppen. Intervjuade fackliga företrädare uppger att det i praktiken är sex olika system (appar) inklusive Viva som personalen ska arbeta i med sina mobiltelefoner. Dessa är inte heller integrerade med varandra (detta var heller ingen uppgift för projektet). Förhållandena har medfört mycket obehag, både för anställda men framförallt för brukare. Medarbetarna litar inte på tekniken. Intervjuade menar vid tidpunkten för intervjun under hösten har man hittills haft fyra Lex Sarah anmälningar som är direkt kopplade till problemen med larmen.

Flera intervjuade menar att det är viktigt att verksamheten löpande rapporterar in avvikelser. Detta både avseende tekniken och vårdrisker. Detta så att berörda i organisationen får reda på vad det är som är fel och inte fungerar. Intervjuade framhåller att det i verksamheterna under hösten fanns en stor trötthet när det gäller att inrapportera avvikelser och att avvikelserrapporteringen troligen har blivit lidande av detta.

Flera av intervjuade lyfter fram att det har funnits problem med leverantörens projektledning och förmåga att hålla uppsatta tidsgränser under pilot och breddinförande. De uppger också att samarbetsproblemen med leverantören varit betydande.

3.3 Avtalet som gäller ordinärt boende sägs upp

Vård- och äldreförvaltningen skriver på intranätet 13 oktober 2023 att omförhandling med leverantören är slutförd. Leverantören har inte lyckats åtgärda problemen inom den bestämda tidsramen och inte levererat vad som utlovats. Vård- och äldreförvaltningen har genomfört en omförhandling för den del av avtalet som gäller ordinärt boende. En ny upphandling kommer att genomföras.

Upphandlingen omfattar:

- Trygghetslarm.
- Larmcentral.
- Digital tillsyn.
- Mobila trygghetslarm.

När ett nytt avtal har tecknats påbörjas ett successivt utbyte av samtliga larm i ordinärt boende.

Förvaltningsledningen menar att få en fungerande välfärdsteknik är en prioriterad fråga i förvaltningen. Problemen med tekniken har tagit mycket kraft och förvaltningen hoppas nu på att kunna sätta fokus på att komma vidare i utvecklingen.⁸²

Vård- och äldreförvaltningen skriver på intranätet 19 december 2023 att en ny upphandling gällande ordinärt boende för trygghetslarm, larmcentral och digital tillsyn nu är klar och Vård- och äldreomsorgen har fattat beslut om att tilldela en ny leverantör avtalet.⁸³

Projektledare nummer sex lämnar projektet i början på december 2023 och lämnar över till projektledare nummer sju.

⁸² Vård- och äldreförvaltningens intranätsida 2023-10-13, Slutförd omförhandling med leverantören
<https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/vardochaldreforvaltningen/vardochaldreforvaltningensnyheter/vardochaldreforvaltningen/slutfordomforhandlingmedleveron.5.7dd59e4d18aff2e2d7f79191.html>

⁸³ Vård- och äldreförvaltningens intranätsida, 2023-12-19, Ny leverantör av trygghetslarm,
<https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/vardochaldreforvaltningen/vardochaldreforvaltningensnyheter/vardochaldreforvaltningen/nyleverantoravtrygghetslarm.5.5e5ea1c18c809adcabaa7f.html>

3.4 Vård- och äldre nämndens styrning av projektet

En genomgång av samtliga Vård- och äldre nämndens sammanträdesprotokoll för 2022 (12 stycken) visar att trygghetsskapande välfärdsteknik/trygghetslarm inte varit uppe som en enskild punkt vid något av sammanträdena under året. Information kan ha förmedlats under punkten förvaltningschefen informerar. Detta framgår dock inte av något protokoll för 2022.

En genomgång av Vård- och äldre nämndens protokoll för 2023 (12 stycken) visar att trygghetsskapande välfärdsteknik varit uppe som en egen punkt vid ett sammanträde. Det gällde det extrainsatta nämndssammanträdet 19 december 2023 då nämnden beslutade att anta lämnat anbud i upphandlingen av trygghetslarm och larmmottagning. Vid nämndens möte 18 april 2023 fick nämnden under punkten förvaltningschefen informerar bland annat information och svar på frågor om driftstörningen av trygghetslarm.

Vid nämndens möte 13 juni 2023 under punkten förvaltningschefen informerar fick nämnden information om larmleverantören. Vid mötet 29 augusti 2023 under punkten förvaltningschefen informerar fick nämnden en nulägesrapport kring trygghetslarmen. Vid nämndens möte 24 oktober 2023 under punkten förvaltningschefen informerar erhöll nämnden information om att omförhandling kring trygghetslarm i ordinärt boende är avslutad.

Intervjuresultat avseende Vård och äldre nämndens styrning

På nämndens möte 23 maj 2023 fick nämnden enligt en intervjuad information om utbytet av trygghetslarm. Av bildspelet som visades för nämnden framgick bland annat uppmärksammade brister i ordinärt boende. I informationen framgick även styrgruppens arbete, avtalsförhållanden med leverantörerna och hur arbetet fortsatt skulle bedrivas. Enligt intervjuade erhåller Vård- och äldre nämnden normalt sett inte löpande information om projekt som pågår och bara flyter på. Enligt intervjuad informerade man nämnden i början av 2023 eftersom det var då det började uppstå problem med projektet.

Intervjuade fackliga företrädare uppger att fram till våren 2023 var det inte uppe någon speciell information till nämnden om arbetet eller problematiken med trygghetslarm. Enligt intervjuade var det någon enskild nämndledamot som ville ha mer information kring problemen med leverantören och arbetet med trygghetslarmen. En sådan presentation gavs till nämnden i maj 2023. Nämnden blev då varse om problematiken kring leverantören. Nämnden borde blivit informerad minst ett år tidigare menar man.

Nämndens riskanalys och plan för intern kontroll 2021-2023

Nämnderna har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde. Varje nämnd ska löpande följa upp det interna kontrollsystemet inom sitt verksamhetsområde. Intern kontroll omfattar kommunens organisation, processer, rutiner och system. Nämnden genomför varje år en egen riskanalys som en del av arbetet med intern kontroll. Riskanalysen för åren 2021 till 2023 innehåller risker kopplade till arbetet med välfärdsteknik.⁸⁴ Riskerna har omfattat bland annat risk att nämnden inte klarar att införa välfärdsteknik i den takt och omfattning som behövs för god och säker vård och risk för förseningar i införandet av välfärdsteknik med anledning av komponentbrist i världen.

Riskerna har inte tagits med i Vård- och äldre nämndens beslutade plan för intern kontroll för åren 2021 till 2023.

Uppföljning av inriktningsdokument för äldreomsorgen i Borås

Nämnden har på möte 20 december 2022 beslutat att godkänna uppföljning av inriktningsdokument för äldreomsorgen i Borås. I uppföljningen redovisas de arbetsinsatser och förändringar som har genomförts utifrån inriktningsdokumentets målsättningar. Det framgår av uppföljningen att Vård- och äldre nämnden har kontinuerligt fått information och föredragningar om det arbete som pågått inom de olika utvecklingsområdena under perioden.⁸⁵

⁸⁴ Vård- och äldre nämnden, riskanalys 2021, planen för intern kontroll beslutad 2020-08-24, Vård- och äldre nämnden, riskanalys 2022, planen för intern kontroll beslutad 2021-08-17 och Vård- och äldre nämnden, riskanalys 2023, planen för intern kontroll beslutad 2022-08-30

⁸⁵ Sammanträdesprotokoll, Vård- och äldre nämnden 2022-12-20 §163 och Uppföljning av Vård- och äldre nämndens Inriktningsdokument för äldreomsorgen i Borås Stad 2018-2022, beslutad av Vård- och äldre nämnden 2022-12-20

3.5 Effektmålen

Det ställdes upp nio olika effektmål i projektet (se avsnittet 3.2.4 om projektplan). Merparten av de intervjuade uppger att effektmålen för projektet till största delen ännu inte har uppnåtts. Effekthemtagningen måste bli mer tydlig när man ska införa ett så komplicerat projekt menar man. I stället har en del av målen utvecklats i fel riktning. Exempelvis har projektet istället inneburit olika typer av vådrisker för brukarna och arbetsmiljörisker för personalen. En intervjuad uttrycker det som att *”det fanns högt ställda ambitioner i upphandlingen men att Borås Stad fick larm vars grundläggande funktioner inte ens fungerade.”*

Parallellt med projektet arbetade organisationen även med ett förändringsarbete när det gäller arbetsätt kopplat till trygghetslarm och välfärdsteknik. Intervjuade menar att tyvärr resulterade detta arbetet inte i så mycket konkreta resultat. Intervjuade uppger att effektmålen får utvärderas när projektet är slutfört.

Samtidigt uppger flera intervjuade att innovation och teknik är nödvändiga komponenter för att klara framtidens välfärdsutmaningar och personalsituationen.

Intervjuresultat om varför projektet ännu inte uppnått effektmålen

Intervjuade beskriver generellt projektet som ett mycket stort projekt, ett av de största och mest komplicerade som Borås Stad drivit. I detta avsnitt redogörs för vad de intervjuade uppger som orsaker till att projektet inte nådde upp till projektmålen. Alla utsagor nedan är på så vis helt och hållet utsagor från de som intervjuats i granskningen. Sammantaget ger intervjuade uttryck för tio olika områden som förklaringar till att projektet inte lyckades uppnå projektmålen. Dessa redogörs för punktvis nedan.

• **Leverantörens bristande leveranser**

Flertalet av de intervjuade uttrycker att leverantören stått för många olika tillkortakommanden under projekttiden. Flera menar att det är en av huvudorsakerna till att projektet inte kunnat infria målsättningarna. Intervjuade menar att det som inträffat i detta projekt belyser vikten av en bra och genomarbetad exitstrategi vid denna typ av upphandlingar. De exitmöjligheter som fanns i avtalet har inte kunnat användas då installationen delvis var genomförd.

Intervjuade uppger även att Borås Stad valde att i allt för stor utsträckning lita på leverantören. Projektet borde bättre ha testat basala funktioner självt innan man gick vidare. Projektet har överskattat att en leverantör kan realisera så mycket utvecklingsbehov som projektet hade. Leverantören har helt enkelt inte förmått leva upp till det som utlovats och lyckats klara projektet.

Intervjuade menar att en del leverantörer är bra på vård- och omsorgsboenden och vissa är bra på korttidsboenden. Projektet ville gärna ha en enda leverantör. Intervjuade menar att *”man lade alla ägg i samma korg.”* Så här i efterhand skulle man inte ha valt en enda leverantör. Andra intervjuade menar att det blev en leverantör på grund av fördröjning i projektet som hänfördes till rättsprocesser och ytterligare upphandling.

• **Kontinuitetsproblem avseende projektägare och projektledare**

Intervjuade konstaterar att det varit tre olika beställare av projektet, så kallade processägare. Detta då Vård- och äldreförvaltningen haft tre olika förvaltningschefer under resans gång. Förhållandena uppger ha medfört kontinuitetsproblem under projektets framdrift.

Projektet har från dess start haft sammanlagt sju olika projektledare. Under perioden 2018-2021 hade projektet en och samma projektledare. Under perioden 2022-2023 har projektet haft sammanlagt sex olika projektledare som i vissa perioder arbetat parallellt. Projektledare har bytts ut av olika skäl i olika faser i projektet. Flera intervjuade uppger att varje byte av projektledare innebär risker för att värdefull kunskap och erfarenhet tappas bort. Intervjuade uppger att när projektet väl skulle inleda implementeringsfasen (när projektet väl skulle påbörja pilot, breddinförelse och skarp drift) har man inte riktigt förmått hålla ihop det. Det har heller inte funnits någon kontinuitet i projektledarorganisationen över tid. Förhållandena har inneburit kontinuitetsproblem, problem med informationsöverföring och kommunikation från projektet till andra medarbetare i Vård- och äldreförvaltningen.

• **Brister i styrgruppens organisation och funktion**

Styrgruppen har ett kontinuitetsansvar. Det är ex. projektstyrgruppens ansvar att projektledare överlämnar till nästa projektledare etc. Detta har inte styrgruppen säkerställt.

Styrgruppen har haft för mycket fokus på detaljer. Intervjuade menar att man istället borde haft mer fokus på dialog mellan styrgrupp, beställare och leverantör. Det hade även behövts mer av ett helhetsperspektiv på projektet. Kommunikationen mellan projektledare och styrgrupp har inte alltid fungerat fullt ut. En intervjuad menar att det är projektledarens ansvar att lyfta upp problemområden till styrgruppen, det har inte alltid skett. Styrgruppen har på så vis inte alltid fått rätt information. Då blir det svårt för styrgruppen att agera. Bland annat innebär det att styrgruppens möjligheter att tidigt agera när leverantören brister i sina leveranser har begränsats.

Enligt avtalet med leverantören var det leverantören som skulle stå för dokumentationen. Styrgruppen har vid åtskilliga tillfällen påpekat att dokumentationen varit bristfällig och att Borås Stads projektledare fått ta ansvar för den istället. Det är en brist i avtalet att överlåta dokumentationsansvaret på en leverantör. Det är inte ett bra arbetssätt och en viktig lärdom till kommande projekt.

Intervjuade menar även att det funnits personer i styrgruppen som inte har haft eget budget eller beslutsmandat. Detta medför att styrgruppen får svårt att fatta vissa typer av beslut. Exempelvis var Dataservice inte representerad i styrgruppen vilket borde leda till att det är svårt att fatta beslut som rör Dataservice ansvarsområde. Detta gäller framförallt projektets tidiga faser. Andra intervjuade uppger att deltagare i de olika styrgrupperna har haft det mandat som behövs för att fatta beslut. Sociala omsorgsförvaltningen var inte heller representerad i styrgruppen, trots att utbytet av larm även gällde brukare inom den förvaltningen.

Det har under projektets slutfas funnits dubbla styrgrupper. Detta då leverantören inte skött sin roll i styrgruppen på ett bra sätt och att Borås Stad behövde ha forum för hur leverantörens tillkortakommanden skulle hanteras.

Leverantören har inte drivit sin del av styrgruppens arbete.

• **Borås Stad saknar organisatoriska förutsättningar och erfarenhet av att driva projekt av denna omfattning och komplexitet**

Borås Stad har inte tillräcklig erfarenhet av att arbeta med projektkontor och har haft en dålig insikt i vad projektledarrollen innebär i organisationen. Projektledarens roll i detta projekt har blivit särskilt viktig då leverantören inte haft en väl fungerande projektorganisation för att omhänderta sina delar. Borås Stad har stora brister när det gäller projektorganisation generellt. Det saknas förståelse för vad projekt är och hur de ska samverka med linjeverksamheten. Intervjuade framhåller att *"när det gick snett i detta projekt så blottades det brister i hur Borås Stad bedriver komplicerade projekt."*

• Tidsnöd i projektet

Intervjuade uppger att anledningen till att tidsplanen inte kunde hållas för projektet var att upphandlingen överprövades två gånger och att angränsande arbete också behövde genomföras parallellt. Överprövningarna innebar att projektet har hamnat i tidsnöd. Detta då överklagandeprocesserna tog lång tid. Vid minst ett tillfälle har det varit bråttom att rekrytera nyckelpersoner till projektet. Det fanns också en bortre tidsgräns för projektet då det fanns ett datum då de gamla larmen skulle upphöra att fungera. Intervjuade uppger att den gamla leverantören för trygghetslarm på ordinärt boende först inte ville förlänga avtalet vilket innebar ytterligare problem, stress och tidspress för projektet. En av de intervjuade uttrycker det som att *"vi har arbetat med projektet under bilan."*

Tidspressen har enligt flera intervjuade varit ett av projektets största problem, mycket viktig tid försvann i upphandlingsskedet. Denna tid skulle behövs i implementeringsfasen. Tidspressen har förstås inverkat på projektet menar andra intervjuade men uppger samtidigt att projektet ändå tagit rationella beslut när det behövs och ex. stoppat saker när det inte fungerat trots att projektet egentligen inte hade tid för det.

• Breddinförandet började för tidigt

Intervjuade menar att projektet började breddinförseln för tidigt då man var orolig för att avtalet med den gamla leverantören snart gick ut. Hade projektet vetat att det gick att förlänga avtalet med den gamla leverantören på ordinärt boende så hade breddinförandet i projektet startat vecka åtta 2023. Projektet hade då haft mer handlingsmöjligheter och möjlighet att häva avtalet om man bara kunnat förlänga med den gamla leverantören på ordinärt boende. Några intervjuade uppger även att piloten var uppenbart för liten och på så vis inte förmådde fånga upp alla fel som behövde åtgärdas före breddinförseln.

Vid beslut om att starta breddinförandet i ordinärt boende var det framförallt bristande batteritid som styrgruppen uppmärksammades på. Innan beslut gav styrgruppen ett uppdrag till projektledaren att tillsammans med verksamheten (teknikgruppen och larmorganisationen) se om det med reviderade rutiner gick att öka kontroll av batteristatus till fler tillfällen under dygnet. Beskedet till styrgruppen var att det var möjligt utan större påverkan på verksamheten. Övriga brister med ljudkvalitet, oklara larmorsaker med mera kom styrgruppen till känna först när breddinförandet startat upp och pågått under några veckor.

Intervjuade fackliga företrädare konstaterar att projektet valde att gå vidare och breddinförseln fast man inte åtgärdat de problem som identifierats i piloten. De ställer sig frågande till hur man kan besluta om att breddinföra när det uppenbart inte fungerar i piloten.

• Bristande riskhantering

Vissa intervjuade menar att det varit bristande riskhantering i projektet. Andra intervjuade menar dock att projektet har agerat på de risker som faktiskt inträffade i projektet. Man har arbetat löpande med riskhantering i projektet. Styrgruppen har även enligt intervjuade haft många möten om risker som inträffat. En av de intervjuade lyfter fram att det gjordes en riskanalys när man gick från pilot till breddinförsel och det har gjorts uppföljning på hur det har fungerat. Andra intervjuade uppger att de risker som identifierades kvarstod vid uppföljning och att de inte hanterades av projektet.

- **Otydlig kommunikation och dialog från projektet**

Projektet hade en kommunikator i projektet för att visa hur man nådde upp till effektmålen men kommunikationen ut i organisationen har inte varit tydlig. Kommunikationen behöver skötas på ett bättre sätt för att motverka ryktesspridning och inte oroa personal och brukare i onödan. Kommunikationen till övriga organisationen kunde varit mer strukturerad. Projektet borde haft mer nära samarbete och kommunikation med de längst ut på linjen i de verksamheter som berördes. Intervjuade fackliga företrädare menar att kommunikationen mellan olika delar av organisationen inte har fungerat. Projektet har inte lyckats få medarbetarna att känna delaktighet och inflytande. De intervjuade menar också kommunikationen i förvaltningens samverkansgrupp (FSG) omkring projektet inte har fungerat fullt ut. De upplever inte att förvaltningsledningen har samverkat och kommunicerat på ett tillfredställande sätt i projektet.

- **Projektet har inte gjort linjeorganisationen tillräckligt delaktig**

Intervjuade fackliga företrädare menar att när upphandlingen genomfördes första och andra gången hade man inte med någon som kunde den grundläggande verksamheten, det vill säga hur larmen fungerar i praktiken. Medarbetare i larmorganisationen har inte heller ingått i projektorganisationen. Detta har inneburit att projektet inte fullt ut kunna ta till vara den kunskap som finns längst ut i organisationen.

- **För stort fokus på ny välfärdsteknologi**

Enligt intervjuade har man haft stort fokus på framtidens välfärdsteknologi i projektet och betonat utveckling. Det har visat sig svårt för någon leverantör på marknaden att faktiskt kunna leverera det som projektet eftersträvade. Intervjuade uttrycker det som att förvaltningen hade för höga förväntningar i förhållande till vad marknaden kunde leverera och på så vis för högt ställda ambitioner. De grundläggande funktionerna måste vara säkerställda i första hand menar man.

4 Stadsrevisionens bedömningar

Stadsrevisionen har granskat Vård- och äldre nämndens arbete med projekt trygghetsskapande välfärdsteknik och trygghetslarm. Granskningen har syftat till att bedöma om Vård- och äldre nämndens arbete med projekt trygghetsskapande välfärdsteknik har bedrivits på ett ändamålsenligt sätt och med en tillräcklig intern kontroll, och om nämnden har levt upp till gällande lagstiftning inom området under utbytet av trygghetslarm. Bedömningar genomförs med utgångspunkt i granskningens frågeställningar nedan. Avsnittet inleds med en kortfattad sammanfattning av framdriften när det gäller Vård- och äldre nämndens projekt trygghetsskapande välfärdsteknik.

Vård- och äldre nämndens projekt trygghetsskapande välfärdsteknik

Vård- och äldre nämndens arbete med projekt trygghetsskapande välfärdsteknik (även projekt trygghetslarm m.fl. projektnamn) inleddes med behovsanalys redan 2017. Under 2018 genomfördes förstudie och det fattades beslut om projektet som en del av nämndens handlingsplan avseende IKT/välfärdsteknik. I beställningen av projektet formulerades ett projektmål.

”Att upphandla och implementera ett modernt och framtidssäkert trygghetslarmsystem i Borås Stad som omfattar särskilt boende, ordinärt boende samt larm utanför boendet. Projektet ska vara klart under hösten år 2021”.

I projektets projektplan som togs fram under hösten 2018 formulerades nio effektmål för projektet.

- Trygghet för brukare
- Ökad självständighet
- Minskad social isolering
- Individanpassade lösningar utifrån brukarnas behov
- Bättre uppföljning i verksamheten
- Använda resurser till det som skapar kvalitet
- Minska behovet av korta besök genom teknik
- Smartphones som arbetsredskap underlättar arbetet
- Förbättrad arbetsmiljö

Projektet drabbades under sitt inledande arbete med upphandling av bl.a. trygghetslarmsystem av förseningar. De två upphandlingar som genomfördes överprövades och avtal kunde inte tecknas med en leverantör förrän i november 2021. Detta innebär att projektets ursprungliga tidsplan inte kunde hållas. Projektet hade endast kunna genomföra sin upphandlingsfas på den tid som projektmålet satt upp för hela projektet. Samtidigt löpte avtalet med den befintliga leverantören av de gamla larmen i ordinärt boende ut 30 juni 2023. Detta innebär att de nya larmen behövde vara helt införda och i drift senast då om inte Borås Stad skulle stå helt utan trygghetslarm. Förhållandena innebär enligt vidtalade i granskningen en betydande tidspress på projektet där ett stort antal larm m.m. skulle bytas ut och ny teknik föras in på kort tid.

En ny uppdaterad projektplan togs fram av för projektet i november 2021. Projektet delades då in i fem delprojekt där den nya leverantören skulle ansvara för två av delprojekten. Pilotdrift i vård- och omsorgsboende/korttidsboende, ordinärt boende och för mobilt trygghetslarm inleddes under våren 2022. Breddinförandet var inledningsvis planerat att starta under maj 2022, men sköts under 2022 upp vid flera tillfällen på grund av olika typer av tekniska problem med larmfunktionerna. Breddinförelse påbörjas vid vård- och omsorgsboenden/korttidsboenden i januari 2023 och vid ordinärt boende i senare delen av februari 2023.

I granskningen framkommer att det under 2023 i samband med breddinförelsen av nya trygghetslarm i ordinärt boende aktualiserades en rad olika tekniska problem med larmfunktionerna. Problemen bestod bl.a. av olika brister i larmens funktionalitet hos brukaren, svårigheter i att få klarhet i larmorsak och krångel med att utlösa larm inte syns/registreras i personalens tekniska hjälpmedel. Vård- och äldreförvaltningen har utarbetat rutiner, checklistor och arbetssätt som i normalfallet ska hantera när enstaka eller en större mängd larm inte fungerar. I detta fall var dock avvikelserna så pass omfattande att larm- och nattorganisationen behövde ta fram nya rutiner och arbetssätt och tillsätta en särskild arbetsgrupp för att försöka hantera den stora mängden avvikelser. Omständigheterna försvårades ytterligare för personalen då verksamheten under utbytet av trygghetslarm behövde hantera två olika larmsystem. Enligt vittalade i granskningen har Vård- och äldreförvaltningen genom larm- och nattorganisationen prioriterat så långt det varit möjligt att säkerställa omsorgen och tryggheten för brukarna och ytterligare personalresurser tillsattes. Dock har de tekniska avvikelserna inneburit arbetsmiljörisker för larm- och nattorganisationens personal och risker för berörda brukare.

Den 21 april 2023 stoppar Vård- och äldreförvaltningen utbytet av trygghetslarm på grund av leveransproblem från den nya leverantören. Vård- och äldreförvaltningen konstaterade att de nya larmen inte skulle hinna föras in innan avtalet för de gamla larmfunktionerna löpte ut. Efter dialog med den gamla leverantören gick det att förlänga avtalen ytterligare så att de gamla larmen kunde fortsätta fungera. Enligt intervjuade i granskningen blev det dock kostsamt ekonomiskt. I början på oktober 2023 var cirka 1 400 till 1 500 larm i ordinärt boende utbytta. Samtidigt fanns cirka 1800 larm kvar hos den gamla leverantören. Inom vård- och omsorgsboende och korttidsboende var samtliga larm utbytta till den nya leverantören.

Vård- och äldreförvaltningen genomförde i oktober 2023 en omförhandling av avtalet med den nya leverantören och säger upp avtalet som avser ordinärt boende. Projektet genomför sedan en ny upphandling för ordinärt boende avseende trygghetslarm, larmcentral och digital tillsyn. Vård- och äldre nämnden fattar beslut om att tilldela ytterligare en ny leverantör avtalet i december 2023.

Har Vård- och äldre nämnden levt upp till socialtjänstlagen vid utbytet av trygghetslarm?

Borås Stads arbete med biståndet trygghetslarm styrs i huvudsak av socialtjänstlagen (SoL). Av socialtjänstlagen framgår i 3 kap. 3 § att insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet. Socialtjänstens insatser ska ges i enlighet med de mål och övriga bestämmelser som lagen anger samt på ett sådant sätt att den enskildes behov av stöd och hjälp tillgodoses och syftet med insatsen eller verksamheten uppnås. Med utgångspunkt i lagstiftningen kan Stadsrevisionen konstatera att Vård- och äldre nämnden har ett långtgående ansvar för att trygghetslarm, larmmottagning och larmåtgärder fungerar i såväl ordinärt boende som i vård- och omsorgsboende och korttidsboende.

Stadsrevisionens bedömning

Mot bakgrund av de förhållanden som framkommer i granskningen är Stadsrevisionens bedömning att Vård- och äldre nämnden under utbytet av trygghetslarm i ordinärt boende inte helt har levt upp till de krav som finns i socialtjänstlagen. Insatsen trygghetslarm har under utbytet våren 2023 i betydande delar inte varit av god kvalitet. Stadsrevisionen bedömer med dessa utgångspunkter att Vård- och äldre nämndens utbyte av trygghetslarm i ordinärt boende under första delen av 2023 i stora delar inte har bedrivits på ett ändamålsenligt sätt. Detta innebär även att den interna kontrollen inte har varit tillräcklig. Nämndens styrning av projekt trygghetsskapande välfärdsteknik bedöms inte heller ha varit tillräcklig.

Förhållandena har medfört arbetsmiljörisker för personalen likväl som risker för de brukare som omfattades. Medarbetare i olika delar av Vård- och äldre förvaltningen har försökt att kompensera för bristerna genom att ta fram nya arbetssätt, rutiner. Förvaltningen möjliggjorde även för ytterligare personalresurser. Detta i första hand för att säkerställa trygghet och säkerhet för de brukare som omfattades. Stadsrevisionen bedömer att konsekvenserna av bristerna på så vis troligen mildrats för de personer vars trygghetslarm inte fungerade, men kan samtidigt konstatera att åtgärderna även inneburit ökad belastning för personalen. Förvaltningen har utöver dessa åtgärder under 2023 bl.a. även hållit inne betalning och tillämpat viten gentemot leverantören, stoppat fortsatt breddinförelse, omförhandlat avtal och genomfört en ny upphandling av bl.a. trygghetslarm i ordinärt boende i syfte att åtgärda bristerna och styra mot att verksamheten lever upp till gällande lagkrav. Vård- och äldre nämnden bedöms via förvaltningen genom åtgärderna ovan skyndsamt ha agerat med utgångspunkt i bristerna under 2023.

Bristerna som framkom vid breddinförelsen av de nya trygghetslarmen i framför allt ordinärt boende kan enligt Stadsrevisionens bedömning till stor del förklaras av de problem som konstateras nedan när det gäller projekt trygghetsskapande välfärdsteknik.

Har nämndens projekt trygghetsskapande välfärdsteknik bedrivits i enlighet med Borås Stads projektmodell?

Vård- och äldre förvaltningen har under framdriften av projekt trygghetsskapande välfärdsteknik utgått ifrån handboken Borås Stads projektmodell. Från projektstarten fram till utgången av 2023 har fyra av modellens sex faser gått igenom av projektet. Det framgår av projektdokumentationen när projektet gått över från en fas till en annan. Beslut har fattats av styrgruppen vid varje fas. Projektplanerna innehåller tydlig fördelning mellan olika roller i projektorganisationen (projektledare, delprojektledare, styrgrupp m.m.). Projektet har haft upprättade kommunikationsplaner för projektet. I kommunikationsplanen som upprättades i november 2021 finns en kommunikationsinsats med som avser information inför införande till berörda verksamheter. Det framgår dock inte av planen hur verksamheterna skulle hållas informerade under pilotdrift eller breddinförande.

Vård- och äldre förvaltningen och projektorganisationen har under projektets framdrift genomfört flera risk- och konsekvensanalyser för projektets olika faser och delprojekt. I projektplanen från 2018 och 2021 finns riskanalyser avseende risker som kan påverka projektets ledtid, resursbehov eller mål/kvalitet. Under delprojekt 1 (uppstartsprojekt) genomfördes i maj 2022 en omfattande riskinventering inför kommande delprojekt. När det gäller riskanalyser avseende införande i ordinärt boende hade analysen fokus på personalens arbetsmiljö. Flera vidtalade i granskningen uppger att man borde ha genomfört ytterligare riskanalyser ett brukar- och patientsäkerhetsfokus. Vårdsäkerhets- och brukarperspektivet kom inte tillräckligt upp på agendan.

Under projektets framdrift från 2018 till utgången av 2023 har projektet haft tre olika beställare och två olika styrgrupper (som fanns parallellt under perioden 2022-2023). Under perioden 2018-2021 hade projektet en och samma projektledare. Under perioden 2022-2023 har projektet haft sammanlagt sex olika projektledare som i vissa perioder arbetat parallellt.

Det formulerades i projekt trygghetsskapande välfärdsteknik ett projektmål och nio effektmål. Enligt vad som framkommer i granskningen har varken projektmålet eller merparten av effektmålen uppnåtts i projektet fram till 2023 års utgång. I stället har en del av målen utvecklats i fel riktning. Detta då projektet inneburit olika typer av risker för brukarna och arbetsmiljörisker för personalen.

Det framkommer i granskningen sammanlagt tio huvudsakliga förklaringsområden till att projekt- och effektmål ännu inte uppnåtts:

- Leverantörens bristande leveranser.
- Kontinuitetsproblem avseende processägare och projektledare.
- Brister i styrgruppens organisation och funktion.
- Borås Stad saknar organisatoriska förutsättningar och erfarenhet av att driva projekt av denna omfattning och komplexitet.
- Tidsnöd i projektet.
- Breddinförandet började för tidigt.
- Bristande riskhantering.
- Otydlig kommunikation och dialog från projektet.
- Projektet har inte gjort linjeorganisationen tillräckligt delaktig.
- För stort fokus på ny välfärdsteknologi.

Stadsrevisionens bedömning

Stadsrevisionens bedömning är med utgångspunkt i vad som framkommer i granskningen att Vård- och äldre nämndens projekt trygghetsskapande välfärdsteknik i huvudsak har bedrivits i enlighet med Borås Stads projektmodell under perioden 2018 fram till utgången av 2023. Projektets projektmål och effektmål bedöms dock inte som uppnådda fram till utgången av 2023. I stället har en del av effektmålen utvecklats i fel riktning. Vård- och äldre nämnden behöver stärka sin styrning av projektet och säkerställa att uppsatta effektmål uppnås.

Från och med 2022 och framåt finns enligt Stadsrevisionens bedömning brister i styrningen av projektet. Behovet av kommunikation till berörda verksamheter under framför allt pilot och breddinförande har underskattats och väsentliga perspektiv omkring risker för brukare har inte tillräckligt beaktats. Samtidigt har projektstyrningen enligt Stadsrevisionens bedömning i stor utsträckning försvårats av yttre omständigheter.

Stadsrevisionens bedömning är att bristerna i projektstyrningen till stor del kommer av att styrgruppen inte har lyckats säkerställa tillräcklig kontinuitet i projektledarrollen. Detta har skett samtidigt som en viktig och komplicerad period i projektet när ny teknik från en ny leverantör ska testas i liten skala för att sedan införas brett. Projektet har i delar av denna fas även haft dubbla styrgrupper för att kunna hantera återkommande brister i leveransen från leverantören. Under denna period har projektet även haft en betydande tidspress vilket försvårat projektstyrningen ytterligare.

Enligt av vad som framkommer i granskningen är projekt trygghetsskapande välfärdsteknik ett av de största och mest komplicerade projekt som Borås Stad har drivit. Vidtalade i granskningen påtalar att Borås Stad överlag saknar organisatoriska förutsättningar för hur denna typ av komplicerade projekt ska styras, framdrivas och samverka med ordinarie verksamhet. Det påtalas samtidigt att de ökande utmaningarna för Borås Stad när det gäller välfärdens behov och kompetensförsörjning behöver ny teknik och innovation för att kunna hanteras. Förhållandena är liknande i många av Sveriges kommuner. Stadsrevisionen bedömer med denna utgångspunkt att de brister och förbättringsområden som identifieras i granskningen behöver utgöra en del i en läroprocess inför liknande projekt i framtiden.

Stadsrevisionen vill i sammanhanget framhålla att det finns delar av projektet som har fungerat väl och att det är väsentligt att även dessa erfarenheter tas om hand i utvecklande syfte. Stadsrevisionen rekommenderar att både identifierade brister och mer välfungerande delar av arbetet hanteras framöver i de avslutande faserna i projekt trygghetsskapande välfärdsteknik (avslut och utvärdering). Enligt Stadsrevisionens bedömning behöver den slutliga utvärderingen av projektet även ligga till grund för en utveckling av Borås Stads organisatoriska förutsättningar när det gäller att driva stora och komplicerade projekt som avser framtidens vård- och omsorgsteknik och digitalisering. Vård- och äldre nämnden rekommenderas att verka för en sådan utveckling.

Sammanfattande bedömning

Mot bakgrund av de förhållanden som framkommer i granskningen är Stadsrevisionens bedömning att Vård- och äldre nämnden under utbytet av trygghetslarm i ordinärt boende inte helt har levt upp till de krav som finns i socialtjänstlagen. Insatsen trygghetslarm har under utbytet våren 2023 i betydande delar inte varit av god kvalitet. Stadsrevisionen bedömer med dessa utgångspunkter att Vård- och äldre nämndens utbyte av trygghetslarm i ordinärt boende under första delen av 2023 i stora delar inte har bedrivits på ett ändamålsenligt sätt. Detta innebär även att den interna kontrollen inte har varit tillräcklig. Nämndens styrning av projekt trygghetsskapande välfärdsteknik bedöms inte heller ha varit tillräcklig.

Förhållandena har medfört arbetsmiljörisker för personalen likväl som risker för de brukare som omfattades. Vård- och äldre förvaltningen har försökt att kompensera för bristerna b.l.a. genom att ta fram nya arbetssätt och rutiner och med ytterligare personalresurser. Detta i första hand för att säkerställa trygghet och säkerhet för de brukare som omfattades. Stadsrevisionen bedömer att konsekvenserna av bristerna på så vis troligen mildrats för de personer vars trygghetslarm inte fungerade, men kan samtidigt konstatera att åtgärderna även inneburit ökad belastning för personalen. Förvaltningen har utöver dessa åtgärder under 2023 bl.a. även tillämpat viten gentemot leverantören, stoppat fortsatt breddinförsel och genomfört en ny upphandling i syfte att åtgärda bristerna och styra mot att verksamheten lever upp till gällande lagkrav. Vård- och äldre nämnden bedöms via förvaltningen genom åtgärderna ovan skyndsamt ha agerat med utgångspunkt i bristerna under 2023.

Från och med 2022 och framåt finns enligt Stadsrevisionens bedömning brister i styrningen av projekt trygghetsskapande välfärdsteknik. Bland annat har behovet av kommunikation till berörda verksamheter underskattats och väsentliga perspektiv omkring risker för brukare inte tillräckligt beaktats. Vård- och äldre nämnden behöver ytterligare stärka sin styrning av projektet och säkerställa att projekt- och effektmål kan uppnås.

Enligt av vad som framkommer i granskningen är projekt trygghetsskapande välfärdsteknik ett av de största och mest komplicerade projekt som Borås Stad har drivit. Det påtalas samtidigt att de ökande utmaningarna för Borås Stad när det gäller välfärdens behov och kompetensförsörjningen behöver ny teknik och innovation för att kunna hanteras. Förhållandena är liknande i många av Sveriges kommuner. Stadsrevisionen bedömer med denna utgångspunkt att de brister som identifieras i granskningen behöver utgöra en del av nämndens slutliga utvärdering av projektet och ingå i en läroprocess inför liknande projekt i framtiden.

Andreas Ekelund
Revisionschef

Stefan Sjöblom
Certifierad kommunal yrkesrevisor

5 Källförteckning

Intervjuer:

Intervju med medarbetare 1 och 2, Vård- och äldreövervakningsnämnden, 2023-09-27

Intervju med medarbetare 3 och 4, Vård- och äldreövervakningsnämnden, 2023-10-09

Intervju med medarbetare 5 och 6, Vård- och äldreövervakningsnämnden, 2023-10-19

Intervju med medarbetare 7, Externt företag, 2023-10-24

Intervju med medarbetare 8 och 9, Stadsledningskansliet, 2023-11-02

Intervju med medarbetare 10, Vård- och äldreövervakningsnämnden, 2023-11-06

Borås Stads styrdokument:

Borås Stad, reglemente för Vård- och äldreövervakningsnämnden. 2023-06-21

Borås Stad, Vård- och äldreövervakningsnämnden, Handlingsplan IKT/Välfärdsteknik 2018-2020

Borås Stad, Vård- och äldreövervakningsnämnden: Riskanalys 2021

Borås Stad, Vård- och äldreövervakningsnämnden: Riskanalys 2022

Borås Stad, Vård- och äldreövervakningsnämnden: Riskanalys 2023

Borås Stad, Vård- och äldreövervakningsnämnden: plan för intern kontroll 2021

Borås Stad, Vård- och äldreövervakningsnämnden: plan för intern kontroll 2022

Borås Stad, Vård- och äldreövervakningsnämnden: plan för intern kontroll 2023

Vård- och äldreövervakningsnämndens protokoll

Lagar

Hälso- och sjukvårdslag (2017:30)

Kommunallag (2017:725)

Patientsäkerhetslag (2010:659)

Socialtjänstlag (2001:453)

Övrigt:

- Borås Stad, Minnesanteckningar Styrgruppen IT-vård och omsorg, 2022-08-29, bilaga 4
- Borås Stad, Minnesanteckningar Styrgruppen IT-vård och omsorg, 2022-10-24, bilaga 4
- Borås Stad, Huvudavtal – Digitalt trygghetssystem inklusive larmcentral, Diarienummer 2020-00039IN
- Borås Stad, Bilaga 3, Kravspecifikation – Digitalt trygghetssystem inklusive larmcentral, Diarienummer 2020-00039IN
- Borås Stad, Projektbeställning, Trygghetslarm 2018
- Borås Stad, Vård- och äldreförvaltningen, behovsanalys, 2017-12-19
- Borås Stad, Förstudie Trygghetslarm och larmtillbehör/välfärdsteknik inom Vård- och äldreförvaltningen, maj 2018
- Borås Stad, Projektplan Trygghetshubb och välfärdsteknik, version 1.0, 2018-09-07
- Borås Stad, Projektplan, Trygghetssystem och välfärdsteknik, 2021-11-19
- Borås Stad, Vård- och äldreförvaltningen, Intervju av framtida behov inom Vård- och äldreförvaltningen, 2017-12-05
- Borås Stad, Vård- och äldreförvaltningen, Riskbedömning inför förändring i verksamheten, Natt och larmorganisationen, 2022-03-17
- Borås Stad, Vård- och äldreförvaltningen, Riskinventering, nytt trygghetssystem, Vård- och omsorgsboende och korttid, maj 2022 – slutrapport
- Borås Stad, Vård- och äldreförvaltningen, Checklista när en större mängd (mer än 100) trygghetslarm ligger nere, CHK 8838 och VÅF HTJ, INS 8821 Om enstaka larm inte fungerar
- Borås Stad, Vård- och äldre nämnden, protokoll, 2017-12-18 §161
- Borås Stad, Vård- och äldre nämnden, Sammanträdesprotokoll 2018-01-23 §7
- Borås Stad, Vård- och äldre nämnden, sammanträdesprotokoll 2019-04-29, §92
- Borås Stad, Vård- och äldre nämnden, sammanträdesprotokoll 2020-15-15 §157
- Borås Stad, Vård- och äldre nämnden, sammanträdesprotokoll 2022-12-20 §163
- Borås Stad, Uppföljning av Vård- och äldre nämndens Inriktningsdokument för äldreomsorgen i Borås Stad 2018-2022, beslutad av Vård- och äldre nämnden 2022-12-20
- Handbok Borås Stads projektmodell – så fungerar den, Kvalitet- och utvecklingsavdelningen, Stadsledningskansliet
- Kastberg, Patrik; Kommunallagen – en kommentar, 2021:126ff. SKR; Kommunallagen med kommentarer och praxis, 2021

Piteå kommun (2014), Revisionsrapport, trygghetslarm

Prop. 1996/97:124

SOU 2020:14, Framtidens teknik i omsorgens tjänst.

Socialstyrelsen, välfärdsteknik inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården, meddelandeblad nr 3, 2019

Socialstyrelsen, Trygghetslarm – en vägledning, 2010

Sveriges kommuner och Regioner, SKR (2020), upphandling av välfärdsteknik 3.0, vägledning

Internet:

Sveriges kommuner och regioner (SKR)

<https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/upphandlinginkop/bestallargruppernatverk.12203.html>, 2023-12-05.

Upphandlingsmyndigheten

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/forbered-upphandling/valja-upphandlingsforfarande/>, 2023-12-05.

Borås Stad

<https://www.boras.se/omsorgochstod/aldre/hemtjanstochovrigtstodihemmet/trygghetslarm.4.5b67f28d1584e5b72784a94.html>, 2023-12-05.

<https://www.boras.se/kommunochpolitik/nationellaminoriteter/forvaltningsomradeforfinnska.4.5422ddb615a97f9683e9bf4f.html>, 2023-12-05.

Borås Stads Intranät:

Handböcker och metoder

<https://intranet.boras.se/styrningochledning/handbockermetodermodellerochrutiner/kvalitetanalysochutveckling/projektmodell/borasstadsprojektmodell.4.29f2d35b14949b3596e2cdc8.html>, 2023-12-05.

Avtal för nytt trygghetssystem och välfärdsteknik.

<https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/vardochaldreforvaltningen/vardochaldreforvaltningensnyheter/vardochaldreforvaltningen/avtalfornytttrygghetssystemochvalfardsteknik.5.2863d80017cb7d3e1e3670e7.html>, 2023-12-05.

Trygghetsskapande välfärdsteknik

<https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/vardochaldreforvaltningen/utvecklingsarbetenochprojekt/trygghetsskapandevalfardsteknik/bakgrund.4.639a238517f207958e528b2.html>, 2023-12-05.

<https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/vardochaldreforvaltningen/utvecklingsarbetenochprojekt/trygghetsskapandevalfardsteknik.4.1ceb26651663c1f96ccdae6.html>, 2023-12-05.

Framflyttat breddinförande för projektet Trygghetsskapande välfärdsteknik
<https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/vardochaldreforvaltningen/vardochaldreforvaltningensnyheter/vardochaldreforvaltningen/framflyttatbreddinforandefor-projektetrygghetsskapandevalfardsteknik.5.4a4c43111808ac1c20a11f0e.html>, 2023-12-05.

Breddinförandet av nytt trygghetslarmsystem skjuts upp ytterligare
<https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/vardochaldreforvaltningen/vardochaldreforvaltningensnyheter/vardochaldreforvaltningen/breddinforandetavnytttrygghetslarmsystemskjutsuppytterligare.5.5aa18933181c0815bf621fa1.html>, 2023-12-05.

Breddinförandet av nytt trygghetslarmsystem skuts upp återigen
<https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/vardochaldreforvaltningen/vardochaldreforvaltningensnyheter/vardochaldreforvaltningen/breddinforandetavnytttrygghetslarmsystemskjutsuppaterigen.5.24ce3b92182a5c4a197a8f4f.html>, 2023-12-05.

Pilotprojekt utökas med ytterligare ett boende
<https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/vardochaldreforvaltningen/vardochaldreforvaltningensnyheter/vardochaldreforvaltningen/pilotprojektutokasmedytterligareettboende.5.2c920f00184500c8ebfa039a.html>, 2023-12-05.

Stopp för utbytet av trygghetslarm i ordinärt boende
<https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/vardochaldreforvaltningen/vardochaldreforvaltningensnyheter/vardochaldreforvaltningen/stoppiutbytetavtrygghetslarmi-ordinartboende.5.7d25b9621876f043863c588c.html>, 2023-12-05.

Slutförd omförhandling med leverantören
<https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/vardochaldreforvaltningen/vardochaldreforvaltningensnyheter/vardochaldreforvaltningen/slutfordomforhandlingmedeveron.5.7dd59e4d18aff2e2d7f79191.html>, 2023-12-05.

Ny leverantör av trygghetslarm
<https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/vardochaldreforvaltningen/vardochaldreforvaltningensnyheter/vardochaldreforvaltningen/nyleverantoravtrygghetslarm.5.5e5ea1c18c809adeabaa7f.html>, 2023-12-05.



BORÅS
STAD

STADSREVISIONEN

Besöksadress Sturegatan 42 **Postadress** 501 80 Borås
Telefon 033-35 71 56 **E-post** revisionskontoret@boras.se
Webbplats boras.se/stadsrevisionen