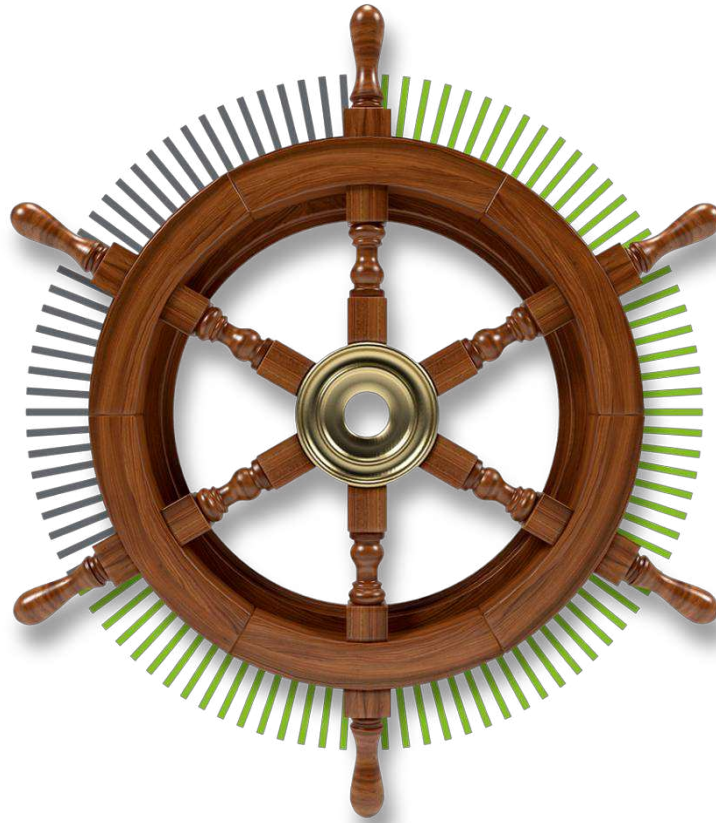




Verkställigheten av äldreplan 2018–2028

Motala kommun

Januari 2026

Innehåll

Innehåll	1
Sammanfattning	2
1. Inledning	4
2. Granskningsresultat	8
3. Bilagor	23

Sammanfattning

Deloitte AB har av de förtroendevalda revisorerna i Motala kommun fått uppdraget att genomföra en granskning avseende verkställigheten av kommunens äldreomsorgsplan.

Revisionsfråga

Har Motala kommun säkerställt en ändamålsenlig implementering av "Att åldras i Motala kommun – Äldreplan 2018–2028" med avsedda effekter för kommunens äldre invånare?

Svar på revisionsfråga

Vår samlade revisionella bedömning är att Motala kommun **till viss del** har säkerställt en ändamålsenlig implementering av *Äldreplan 2018–2028* med avsedda effekter för kommunens äldre invånare.

Bedömningen grundas på helhetsanalysen av iakttagelserna och revisionskriterierna i kommunallagen, äldreplanen och principerna för god intern styrning. Kommunstyrelsen och berörda nämnder har inte säkerställt att äldreplanen fungerat som ett aktivt styrdokument. Planens strukturer för samordning, ansvar och uppföljning har inte etablerats eller tillämpats, vilket innebär brister i verkställigheten av fullmäktiges beslut. Samtidigt visar granskningen att flera av planens intentioner genomförts i praktiken, främst inom socialförvaltningen, genom förebyggande och samverkande insatser – dock utan formell koppling till planen. Vår samlade bedömning är att kommunen till viss del uppnått äldreplanens syften, men utan tydlig styrkedja eller politisk uppföljning, vilket medför risk för otydligt ansvar och minskad efterlevnad av fullmäktiges beslut.

Väsentliga iakttagelser och slutsatser

Iakttagelser och slutsatser kopplade till den formella verkställigheten av kommunfullmäktiges beslut.

Bedömningen nedan avser den formella verkställigheten av kommunfullmäktiges beslut om äldreplanen 2018–2028., samordning och uppföljning av planens genomförande.

- ▶ **Avsaknad av en fungerande styr- och samordningsstruktur för äldreplanen.** Kommunstyrelsen har inte etablerat den politiska styrgrupp eller tjänstemannagruppering som planen föreskriver. Detta har inneburit att samordningen mellan berörda nämnder aldrig formaliserats.
- ▶ **Äldreplanen har inte integrerats i nämndernas verksamhetsplanering.** Ingen av de berörda nämnderna har formellt infört äldreplanens mål eller åtgärder i sina verksamhetsplaner eller budgetprocesser. Endast socialnämnden har i ett enstaka dokument hänvisat till planen, utan att detta ännu fått praktiskt genomslag i äldreplanen.
- ▶ **Bristande intern styrning och kontroll inom samtliga berörda nämnder – särskilt inom socialnämnden.** De berörda nämnderna – socialnämnden, bildningsnämnden, tekniska servicenämnden och samhällsbyggnadsnämnden – har i varierande grad brustit i sin interna styrning och kontroll av hur äldreplanen verkställts. Socialnämnden, med huvudansvar för planens genomförande, har inte säkerställt uppföljning, återsrapportering eller kontroll av förvaltningens arbete kopplat till fullmäktiges beslut. Kommunstyrelsen har samtidigt inte utövat den uppsikt som krävs för att upptäcka eller korrigera dessa brister.
- ▶ **Kommunstyrelsens uppsiktsplikt har inte tillämpats i praktiken.** Kommunstyrelsen har inte följt upp eller efterfrågat redovisningar av äldreplanens genomförande från berörda nämnder. Inga rapporter, protokoll eller uppföljningspunkter visar att uppsikten har utövats systematiskt.
- ▶ **Utebliven årlig uppföljning och aktualisering av äldreplanen.** Trots planens krav på årlig uppföljning och treårig aktualisering har ingen systematisk uppföljning genomförts under planperioden. Först 2025 togs en uppföljningsrapport fram av socialförvaltningen.
- ▶ **Otillräcklig samverkan mellan nämnder och förvaltningar.** Planen förutsätter samverkan mellan socialnämnden, tekniska servicenämnden, bildningsnämnden

och samhällsbyggnadsnämnden. Någon sådan strukturerad samverkan har inte etablerats inom ramen för äldreplanen, och äldreplanen har inte fungerat som gemensam plattform för arbetet.

- ▶ **Otydlig ansvarsfördelning och avsaknad av beslut om förändrad tillämpning**
Trots att planen i praktiken upphört att användas har inget formellt beslut fattats om att frågå eller revidera den förrän 2023. Förändringen har i stället skett gradvis genom förvaltningsbeslut.

Iakttagelser och slutsatser kopplade till den faktiska verksamhetsmässiga implementeringen av äldreplanens intentioner

- ▶ **Enligt uppgifter har flera förebyggande och hälsofrämjande insatser genomförts inom den ordinarie verksamheten.** Det handlar bland annat om seniorcenter, satsningar på fysisk aktivitet, rekrytering av äldreкураторer och uppsökande arbete mot ensamhet. Dessa initiativ speglar äldreplanens mål om ökad hälsa och livskvalitet för äldre, även om de inte formellt kopplats till planen.
- ▶ **Det uppges i intervjuer att samverkan mellan förvaltningar och med civilsamhället har stärkts under senare år.** Samarbete sker i frågor som rör samhällsplanering, tillgänglighet och aktivitetsfrämjande arbete tillsammans med föreningslivet. Arbetet har dock utvecklats inom ramen för ordinarie verksamhet snarare än utifrån äldreplanen
- ▶ **Av de uppgifter vi tagit del av framgår att frågor om kompetensförsörjning och digitalisering integrerats i kommunens löpande utvecklingsarbete.** Socialförvaltningen arbetar med årliga kompetensstrategier och har satsat på välfärdsteknik för att möta personalbrist och effektivisera arbetet.

Rekommendationer

De rekommendationer som redovisas nedan grundas på granskningens samlade iakttagelser och bedömningar, med fokus på den formella verkställigheten av kommunfullmäktiges beslut om äldreplanen.

- ▶ **Kommunstyrelsen och socialnämnden rekommenderas säkerställa fortsatt hantering av Äldreplan 2018–2028 genom att slutföra revideringen inom utsatt**

tid och lämna förslag till kommunfullmäktige. Tills nytt beslut fattas bör det klargöras hur nuvarande plan ska tillämpas och följas upp.

- ▶ **Kommunstyrelsen** rekommenderas att säkerställa en tydlig och dokumenterad struktur för uppsikt, samordning och återrapportering av nämndernas verkställighet av fullmäktigebeslut, inklusive rutiner för hantering och rapportering av avvikelser.
- ▶ **Kommunstyrelsen** rekommenderas att ta fram gemensamma rutiner för löpande uppföljning, aktualitetsprövning och revidering av fullmäktigebeslutade planer och program.
- ▶ **Socialnämnden** rekommenderas att stärka den interna styrningen och kontrollen av fullmäktigebeslut, samt säkerställa att dessa och fastställda planer integreras i nämndens verksamhetsplanering och följs upp på ett systematiskt sätt.
- ▶ **Samtliga berörda nämnder**, inklusive socialnämnden, rekommenderas att säkerställa en gemensam tillämpning av kommunfullmäktiges beslut. Nämnderna bör vidare införa en gemensam och dokumenterad modell för implementering, uppföljning och rapportering av fullmäktiges planer och program.

Växjö den 15 januari 2026

DELOITTE AB

Revsul Dedic

Certifierad kommunal revisor

Edwin Grehorn Hall

Verksamhetskonsult

1. Inledning

Bakgrund

Motala kommun antog år 2018 dokumentet *"Att åldras i Motala kommun – Äldreplan 2018–2028"* med syfte att skapa bättre livsvillkor för äldre invånare genom förebyggande insatser och en hälsoinriktad äldreomsorg. Planen omfattar treåriga handlingsplaner, årliga uppföljningar samt aktualitetsprövningar och betonar vikten av samverkan mellan kommunala nämnder och externa aktörer. Under 2025, drygt två tredjedelar in i planperioden, är det angeläget att genomföra en granskning av implementeringen av planen och dess hittills uppnådda resultat och effekter. En sådan granskning är viktig för att upptäcka eventuella avvikelser och identifiera områden med förbättringspotential.

Potentiella risker och brister som bör granskas ur revisionsperspektiv är bristande efterlevnad av planens mål, otillräcklig uppföljning och styrning från ansvariga nämnder, bristande aktualisering av handlingsplaner, svag samverkan mellan berörda aktörer, otydliga ansvarsförhållanden samt otillräckliga resurser och kompetenser.

Kommunstyrelsen och nämnderna har olika ansvar för äldreplanens mål. Socialnämnden har huvudansvar för äldreomsorgen. Kommunstyrelsen sköter styrning och uppföljning. Bildningsnämnden hanterar kultur och fritid för äldre. Tekniska servicenämnden ansvarar för fastigheter och boendemiljöer. Samhällsbyggnadsnämnden hanterar plan- och byggfrågor samt bostäder för äldre. Granskningen måste anpassas efter varje nämnds specifika ansvar. Dessa nämnder har således olika roller, vilket innebär att granskningen behöver anpassas utifrån respektive nämnds specifika ansvar.

Enligt planen ansvarar en politiskt sammansatt styrgrupp för den årliga uppföljningen och aktualitetsprövningen av äldreplanen, medan en tjänstemannagrupp ansvarar operativt för verkställandet.

Mot bakgrund av detta har de förtroendevalda revisorerna i Motala kommun beslutat genomföra en granskning av implementeringen och effekterna av äldreplanen.

Syfte och avgränsning

Granskningens syfte är att bedöma verkställigheten av Motala kommuns äldreplan. Granskningen har begränsats till att avse perioden 2018–2023 och fokuserar på nämnder med direkt ansvar för implementeringen av äldreplanen: kommunstyrelsen, socialnämnden, bildningsnämnden, tekniska servicenämnden och samhällsbyggnadsnämnden.

Avgränsningen tar särskild hänsyn till nämndernas olika roller och ansvar enligt beskrivningen i bakgrundsavsnittet. Extern samverkan med Region Östergötland, föreningslivet och ideella organisationer inkluderas endast om det påverkar nämndernas arbete. Indirekta effekter på kommunens ekonomi eller arbetsförhållanden granskas endast om det behövs för att förstå resultaten av äldreplanens implementering.

Revisionsfråga

Har Motala kommun säkerställt en ändamålsenlig implementering av "Att åldras i Motala kommun – Äldreplan 2018–2028" med avsedda effekter för kommunens äldre invånare?

Underliggande frågeställningar

- Har kommunstyrelsen säkerställt en tydlig och ändamålsenlig struktur för samordning av implementeringen och uppföljningen av äldreplanen, inklusive ansvarsfördelning mellan de olika berörda nämnderna?
- Har kommunstyrelsen och berörda nämnder (socialnämnden, bildningsnämnden, tekniska servicenämnden och samhällsbyggnadsnämnden) tydligt integrerat äldreplanens mål och åtgärder i sin verksamhetsplanering och uppföljning?

- Har socialnämnden och bildningsnämnden vidtagit de åtgärder som planerats för att stärka det förebyggande och hälsofrämjande arbetet riktat till äldre?
- Har kommunstyrelsen säkerställt en tillfredsställande samverkan mellan socialnämnden, tekniska servicenämnden, bildningsnämnden och samhällsbyggnadsnämnden för genomförandet av planen?
- Har kommunstyrelsen och socialnämnden säkerställt att årlig uppföljning och aktualisering av planen har genomförts, och vid behov vidtagit åtgärder för att korrigera avvikelser?
- Har socialnämndens och bildningsnämndens arbete med äldreplanen bidragit till att förbättra livskvaliteten och tryggheten för äldre invånare?
- Har kommunstyrelsen och socialnämnden säkerställt att tillräckliga resurser och kompetens finns för att genomföra planen effektivt under hela planperioden?

Metod och granskningsinriktning

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, protokollgranskning, skriftliga frågor och svar samt intervjuer med kommunstyrelsens presidium (ordf., 1:e vice ordf. och 2:e vice ordf.), socialnämndens presidium (ordf., 1:e vice ordf. och 2:e vice ordf.) och ledningsföreträdare på förvaltningssidan. Granskningen bygger på två källslag: intervjuer och skriftligt underlag. Strukturerade intervjuer genomfördes. Det skriftliga underlaget omfattade relevanta styrdokument, beslut, tjänsteskrivelser och protokoll. Iakttagelser redovisas separat utifrån källslag: dels intervjubaserade iakttagelser, dels iakttagelser från granskade handlingar/protokoll.

Bedömningarna bygger på den samlade bilden från båda källslagen och presenteras i efterföljande avsnitt under rubriken 'Bedömning och kommentarer'. I texten tydliggörs källan löpande så att läsaren kan följa vad som grundas på intervjuer respektive dokumentation.

Intervjuuttalanden har sammanfattats till iakttagelser och, där så varit möjligt, prövats mot skriftligt underlag. Om ett dokumenterat beslut eller underlag inte finns i det material vi granskat anges detta uttryckligen och avser endast det granskade materialet.

För att undvika onödig personidentifiering redovisas intervjubaserade uppgifter på funktions- och organisationsnivå, med fokus på system, process och ansvar – inte enskilda personer. Intervjuunderlag avser det samlade materialet från genomförda intervjuer.

Granskade handlingar/protokoll avser de dokument som särskilt ingått i granskningen under angiven period. Med sakuppgift avses vad som direkt framgår av källorna; bedömning avser revisionens samlade slutsatser i förhållande till kriterierna om verkställighet, styrning, uppföljning, intern kontroll och kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Utkastet har skickats till berörda intervjupersoner för sakgranskning av faktauppgifter (till exempel datum, omfattning och rutinnehåll). Invändningar dokumenteras och prövas mot intervjumaterial och handlingar, och eventuella justeringar görs när konkreta faktaunderlag styrker en rättelse.

Slutlig rapporttext formuleras på organisations- och systemnivå.

Beskrivning av bedömningsskala och bedömningskriterier som används i denna granskning presenteras i bilaga 1.

Revisionskriterier och utgångspunkter

1.3 Revisionskriterier

De revisionskriterier som ligger till grund för denna granskning har valts ut med utgångspunkt i gällande lagstiftning, kommunala styrdokument och etablerade principer för god revisionssed i kommunal verksamhet. Kriterierna utgör de normer, krav och förväntningar som bedömningarna i granskningen har prövats mot.

Eftersom granskningen avser att belysa hur Motala kommun verkställt, följt upp och aktualiserat den antagna äldreplanen har kriterierna hämtats både från det formella styrdokumentet *Äldreplan 2018–2028* och från kommunallagens bestämmelser om ansvar, styrning och uppsikt. Vidare har kraven på intern styrning och kontroll samt principerna för god revisionssed tillämpats som kompletterande bedömningsgrunder.

1.3.2 Kommunallagens krav på styrning och ansvar

Enligt kommunallagen (2017:725) har kommunstyrelsen det övergripande ansvaret för att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och för att utöva uppsikt över nämndernas verksamhet (6 kap. 1–2 §§). Nämnderna ansvarar i sin tur för att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och riktlinjer samt enligt lagar och andra författningar (6 kap. 7 §). Det innebär att kommunstyrelsen har ett särskilt ansvar att följa upp att politiska beslut, såsom äldreplanen, genomförs i praktiken och att åtgärder vidtas när avvikelser identifieras. Om nämnder eller förvaltningar avviker från fullmäktiges beslut ska detta tydliggöras och återrapporteras, så att politiska beslut kan provas på nytt. Kommunallagen innehåller därmed en skyldighet för kommunstyrelsen och nämnderna att säkerställa att beslut verkställs, följs upp och vid behov korrigeras – vilket utgör ett centralt kriterium i denna granskning.

1.3.3 Krav på intern styrning och kontroll

Enligt 11 kap. 8 § kommunallagen ansvarar varje nämnd för att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt och att den interna kontrollen är tillräcklig. Detta omfattar även rutiner för att säkerställa att beslut verkställs och följs upp på ett ändamålsenligt sätt, att risker hanteras och att ansvaret för styrning och uppföljning är tydligt fördelat. I denna granskning har kravet på god intern styrning och kontroll tillämpats som ett kompletterande kriterium vid bedömningen av hur kommunstyrelsen och berörda nämnder säkerställt att äldreplanen verkställts och följts upp enligt fullmäktiges beslut. Bedömningen inkluderar även om roller, ansvar och rutiner för uppföljning har varit tillräckligt tydliga och fungerat i praktiken.

1.3.4 God revisionssed i kommunal verksamhet

Granskningen har genomförts i enlighet med god revisionssed i kommunal verksamhet, såsom den beskrivs i Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) och Rådet för kommunal revisions vägledning. Detta innebär att granskningen har utgått från principerna om väsentlighet, risk och tillräckligt underlag. Bedömningarna grundas på en samlad analys av både formella beslut och faktisk tillämpning i praktiken. Vid bedömningen har särskild hänsyn tagits till samspelet mellan politiskt beslutade styrdokument och

deras verkställighet i verksamheten. Det innebär att granskningen inte enbart beaktar formell efterlevnad av äldreplanen, utan även väger in uppgifter om hur dess intentioner har omsatts i praktiken, i syfte att ge en nyanserad och rättvisande helhetsbild.

1.4 Granskningsmässiga utgångspunkter

Granskningen syftar i första hand till att bedöma hur kommunstyrelsen och berörda nämnder har verkställt, följt upp och efterlevt *Äldreplan 2018–2028* utifrån ett formellt och styrningsmässigt perspektiv. Utgångspunkten har varit att pröva om kommunens politiska beslut har omsatts i praktiken, och om ansvarsfördelning, uppföljning och rapportering har skett i enlighet med gällande regelverk och beslutade strukturer.

Under granskningens gång har det dock framkommit att äldreplanen inte i något avseende har tillämpats som ett aktivt styrdokument. Samtliga intervjuade aktörer, däribland kommunstyrelsens och socialnämndens presidier samt representant för socialförvaltningen, är överens om att planen inte har använts som formell grund för styrning, prioritering eller uppföljning.

Mot denna bakgrund har granskningen valt att redovisa både de formella bristerna i verkställigheten och de faktiska insatser som vidtagits i linje med planens innehåll. Syftet är att ge en rättvisande och nyanserad bild av kommunens arbete – dels som underlag för bedömning av efterlevnaden av fullmäktiges beslut, dels som grund för förståelsen av hur kommunen i praktiken har hanterat äldrepolitiska frågor under perioden.

Utgångspunkten för granskningen var att bedömningarna i granskningen enbart skulle baseras på de formella kriterierna och besluten. Förhållningssättet ändrades efterhand som informationen nått oss om att äldreplanen inte tillämpats som ett aktivt styrdokument, till att i större utsträckning även innefatta genomförda åtgärder som inte haft koppling till äldreplanen. I huvudsak har sådana redovisats som bakgrund och för att belysa sammanhang och utveckling.

Granskningen har också beaktat de risker och konsekvenser som uppstår när politiskt beslutade styrdokument inte följs, särskilt i fråga om ansvarsutkrävande, styrningens legitimitet och transparens gentemot invånare och förtroendevalda.

Samtidigt har flera intervjuade – framför allt representanter för socialförvaltningen och socialnämnden – redogjort för att socialnämnden och förvaltningen ändå genomfört ett flertal åtgärder inom äldreområdet som överensstämmer med planens intentioner, och i vissa delar menar man sig ha kommit längre än vad planen föreskriver.

Kvalitetssäkring

Kvalitetssäkring har skett genom Deloittes interna kvalitetssäkringssystem. Rapporten har även kvalitetssäkrats av de intervjuade personerna.

2. Granskningsresultat

Utifrån genomförda intervjuer och granskat material har en övergripande beskrivning av kommunens verkställighet av äldreplan gjorts nedan. De iakttagelser som framkommit till följd av intervjuer och dokumentstudier redogörs under den rubrik som ansetts mest lämplig.

2.1 Den formella hanteringen av äldreplanen 2023–2025

Äldreplanen Att åldras i Motala kommun 2018–2028 utgör kommunens övergripande styrdokument för äldrepolitiken. Planen är fortfarande formellt gällande, men har sedan 2023 varit föremål för revidering enligt beslut av kommunstyrelsen (KS 2021/00235).

Som en del av granskningen har protokoll från kommunstyrelsens och socialnämndens sammanträden granskats för perioden januari 2023 till mars 2025 i syfte att följa planens formella och politiska hantering.

Av genomgången framgår att äldreplanen inte har varit föremål för behandling i några protokoll från vare sig kommunstyrelsen eller socialnämnden under perioden, med undantag för kommunstyrelsens beslut den 26 september 2023. Vid detta tillfälle beslutade kommunstyrelsen att ge socialnämnden i uppdrag att revidera äldreplanen.

Efter beslutet har ärendet hanterats inom socialförvaltningen, vilket resulterade i en tjänsteskrivelse daterad den 3 mars 2025.

I denna föreslår förvaltningen att äldreplanen upphävs. Enligt uppgifter från intervjuer har ärendet därefter skickats på remiss till de politiska partierna och inväntar ytterligare underlag inför beslut. Äldreplanen är därmed fortfarande formellt gällande, och har varit det sedan antagandet den 16 april 2018.

2.2 Har kommunstyrelsen säkerställt en tydlig och ändamålsenlig struktur för samordning av implementeringen och uppföljningen av äldreplanen, inklusive ansvarsfördelning mellan de olika berörda nämnderna?

Av äldreplanen "Att åldras i Motala kommun – Äldreplan 2018–2028" framgår att planen ska gälla över en tioårsperiod och vara oberoende av politisk majoritet. Arbetet ska enligt planen styras genom treåriga handlingsplaner där konkreta aktiviteter för att uppfylla planens intentioner presenteras. Arbetet med äldreplanen har letts av en politiskt sammansatt styrgrupp med representanter från både majoritet och opposition.

Äldreplanen presenterar ansvarsfördelningen enligt följande:

- Tjänstemannagruppering: Det operativa ansvaret för verkställandet av planen åläggs en tjänstemannagruppering som i sin tur rapporterar till en politisk styrgrupp.
- Politisk styrgrupp: Den politiska styrgruppen ansvarar för att tillse att intentionerna i planen fullföljs.
- Berörda nämnder: De ska integrera de aktiviteter som preciserats i handlingsplanerna i sina årliga verksamhetsplaner.
- Kommunala pensionärsrådet (KPR): Har ansvar att informera kommunens pensionärsföreningar och verka för äldrefrågorna i kommunen.

Vem som har ansvar att tillse att de treåriga handlingsplanerna, tjänstemannagrupperingen och den politiska styrgruppen skapas, framgår inte explicit av äldreplanen. Det är även otydligt vems ansvar det är att nämnderna integrerar dessa handlingsplaner i sina verksamhetsplaner. Däremot framgår det tydligt att en kommunövergripande samverkan är en förutsättning för att kunna verkställa äldreplanens intentioner.

Av intervjuunderlag framgår att äldreplanen inte arbetats med som den borde under mandatperioden 2018–2022. Den har i stort sett inte diskuterats i kommunstyrelsen förrän i samband med revideringsarbetet 2023. En politisk styrgrupp och treåriga handlingsplaner har aldrig tillsatts eller upprättats, trots kraven i äldreplanen. Detta uppges bero på att det är svårt att skapa en struktur kring planen eftersom socialnämnden ansvarar för det praktiska arbetet medan kommunstyrelsen ska ha uppsikt och samordningsansvar. Kommunstyrelsen menar att det är otydligt vem som "äger" äldreplanen och vem som bär ansvar för att driva arbetet.

Trots att äldreplanen inte har använts som styrande dokument uppger socialförvaltningen och socialnämnden att flera av planens intentioner ändå har uppnåtts i praktiken. Det rör sig bland annat om insatser inom boende, aktivitet och samverkan. Dessa åtgärder har dock genomförts inom ramen för ordinarie verksamhetsutveckling och inte utifrån äldreplanens struktur eller handlingsplaner.

Socialnämndens intervjuuppgifter är samstämmiga med kommunstyrelsens vad gäller att kommunstyrelsens roll i att hantera planen och dess uppföljning inte skett enligt plan. Det framkommer även att samverkan mellan nämnder och förvaltningar varit bristfällig, och att det saknas en tydlig samordning för att möjliggöra detta.

Det framgår att det finns forum och tjänstemannagrupper som arbetar med äldrefrågor, exempelvis forum för samhällsbyggnad, men att dessa inte har någon direkt koppling till äldreplanen.

Det framgår inte att kommunstyrelsen eller socialnämnden har fattat något formellt beslut om att frånga äldreplanen eller avveckla dess styrmodell. I stället har tjänstemannanivån enligt intervjuerna gjort bedömningen att planen inte varit tillämpbar i sin nuvarande form. Det finns inget som tyder på att denna förändring i tillämpning har föregåtts av politisk behandling eller återrapportering.

Flera intervjuer bekräftar att äldreplanen är svår att skapa struktur kring, då den omfattar många områden som faller under olika nämnders ansvar. Kommunstyrelsen skulle därmed behöva detaljstyra respektive nämnd för att kunna implementera planen, vilket skapar en komplexitet som försvårar samordning. Det framkommer att andra samverkansstrukturer och styrsystem utvecklats som ersatt äldreplanens

funktion. Under intervjuerna ägnades stor del av samtalen åt att förklara varför äldreplanen inte följts. Skälen som lyftes var bland annat att planen är för detaljerad, överlappar andra styrsystem och inte är anpassad till hur verksamheterna är organiserade idag. Samtalen fokuserade i hög grad på att planen upplevdes som inaktuell, snarare än på hur den skulle kunna realiseras.

Enligt uppgifter från intervjun med en representant för Pensionärernas Riksorganisation (PRO) är det även för dem oklart vem som bär huvudansvaret för äldreplanen. De beskriver hur en fråga om ägarskap som ställdes i kommunfullmäktige 2023 bollades mellan kommunstyrelsen och socialnämnden. Representant för PRO anser att kommunstyrelsen borde ha det övergripande ansvaret, men menar att delegeringen till socialnämnden är ett tecken på bristande samordning och ägarskap. Vidare framhåller representant för PRO att äldreplanen aldrig integrerats i nämndernas verksamheter, och att det saknas uppföljning, handlingsplaner och dokumentation som styrker att målen uppfyllts. Detta trots att kommunen ibland hävdar att intentionerna i äldreplanen uppnåtts genom ordinarie verksamhet. Representant för PRO upplever att civilsamhällets roll, som enligt planen ska vara central, inte har tagits tillvara. Pensionärsorganisationer ses inte som en resurs, vilket har försvårat samverkan och implementering av satsningar inom äldreområdet.

Det finns i huvudsak samstämmighet mellan kommunstyrelsen, socialnämnden, socialförvaltningen och representant för PRO om att äldreplanen inte har använts som ett styrande dokument. Däremot skiljer sig uppfattningarna om orsaken: kommunstyrelsen pekar på otydligt ägarskap, representanter för socialförvaltningen och socialnämnden betonar planens komplexitet, socialnämnden hänvisar till bristande stöd för samordning, och representant för PRO uttrycker oro över att civilsamhällets roll marginaliserats. Skillnaderna återspeglar olika roller och perspektiv inom organisationen.

Bedömning och kommentarer

Vår samlade revisionella bedömning är att kommunstyrelsen **till viss del har säkerställt en tydlig och ändamålsenlig struktur för samordning av implementeringen**

och uppföljningen av äldreplanen, inklusive ansvarsfördelning mellan berörda nämnder.

Vår bedömning baseras på nedanstående iakttagelser, slutsatser och analys:

Det finns vissa organisatoriska ambitioner – bland annat genom att äldreplanen innehåller skrivningar om politisk styrgrupp, handlingsplaner och ansvarsfördelning – men dessa har i praktiken inte förverkligats.

Vi konstaterar att äldreplanen föreskriver att arbetet ska styras genom treåriga handlingsplaner och ledas av en politisk styrgrupp med representanter från både majoritet och opposition. Planen betonar även vikten av tydlig ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och berörda nämnder.

Enligt uppgifter vi tagit del av har varken styrgruppen eller handlingsplanerna upprättats. Det framgår inte heller att något formellt beslut fattats om att frånga denna struktur. Vi bedömer att detta inneburit att den formella samordningsstrukturen enligt äldreplanens intentioner aldrig etablerats.

Vi noterar att det finns viss samstämmighet i uppgifterna från kommunstyrelsen, socialnämnden och socialförvaltningen om att äldreplanen inte använts som aktivt styrdokument under mandatperioden 2018–2022. Enligt uppgifter från intervjuer har äldreplanen inte behandlats i kommunstyrelsen förrän inför beslutet 2023 om revidering. Enligt vår professionella bedömning indikerar detta att kommunstyrelsen inte har haft en fungerande uppsiktsstruktur för planens genomförande.

Vi har fått information om att flera forum och tjänstemannagrupper arbetar med äldrefrågor, till exempel forum för samhällsbyggnad, men dessa är inte kopplade till äldreplanen. Enligt vår uppfattning visar detta att samordningen inom äldreområdet till stor del skett genom andra kanaler, vilket i praktiken ersatt den styrstruktur som planen föreskriver.

Vi konstaterar att det råder en tydlig samstämmighet mellan intervjuade aktörer om att äldreplanen inte använts som styrdokument. Däremot skiljer sig uppfattningarna om varför. Kommunstyrelsen hänvisar till otydligt ägarskap och svårigheten att samordna flera nämnders ansvar, medan representanter från socialförvaltningen och socialnämnden menar att planen är för detaljerad och inte anpassad till hur

verksamheten är organiserad idag. Enligt vår analys speglar dessa skillnader både brister i politisk uppföljning och i förvaltningens anpassning av styrsystemet.

Vi noterar vidare att socialförvaltningen och socialnämnden, trots att planen inte använts som styrinstrument, har genomfört flera åtgärder inom äldreområdet som överensstämmer med planens innehåll – exempelvis inom boende, aktivitet, tillgänglighet och förebyggande arbete. Dessa initiativ har dock, enligt uppgifter, bedrivits inom ramen för ordinarie verksamhet med stöd i gällande lagar snarare än som verkställighet av äldreplanen. Enligt vår professionella bedömning innebär detta att kommunen visserligen agerat i linje med planens intentioner, men utan att det politiskt beslutade styrdokumentet har legat till grund för styrning eller uppföljning.

Vi har fått uppgifter som tyder på att frågan om ansvarsfördelning varit otydlig under hela planperioden. Det framgår inte vem som har det övergripande ansvaret för att tillse att styrgruppen och handlingsplanerna upprättas. Kommunstyrelsen menar att ansvaret ligger på socialnämnden, medan socialnämnden hänvisar till kommunstyrelsens samordningsansvar. Enligt vår uppfattning har denna otydlighet bidragit till att äldreplanen inte fått genomslag i den praktiska styrningen.

Vi noterar även att Pensionärernas Riksorganisation (PRO) uttrycker att de upplever samma osäkerhet kring ansvarsfördelningen. De menar att civilsamhällets roll, som enligt äldreplanen skulle vara central, inte tagits tillvara. Enligt vår analys stärker detta bilden av att samordningen mellan kommunens olika aktörer inte fungerat enligt planens intentioner.

Vi bedömer att avsaknaden av en formell struktur för samordning och uppföljning, i kombination med otydligt ansvar och svag politisk förankring, inneburit att kommunstyrelsen inte har fullgjort sitt samordnings- och uppsiktsansvar enligt 6 kap. 1–2 §§ kommunallagen. Vi konstaterar samtidigt att socialförvaltningen och socialnämnden i praktiken genomfört åtgärder som delvis överensstämmer med äldreplanens innehåll. Detta visar, enligt vår uppfattning, på ett visst verksamhetsmässigt engagemang men samtidigt på en bristande koppling mellan politiska beslut och operativ styrning inom ramen för äldreplanen.

Sammantaget anser vi att kommunstyrelsen inte har säkerställt de strukturella förutsättningar som krävs för att äldreplanen ska fungera som styrinstrument. Att förvaltningen trots detta genomfört flera relevanta åtgärder är positivt, men det förändrar inte den revisionella slutsatsen att styrningen av äldreplanen varit bristfällig och att ansvaret för planens verkställighet och uppföljning varit otydligt fördelat.

Enligt vår professionella bedömning innebär detta en brist i efterlevnaden av fullmäktiges beslut, vilket riskerar att urholka styrningens legitimitet, försvåra uppföljning och minska transparensen i ansvarsfördelningen mellan nämnderna. Kommunstyrelsen lever därmed endast till viss del upp till kraven på tydlig och ändamålsenlig samordning av implementeringen och uppföljningen av äldreplanen.

2.3 Har kommunstyrelsen och berörda nämnder (socialnämnden, bildningsnämnden, tekniska servicenämnden och samhällsbyggnadsnämnden) tydligt integrerat äldreplanens mål och åtgärder i sin verksamhetsplanering och uppföljning?

Av äldreplanen "Att åldras i Motala kommun – Äldreplan 2018–2028" framgår att planen ska konkretiseras genom treåriga handlingsplaner och att berörda nämnder ska integrera aktiviteterna från dessa i sina verksamhetsplaner. Syftet är att säkerställa att äldreplanens mål och intentioner omsätts i praktisk verksamhet.

Äldreplanen anger mål och utvecklingsområden inom bland annat social gemenskap, fysisk aktivitet, matvanor, tillgänglighet, bostäder och digitalisering. Dessa mål ska fungera som grund för nämndernas planering och uppföljning.

Som framgår av iakttagelserna under 2.2 har dock ingen treårig handlingsplan tagits fram och ingen politisk styrgrupp tillsatts. Detta har inneburit att äldreplanen aldrig konkretiserats i de planeringsdokument som krävs för att nämnderna ska kunna integrera den i sina egna styrprocesser.

Granskningen har omfattat nämndernas verksamhetsplaner för åren 2018–2025 samt skriftliga svar på frågeenkäter till berörda nämnder.

Av granskningen framgår att endast socialnämndens verksamhetsplan för 2023 nämner äldreplanen uttryckligen, och då i samband med att en revidering ska påbörjas. I övrigt

saknas hänvisningar till äldreplanen i både verksamhetsplaner, mål- och resursplaner samt uppföljningsdokument för samtliga nämnder.

Socialnämndens verksamhetsplaner innehåller avsnitt om förebyggande arbete, hälsa och välbefinnande för äldre – områden som överensstämmer med äldreplanens intentioner – men dessa har inte härletts från äldreplanen som styrdokument. Socialnämnden uppger under intervju att äldreplanen har varit ett levande dokument i diskussioner, men inte ett styrinstrument. Många mål har enligt nämnden redan bedömts som uppfyllda eller överträffade genom ordinarie verksamhet, vilket bidragit till att planen inte använts aktivt.

Intervjuunderlagen bekräftar detta och lyfter att äldreplanens detaljnivå gör att den spänner över flera nämnders ansvarsområden, vilket gör den svår att tillämpa. Förvaltningen uppger att kommunen i stället arbetar med andra styrdokument och strukturer – såsom översiktsplan, Vision Motala och tematiska strategier – som i praktiken ersatt äldreplanens funktion. Enligt intervjuerna har äldreplanen därför fått karaktären av ett visionsdokument snarare än ett verktyg för verksamhetsplanering.

Av intervjuunderlagen framgår vidare att äldrefrågorna i huvudsak hanteras inom socialnämnden och att kommunstyrelsen inte har ställt krav på att planen ska integreras i nämndernas styrdokument. Kommunstyrelsen har heller inte följt upp i vilken mån detta skett, trots att det åligger kommunstyrelsen att utöva uppsikt över fullmäktiges beslut. En representant från kommunstyrelsens presidium framhåller att detta utgör ett förbiseende, men också att äldreplanen upplevts som otydlig i ansvarsfördelningen.

Av de övriga nämndernas skriftliga svar på frågeenkäten framgår att äldreplanen inte används som styrdokument. Tekniska servicenämnden hänvisar till myndighetskrav och till socialförvaltningens lokalprogram; samhällsbyggnadsnämnden uppger att de hanterar bostadsfrågor inom ramen för ordinarie planarbete och översiktsplan; och bildningsnämnden nämner inte äldreplanen alls. Sammantaget indikerar svaren att äldreplanens mål och åtgärder inte integrerats i nämndernas planering.

Representant för PRO framhåller att flera nämnder tycks vara omedvetna om sina åtaganden enligt äldreplanen och att det saknas dokumentation och uppföljning som

styrker att målen uppnåtts. Representant för PRO anser att politiker ibland felaktigt hänvisar till att äldreplanen genomförts, trots att det saknas underlag för detta.

Av samtliga intervjuer framgår att ingen specifik uppföljning av äldreplanen genomförts. De uppföljningar som sker är del av respektive nämnds ordinarie verksamhetsuppföljning och innehåller ingen analys av måluppfyllelse utifrån äldreplanens indikatorer eller målområden. Utifrån intervjuerna kan även noteras att flera åtgärder inom exempelvis aktivitet, tillgänglighet och samverkan har genomförts under perioden, men dessa har skett inom ramen för annan styrning och inte som en följd av äldreplanens mål. Av intervjuerna framgår att kommunen har arbetat utifrån andra, mer funktionella styrdokument och därigenom i praktiken realiserat delar av planens intentioner utan att hänvisa till planen.

Det framgår inte att kommunstyrelsen eller nämnderna har analyserat konsekvenserna av att äldreplanen inte använts som styrdokument. Därmed saknas en politiskt förankrad värdering av huruvida planens mål behöver revideras, ersättas eller integreras på nytt. Som framgår av iakttagelserna under 2.2 har äldreplanen inte tillämpats som ett aktivt styrdokument och det har saknats en formell struktur för samordning och ansvarsfördelning. Detta har fått direkta konsekvenser för nämndernas möjligheter att integrera planen i sin verksamhetsplanering och uppföljning. Nämnderna har i stället utgått från andra styrdokument och strategier, och äldreplanen har i praktiken haft en symbolisk snarare än styrande funktion. Det har inte identifierats dokumentation som visar att kommunstyrelsen eller nämnderna gemensamt analyserat hur äldreplanens mål ska hanteras inom den ordinarie styrkedjan, eller beslutat om hur dessa ska följas upp.

Det samlade underlaget visar att äldreplanen inte längre används som aktivt styrdokument och att nämnderna i stället hänvisar till andra styr- och planeringsdokument i sitt arbete.

Bedömning och kommentarer

Vår samlade revisionella bedömning är att kommunstyrelsen och berörda **nämnder till viss del** har integrerat äldreplanens mål och åtgärder i sin verksamhetsplanering och uppföljning.

Vår bedömning baseras på nedanstående iakttagelser, slutsatser och analys:

Äldreplanen har inte fungerat som ett styrande dokument i praktiken, och arbetet med äldrefrågor har i stället bedrivits genom andra styrsystem och processer. Därmed har den politiska intentionen bakom äldreplanen inte fullt ut fått genomslag i styrningen.

Av de uppgifter vi tagit del av framgår att äldreplanen innehåller en tydlig struktur för hur mål och åtgärder skulle brytas ned i treåriga handlingsplaner och därefter integreras i berörda nämnders verksamhetsplaner.

Vi konstaterar dock att dessa handlingsplaner aldrig upprättats och att äldreplanen därmed inte fått det genomslag som avsågs.

Vi noterar att socialnämndens verksamhetsplaner under perioden 2018–2025 inte hänvisar till äldreplanen, med undantag för 2023, då den nämns i samband med beslut om revidering. Även om flera verksamhetsområden – som fysisk aktivitet, måltider, tillgänglighet och social gemenskap – i praktiken överensstämmer med äldreplanens innehåll, har detta inte skett inom ramen för den beslutade styrstrukturen.

Av intervjuerna framgår att äldreplanen bedömts svår att tillämpa, bland annat på grund av dess detaljnivå och överlappning med andra styrdokument. Det är i sig förståeligt, men vi anser att detta inte motiverar att planen helt frångås utan politisk behandling. Enligt vår uppfattning är det en brist om fullmäktigebeslut inte följs utan skälig anledning eller utan att ett nytt fullmäktigebeslut fattas.

Vi noterar också att kommunstyrelsen inte har efterfrågat någon redovisning eller uppföljning av hur äldreplanen integrerats i nämndernas arbete. Det saknas dokumentation som visar hur kommunstyrelsen har utövat sitt uppsiktsansvar i denna del. Samtidigt uppger flera intervjuade att vissa mål i planen ansetts redan uppfyllda eller överträffade inom ramen för ordinarie verksamhet, vilket tyder på att arbetet bedrivits mer utifrån verksamhetsmässiga prioriteringar än politiskt beslutade mål.

Det finns en tydlig samstämmighet mellan intervjuerna: äldreplanen har inte använts som styrinstrument, men flera av dess intentioner har genomförts i praktiken. Vi bedömer att denna diskrepans mellan formell styrning och faktisk verksamhet har skapat otydlighet i ansvar och uppföljning. Skillnaden i synsätt mellan förvaltning och

politisk nivå – där den ena ser planen som inaktuell och den andra som giltig – indikerar även brister i dialog och återrapportering.

Representant för PRO bekräftar att äldreplanens mål aldrig har integrerats i nämndernas arbete eller följts upp systematiskt. Enligt deras uppfattning har civilsamhällets roll i genomförandet varit begränsad, trots att planen betonar samverkan som en central del. Detta styrks också av övriga intervjuer.

Utifrån detta bedömer vi att kommunen endast delvis har säkerställt att äldreplanens mål och åtgärder integrerats i nämndernas planering och uppföljning.

Det har genomförts flera insatser som ligger i linje med äldreplanens innehåll, men utan koppling till dess formella styrning.

Vi anser att detta innebär att äldreplanen inte fått den styrande funktion som fullmäktige avsett. Avsaknaden av ett tydligt politiskt ställningstagande till varför planen inte följts riskerar att försvaga ansvarsutkrävandet och undergräva tilltron till kommunens styrmodell.

2.4 Har socialnämnden och bildningsnämnden vidtagit de åtgärder som planerats för att stärka det förebyggande och hälsofrämjande arbetet riktat till äldre?

Äldreplanen *"Att åldras i Motala kommun – Äldreplan 2018–2028"* anger att kommunen ska utveckla ett brett och långsiktigt arbete för att stärka de äldres hälsa, livskvalitet och delaktighet. Planen betonar särskilt behovet av att gå från ett ensidigt omsorgsfokus till ett bredare *äldrefokus*, där det förebyggande och hälsofrämjande arbetet står i centrum.

Av planens kapitel *Utgångspunkter* framgår att äldrepolitiken ska bidra till god folkhälsa genom tidiga och förebyggande insatser, särskilt riktade till personer i åldersgruppen 65–79 år. Det framhålls att ett aktivt och hälsofrämjande arbete kan bidra till att fördröja behov av vård och omsorg, och därmed både stärka livskvaliteten och minska kostnadsutvecklingen på sikt.

Äldreplanen beskriver ett antal utvecklingsområden och planerade åtgärder som rör det förebyggande arbetet, bland annat:

- utveckling av mötesplatser och seniorcenter,

- satsningar på fysisk aktivitet och social gemenskap,
- förbättrade matvanor och trivsamma måltider,
- ökad tillgänglighet i boende och miljö,
- digital delaktighet, samt
- samverkan med civilsamhället.

Av socialförvaltningens uppföljning av äldreplanen framgår att flera av dessa områden har hanterats i praktiken, men i varierande grad och ofta utan direkt koppling till äldreplanen. Bland de åtgärder som har genomförts nämns:

- utveckling av seniorcenter och mötesplatser,
- satsningar på fysisk aktivitet på särskilda boenden,
- arbete med kostombud och individuella måltidsplaner,
- uppsökande verksamhet och införande av äldreкуратор,
- samt samverkan med civilsamhället genom gym, simhallar och fritidsbanken.

Enligt uppgifter från intervjuunderlagen har dessa insatser inte sitt ursprung i äldreplanen. Presidiet framhåller att arbetet i huvudsak har bedrivits inom ordinarie verksamhet, ofta som del av andra strategiska processer såsom folkhälsoprogram och social hållbarhet. Äldreplanen har inte använts som aktivt styrdokument för detta arbete, och det har inte skett någon systematisk uppföljning mot planens mål. Vidare framgår av uppgifter från socialnämnden att ett hälsofrämjande och förebyggande arbete idag är en skyldighet enligt den nya socialtjänstlagen.

Vidare framgår av intervjuunderlagen att flera av de aktiviteter som äldreplanen beskriver – såsom seniorcenter, förebyggande hembesök och fysisk aktivitet – har genomförts, även om arbetet inte formellt styrts utifrån planen. Nämnden uppger vidare att kommunen i flera avseenden har kommit längre än vad äldreplanen förutsåg, men att det saknats en samlad struktur för planens genomförande.

Av intervjuunderlagen framgår vidare att ett antal förebyggande åtgärder vidtagits, bland annat rekrytering av äldreкуратор, arbete mot ofrivillig ensamhet och olika hälsofrämjande initiativ i samverkan med ideella aktörer. Samtidigt framhålls att resurserna i praktiken har behövt prioriteras till vård och omsorg snarare än till

förebyggande och hälsofrämjande arbete, främst utifrån vad som stipuleras i aktuella lagar. Av uppgifter från socialnämnden framgår att den nya sociallagstiftningen och kommunens politiska mål inom förebyggande insatser säkerställer att förebyggande arbete inte prioriteras bort.

Av intervjuerna framgår att äldreplanen inte har tillämpats som styrande dokument i praktiken under perioden. Detta har inneburit att flera initiativ på området har bedrivits inom ramen för förvaltningens ordinarie arbete med stöd i lagstiftning och socialnämndens prioriterade områden, men utan formell koppling till äldreplanens mål eller indikatorer. Det finns inga uppgifter som tyder på att denna förändring i tillämpning har föregåtts av politisk behandling eller formellt beslut.

Intervjuerna visar även en skillnad i hur det förebyggande arbetet beskrivs på politisk respektive tjänstemannanivå. Flera politiska företrädare, särskilt inom kommunstyrelsen och socialnämndens presidium, uppger att de inte fullt ut har informerats om att äldreplanen inte använts som styrdokument.

Av intervjun med representant för PRO framgår att det förebyggande perspektivet inte har haft tillräcklig tyngd i kommunens praktiska arbete. Representant för PRO uppger att civilsamhällets föreningar har fått bära en stor del av det förebyggande ansvaret och stå för många av de aktiviteter som äldreplanen beskriver. De menar att kommunens stöd till dessa initiativ varit begränsat och att äldreplanens intentioner inom området inte har omsatts i praktiken.

Det finns samstämmighet mellan de intervjuade aktörerna om att äldreplanen inte har använts som styrdokument i det förebyggande och hälsofrämjande arbetet. Skillnaderna mellan aktörerna gäller främst i vilken utsträckning det arbete som bedrivits ändå motsvarar äldreplanens innehåll.

Bedömning och kommentarer

Vår samlade revisionella bedömning är att socialnämnden och bildningsnämnden till viss del har vidtagit de åtgärder som planerats i äldreplanen för att stärka det förebyggande och hälsofrämjande arbetet för äldre.

Vår bedömning baseras på nedanstående iakttagelser, kommentarer och slutsatser:

Det framgår att flera initiativ med denna inriktning har genomförts inom den ordinarie verksamheten, men utan att äldreplanen använts som styrande dokument eller som grund för uppföljning. Därmed har nämnderna inte fullt ut levt upp till intentionerna i det politiskt beslutade styrdokumentet.

Äldreplanen betonar ett långsiktigt och tvärsektoriellt arbete för att främja äldres hälsa, delaktighet och livskvalitet. Av de uppgifter vi tagit del av framgår dock att planen inte har tillämpats som styrinstrument. I stället har det förebyggande arbetet bedrivits genom andra processer – bland annat inom ramen för folkhälsoarbetet, Vision Motala och social hållbarhet.

Vi noterar att socialnämnden har genomfört flera åtgärder som ligger i linje med äldreplanens intentioner, till exempel utveckling av seniorcenter, fysiska aktiviteter, uppsökande verksamhet och arbete mot ensamhet. Dessa insatser har dock inte kopplats till äldreplanens mål, indikatorer eller uppföljningsstruktur. Den formella styrkedjan mellan politiskt beslut och verksamhetsnivå inom ramen för äldreplanen har därmed inte fungerat som avsett.

Vår bedömning är att äldreplanen inte har fungerat som styrande för verksamheten under perioden. Enligt vår uppfattning är detta till viss del förståeligt, men det förändrar inte det faktum att förändringen i tillämpning aldrig har behandlats politiskt. Förvaltningen har alltså frångått ett fullmäktigebeslut utan formellt beslut om ändring, vilket innebär en brist i styrning och ansvarsfördelning.

Flera politiker uppger i intervjuer att de inte varit medvetna om att äldreplanen inte tillämpats vilket tyder på bristande transparens och otillräcklig återrapportering mellan förvaltning och nämnd.

Representant för PRO bekräftar bilden av att äldreplanens förebyggande perspektiv inte fått genomslag. Enligt deras uppfattning har civilsamhället fått bära en stor del av det hälsofrämjande arbetet, ofta utan tillräckligt stöd från kommunen. Det visar att äldreplanens intention om bred samverkan inte har förverkligats i praktiken.

Sammantaget pekar detta på att arbetet med äldrefrågor bedrivits mer fragmenterat än vad planen avsett, och utan en gemensam målbild mellan nämnder och förvaltningar.

Enligt vår samlade bedömning har kommunen inte säkerställt att äldreplanens mål om ett förebyggande och hälsofrämjande arbete har fungerat som styrande för verksamheterna.

Det förebyggande arbetet har till viss del genomförts i praktiken, men utan koppling till politiskt beslutade mål och indikatorer.

Avsaknaden av tydlig styrning och uppföljning innebär att den politiska viljan enligt äldreplanen inte har fått fullt genomslag. Det försvårar ansvarsutkrävande, minskar transparensen och riskerar att de långsiktiga hälsofrämjande målen för äldre prioriteras ned i praktiken.

2.5. Har kommunstyrelsen säkerställt en tillfredsställande samverkan mellan socialnämnden, tekniska servicenämnden, bildningsnämnden och samhällsbyggnadsnämnden för genomförandet av planen?

Av äldreplanens kapitel *”Utgångspunkter”* framgår att samverkan över organisationsgränser är en grundläggande förutsättning för att genomföra planens intentioner. Planen betonar vikten av samarbete med den enskildes bästa i fokus och framhåller att samverkan behövs både inom kommunen – mellan nämnder och förvaltningar – och externt med föreningsliv, ideella organisationer och privata aktörer. Enligt planen är särskild samverkan viktig inom samhällsplanering, bostadsförsörjning och tillgänglighet, där flera nämnder och externa parter berörs.

Som framgår av iakttagelserna under 2.2 och 2.3 har äldreplanen inte använts som ett aktivt styrdokument eller som grund för formell samordning mellan nämnder. Detta har även påverkat möjligheterna till strukturerad samverkan inom ramen för planen.

Kommunstyrelsen beslutade den 26 september 2023 att ge socialnämnden i uppdrag att revidera äldreplanen. I samband med detta upprättade socialförvaltningen den 3 mars 2025 tjänsteskrivelsen *”Uppföljning av Äldreplan 2018–2028”*. I dokumentet hänvisas till Socialtjänstlagen (1980:620) och dess krav på att kommunen ska planera sina insatser för äldre, men också till att det inte finns något lagstadgat krav på en särskild kommunal äldreplan. Av uppföljningen framgår att kommunen arbetar kontinuerligt med samverkan inom flera områden, men inte genom äldreplanen som styrdokument.

I socialförvaltningens uppföljning anges att samverkan sker inom flera områden kopplade till äldrefrågor, bland annat genom följande forum:

- LGVO (Ledningsgrupp vård och omsorg)
- SVO (Samråd vård och omsorg)
- Riktsam – forum för samhällsbyggnadsfrågor med omsorgsperspektiv
- KPR (Kommunala pensionärsrådet)
- Rådet för funktionshinderfrågor
- LUP (Lokalt utvecklingsprogram)
- Översiktsplan där äldreperspektivet integrerats

Av de uppgifter som framkommit i intervjuerna framgår att dessa forum inte haft en direkt koppling till äldreplanen. Intervjuerna förmedlar att någon särskild tjänstemannagrupp, politisk styrgrupp eller annan samordnande struktur kopplad till äldreplanen inte har skapats, vilket enligt dem har försvårat samverkan mellan de berörda nämnderna. Kommunstyrelsen framhåller att det visserligen finns flera forum där äldrefrågor diskuteras – exempelvis *beredningen för social hållbarhet* och *forum för samhällsbyggnad* – men att dessa inte har haft något uttalat uppdrag kopplat till äldreplanens genomförande.

Fler intervjuer bekräftar bilden av att samverkan sker inom kommunen, men inte på ett sätt som styrs eller efterfrågas av kommunstyrelsen. Enligt nämnden har det historiskt funnits brister i samordningen mellan nämnderna, och det är först under senare år som mer strukturerade samverkansforum har börjat utvecklas. Dessa forum har dock etablerats på initiativ från nämnderna och förvaltningarna själva snarare än på grund av äldreplanens krav.

Intervjuunderlagen beskriver att äldreplanens omfattning och detaljnivå har gjort det svårt att samordna arbetet mellan flera nämnder. Intervjuerna uppger att det inte finns någon samlad struktur som kopplar samman nämndernas arbete med äldreplanen och att samverkan i praktiken ofta sker inom ramen för ordinarie verksamheter och andra styrdokument, såsom kommunens arbete med social hållbarhet, översiktsplanering och folkhälsofrågor.

Av intervjuunderlagen framgår att samverkan i dag till stor del sker genom tvärsektoriella projekt och gemensamma initiativ, men inte med äldreplanen som utgångspunkt. Samverkan beskrivs som beroende av enskilda tjänstepersoners engagemang och initiativ snarare än formella beslut eller strukturer.

Enligt representanten för Pensionärernas Riksorganisation (PRO) finns samverkan mellan nämnder och förvaltningar i viss utsträckning, men den saknar tydlig koppling till äldreplanen. Representant för PRO menar att civilsamhällets roll i samverkan har försvagats och att rådet inte upplever att kommunen systematiskt samordnar eller följer upp gemensamma insatser mellan nämnderna.

Gemensamt för samtliga intervjuer och dokument som tagits del av är att samverkan i kommunen förekommer, men inte som ett resultat av äldreplanens styrning. Det finns inget beslutat gemensamt samordningsorgan eller definierad struktur för hur samverkan mellan de berörda nämnderna ska bedrivas, följas upp eller rapporteras till kommunstyrelsen.

Bedömning och kommentarer

Vår samlade revisionella bedömning är att kommunstyrelsen **till viss del** har säkerställt en tillfredsställande samverkan mellan socialnämnden, tekniska servicenämnden, bildningsnämnden och samhällsbyggnadsnämnden för genomförandet av äldreplanen.

Vår bedömning bygger på följande observationer, kommentarer och slutsatser:
Vi konstaterar att äldreplanen tydligt betonar samverkan som en grundläggande förutsättning för att uppnå planens mål. Planen anger att samarbete ska ske både inom kommunens organisation och med civilsamhället, där kommunstyrelsen har ett samordnande ansvar. Trots detta har någon formell struktur för samverkan kopplad till äldreplanen aldrig etablerats.

Av de uppgifter vi tagit del av framgår att samverkan mellan nämnderna i huvudsak sker genom befintliga forum och nätverk – såsom LGVO, SVO, Riktsam och forum för samhällsbyggnad – men dessa forum har inte ett tydligt mandat eller uppdrag som direkt knyter an till äldreplanen. Vi noterar att nämndernas samverkan har vuxit fram

som praktiska lösningar utifrån verksamheternas behov, snarare än genom ett övergripande politiskt beslut eller genom äldreplanen.

Intervjuerna visar att både kommunstyrelsen och socialnämnden uppfattar att samverkan har förbättrats över tid. Samtidigt framhålls att förbättringen inte är resultatet av ett styrt arbete utifrån äldreplanen, utan snarare en konsekvens av gradvisa förändringar och ett ökat behov av samarbete i vardagen. Det finns en bred samsyn om att samverkan fungerar bättre idag, men också att den i stor utsträckning är personberoende och därmed sårbar.

Vi bedömer att frånvaron av tydliga styrsignaler, ansvarsfördelning och uppföljning från kommunstyrelsens sida har bidragit till att samverkan inte blivit en integrerad del av arbetet med äldreplanens genomförande. Även om det förekommer samarbete mellan nämnderna saknas dokumenterade mål, gemensamma rutiner och en systematisk återrapportering som gör det möjligt att bedöma effekterna av samverkan i relation till planens intentioner.

Vi konstaterar även att civilsamhällets roll har försvagats. Enligt uppgifter från Pensionärernas Riksorganisation (PRO) har deras delaktighet i arbetet med äldrefrågor varit begränsad, och samordningen mellan kommunen och ideella organisationer sker oregelbundet. Detta står i kontrast till äldreplanens tydliga formuleringar om vikten av att inkludera föreningslivet som en central aktör i genomförandet.

Sammantaget visar vår analys att kommunstyrelsen inte fullt ut har tagit det samordningsansvar som äldreplanen förutsätter. Det finns flera forum där äldrefrågor behandlas, men dessa är inte en del av den formella styrningen. Bristen på dokumenterade samverkansstrukturer, gemensamma mål och systematisk uppföljning inom ramen för äldreplanen har medfört att äldreplanens mål om tvärsektoriell samverkan endast delvis har uppnåtts.

Utifrån detta gör vi den samlade bedömningen att kommunstyrelsen **till viss del** har säkerställt en tillfredsställande samverkan mellan berörda nämnder för genomförandet av äldreplanen.

2.6 Har kommunstyrelsen och socialnämnden säkerställt att årlig uppföljning och aktualisering av planen har genomförts, och vid behov vidtagit åtgärder för att korrigera avvikelser?

Av äldreplanen framgår att planen ska följas upp årligen och vid behov revideras. En aktualitetsprövning ska genomföras i samband med framtagande av de treåriga handlingsplanerna eller oftare vid behov. Den politiska styrgruppen anges ha det övergripande ansvaret för uppföljningen och ska säkerställa att planen förblir aktuell.

Av det insamlade underlaget framgår att någon årlig uppföljning av äldreplanen inte har genomförts under planperioden. Varken treåriga handlingsplaner eller någon styrgrupp har upprättats. Kommunstyrelsen beslutade först i september 2023 att ge socialnämnden i uppdrag att se över och vid behov revidera planen. I mars 2025 tog socialförvaltningen fram tjänsteskrivelsen "Uppföljning av Äldreplan 2018–2028", vilket är den första dokumenterade sammanställningen av planens aktualitet sedan antagandet.

Av denna uppföljning framgår att mindre än halva planperioden återstår, att det saknas indikatorer och metoder för att följa upp måluppfyllelse samt att planen i flera delar upplevs som inaktuell och svår att tillämpa. Det framhålls även att förändringar i lagstiftning och demografi medfört behov av ny inriktning.

Av intervjuunderlagen framgår att äldreplanen inte följts upp årligen och att frågan inte varit en stående punkt i kommunstyrelsens arbete. Kommunstyrelsen har inte begärt återrapporering från nämnderna eller fattat beslut om korrigerande åtgärder kopplade till planen. Uppföljning av äldreplaner har i stället skett inom andra processer, exempelvis mål- och resursplanen eller det sociala hållbarhetsarbetet, men utan koppling till äldreplanen som styrdokument.

Socialnämndens presidium uppger att inga årliga uppföljningar genomförts och att uppföljningen 2025 inte behandlats formellt i nämnden. Av intervjuunderlagen framkommer att äldreplanen inte har integrerats i nämndens ordinarie rapporteringsstrukturer och att uppföljning av äldreomsorgens verksamhet inte relaterats till planens mål.

Av intervjuunderlagen bekräftas att det inte skett någon systematisk uppföljning och att det därför inte heller funnits underlag för att vidta korrigerande åtgärder. Förvaltningen uppger att äldreplanen under lång tid inte använts som praktiskt styrinstrument och att fokus i uppföljningen i stället legat på att hantera löpande verksamhetsfrågor.

Av intervjumaterial framgår att äldreplanen i praktiken inte har använts som styrande dokument. Flera intervjusvar beskriver att verksamheten i stället har utgått från andra beslutade styrdokument och löpande driftbeslut. I granskade protokoll har vi inte funnit politiska beslut som ändrar planens tillämpning. Det framgår även att återrapporering och uppföljning inte har ingått i den samverkan som i övrigt förekommer mellan nämnder och förvaltningar.

Inom ramen för äldreplanen saknas en tydlig rapporteringskedja mellan socialförvaltningen, socialnämnden och kommunstyrelsen. Varken förvaltningen har initierat behov av revidering, eller kommunstyrelsen har efterfrågat uppföljning, vilket medfört att frågan om planens aktualitet inte hanterats på någon nivå i organisationen.

Intervjuerna visar också på otydlighet kring ansvarsfördelningen för planens uppföljning. Kommunstyrelsen uppfattar att det är förvaltningens ansvar att initiera revidering av äldreplanen, medan förvaltningen menar att initiativet borde ha kommit från kommunstyrelsen. Denna osäkerhet har bidragit till att äldreplanen varken följts upp, aktualiserats eller använts som underlag för korrigerande åtgärder. (Vid sakavstämning av rapporten framkommer att ansvaret för äldreplanen legat hos kommunstyrelsen fram till och med 2023-09-26, för att sedan ha överförts till socialnämnden. Vidare framgår att det saknas fullmäktigebeslut om förändrad ansvarsfördelning).

Representanten från Pensionärernas Riksorganisation (PRO) uppger att de inte tagit del av någon uppföljning av planen och att äldreplanen inte varit ett levande dokument i kommunens styrning.

Bedömning och kommentarer

Vår samlade revisionella bedömning är att kommunstyrelsen och socialnämnden inte har säkerställt en tillfredsställande uppföljning eller aktualisering av äldreplanen.

Vår bedömning baseras på nedanstående iakttagelser, kommentarer och slutsatser:

Vi konstaterar att äldreplanen innehåller tydliga skrivningar om att den ska följas upp årligen och revideras vid behov. Ansvarsfördelningen är dock otydlig, och det finns inga spår av att dessa uppföljningsrutiner har tillämpats i praktiken. Det har inte funnits någon politisk styrgrupp, inga treåriga handlingsplaner och ingen fastställd process för att följa upp planens genomförande. Detta innebär enligt vår uppfattning att kommunstyrelsen inte har fullgjort sitt ansvar att säkerställa att politiska beslut följs upp och hålls aktuella över tid. Vår bedömning är att äldreplanen inte etablerades som styrande från början, vilket visar brister i styrning och intern kontroll.

Av de uppgifter vi tagit del av framgår att kommunstyrelsen inte efterfrågat återrapportering från nämnderna, och att socialnämnden inte heller själv har initierat eller redovisat någon uppföljning. Vi anser att detta speglar en systembrist snarare än en enskild underlåtenhet. Frånvaron av en fungerande rapporteringskedja mellan kommunstyrelsen, socialnämnden och socialförvaltningen har gjort att frågan om planens aktualitet aldrig blivit föremål för formell behandling.

Vi noterar att det först 2025 har tagits fram ett uppföljningsdokument, nästan sju år efter planens antagande. Detta dokument är enligt vår uppfattning snarare en kartläggning än en faktisk uppföljning i enlighet med planens krav. Det belyser i första hand att äldreplanen inte längre uppfattas som ett relevant styrinstrument, vilket understryker behovet av att tidigt hantera styrdokument som riskerar att bli inaktuella.

Vi konstaterar vidare att de intervjuade parterna i huvudsak är samstämmiga i bedömningen att ingen systematisk uppföljning eller revidering av äldreplanen har skett. Däremot skiljer sig synsätten kring ansvarsfördelningen. Kommunstyrelsen framhåller att uppföljningen är en fråga för förvaltningen, medan socialförvaltningen menar att initiativet till revidering borde ha kommit från den politiska nivån. Denna skillnad i uppfattning visar enligt vår bedömning på ett glapp mellan styrning och genomförande – där det politiska ansvaret för uppföljning inte har omsatts i praktisk handling. (Vid sakavstämning av rapporten framkommer att ansvaret för äldreplanen legat hos kommunstyrelsen fram till och med 2023-09-26, för att sedan ha överförts till

socialnämnden. Vidare framgår att det finns något fullmäktigebeslut om förändrad ansvarsfördelning).

Vi anser att detta glapp mellan politisk styrning och förvaltningsmässig genomförande är centralt för att förstå varför planen inte följts upp. När ett politiskt beslutat styrdokument inte längre används, utan att det finns dokumenterade beslut om att fråga det, uppstår en situation där den formella styrningen förlorar sin legitimitet. Det innebär även att kommunen förlorar möjligheten att på ett systematiskt sätt lära av genomförandet och justera insatser utifrån resultat.

Det framgår också av våra analyser att socialförvaltningen under flera år har arbetat med frågor som till stor del överensstämmer med äldreplanens innehåll, men utan att detta har kopplats till planen eller följts upp mot dess mål. Vår uppfattning är att detta visar på ett pragmatiskt och resultatnriktat arbete, men också på en bristande struktur för formell uppföljning och ansvarsutkrävande kopplat till fullmäktigebeslutet gällande äldreplanen.

Sammanfattningsvis bedömer vi att varken kommunstyrelsen eller socialnämnden har uppfyllt kraven på att säkerställa en årlig och systematisk uppföljning av äldreplanen. Planen har inte varit föremål för återkommande politisk prövning, och korrigerande åtgärder vid avvikelser har uteblivit. Även om verksamheten i vissa delar arbetat vidare i planens anda, har detta skett utan koppling till de formella processer i äldreplanen som ska garantera styrning, transparens och ansvar.

2.7 Har socialnämndens och bildningsnämndens arbete med äldreplanen bidragit till att förbättra livskvaliteten och tryggheten för äldre invånare?

Av äldreplanen framgår att kommunens arbete ska bidra till att stärka äldres livskvalitet, trygghet och delaktighet. Planen betonar bland annat social gemenskap, meningsfullhet, fysisk aktivitet, goda matvanor, tillgänglig boendemiljö, bostäder anpassade för äldre samt digital delaktighet. Dessa områden omfattar både socialnämndens, bildningsnämndens och tekniska servicenämndens verksamheter.

Av tidigare redovisning (2.2 – 2.6) framgår att äldreplanen inte använts som styrdokument i praktiken. Trots detta uppges flera aktiviteter och satsningar ha

genomförts inom ramen för nämndernas ordinarie arbete som berör livskvalitet och trygghet för äldre. Arbetet med att stärka livskvalitet och trygghet har enligt uppgifter i huvudsak bedrivits genom andra styrprocesser, såsom folkhälsoarbete och social hållbarhet, snarare än genom äldreplanen.

Av intervjuunderlag framgår att socialnämnden arbetat med flera initiativ som syftar till att främja äldres välbefinnande, däribland utveckling av seniorcenter, fysisk aktivitet, ledsagning och sociala aktiviteter, kostombud, individuella måltidsplaner och införandet av äldreкуратор. Enligt uppgifter från intervjuer har dessa insatser haft en positiv inverkan för äldre genom ökad social gemenskap, delaktighet och upplevd trygghet. Nämnden menar att flera av äldreplanens intentioner redan är uppfyllda eller överträffade genom verksamhetens löpande arbete, även om resultaten inte följts upp i förhållande till planens mål.

Vidare framgår av intervjuunderlagen att arbetet med livskvalitet och trygghet bedrivits inom befintliga verksamheter och projekt, inte genom äldreplanens styrning. Som exempel nämns uppsökande verksamhet för att motverka ofrivillig ensamhet, införandet av äldreкуратор samt samverkan med föreningsliv och privata aktörer i aktiviteter som syftar till att skapa social gemenskap. Av intervjuunderlagen uppges samtidigt att det på nationell nivå saknas struktur för att systematiskt följa upp effekterna för äldre, och att resultat därför inte kan redovisas på ett enhetligt sätt.

Av enkätsvar från bildningsnämnden framgår att frågor kopplade till livskvalitet och trygghet hanteras inom områden som kultur, folkbildning och folkhälsa. Det framkommer att nämnden deltagit i satsningar på kulturaktiviteter, utbildningsinsatser och digitala stödprogram riktade till äldre, ofta i samverkan med socialförvaltningen och civilsamhället. Nämnden framhåller att dessa insatser haft en positiv betydelse för delaktighet och socialt sammanhang, men att de inte har utgått från äldreplanen som styrdokument.

Av intervjuunderlagen framgår att det inte finns någon samlad uppföljning eller rapportering av resultat som visar hur nämndernas arbete påverkat äldres livskvalitet och trygghet. Frågor som rör äldres välbefinnande har i stället hanterats inom ramen

för kommunens folkhälsoarbete och andra tvärsektoriella initiativ, utan koppling till äldreplanen.

Pensionärernas Riksorganisation (PRO) framhåller att man inte sett någon dokumenterad förbättring kopplad till äldreplanens genomförande. Representant för PRO menar att flera positiva initiativ, särskilt seniorcenter, digitalt stöd och gemensamma aktiviteter, har haft betydelse för livskvalitet och trygghet, men att dessa i huvudsak drivits av enskilda verksamheter, ideella krafter eller civilsamhället snarare än genom kommunal planstyrning. Representant för PRO uppger också att prioriteringen av äldrefrågor varierar mellan nämnder och förvaltningar, vilket enligt deras uppfattning bidrar till ojämn kvalitet och skillnader i hur trygghet och livskvalitet för äldre utvecklats i kommunen. Rådet beskriver även att avsaknaden av uppföljning och gemensam struktur gör det svårt att bedöma den samlade effekten för äldre i kommunen.

Gemensamt för de intervjuade är att de beskriver ett aktivt arbete med äldrefrågor som i flera avseenden överensstämmer med äldreplanens innehåll, men som bedrivits utanför dess formella ram. Det framgår också att det saknas enhetlig uppföljning och dokumentation av effekter, vilket innebär att det inte finns något samlat underlag som visar hur arbetet påverkat livskvaliteten och tryggheten för äldre invånare i kommunen.

Bedömning och kommentarer

Vår samlade revisionella bedömning är att socialnämndens och bildningsnämndens arbete endast *till viss del* har bidragit till att förbättra livskvaliteten och tryggheten för äldre invånare i kommunen.

Vår bedömning baseras på nedanstående iakttagelser, kommentarer och slutsatser:

Vi konstaterar att flera initiativ genomförts som haft tydlig betydelse för äldres välbefinnande, delaktighet och trygghet. Det gäller särskilt utvecklingen av seniorcenter, uppsökande verksamhet, insatser för social gemenskap, införandet av äldreкуратор samt satsningar på fysisk aktivitet och måltidsmiljöer. Även bildningsnämndens arbete med kultur- och utbildningsinsatser samt digital delaktighet har bidragit till positiva upplevelser för äldre. Dessa insatser ligger väl i linje med äldreplanens innehåll och har haft märkbar lokal effekt.

Samtidigt noterar vi att arbetet i praktiken inte utgått från äldreplanen som styrdokument, utan bedrivits genom andra processer och verksamhetsplaner. Det har saknats en gemensam struktur för styrning, uppföljning och redovisning av resultat kopplat till äldreplanens mål. Därmed har det inte varit möjligt att påvisa någon tydlig koppling mellan nämndernas samlade arbete och en systematisk förbättring av livskvalitet och trygghet i linje med planens syfte.

Vi bedömer också att variationen mellan nämnder och förvaltningar är betydande. Prioriteringen av äldrefrågor har enligt uppgifterna skilt sig åt, vilket lett till en ojämn utveckling av trygghet och delaktighet. Även representanten för PRO:s observationer om bristande helhetssyn och svag samordning bekräftar bilden av att kommunen saknar en gemensam styrning som hållit ihop området över tid.

Mot denna bakgrund är vår uppfattning att kommunen visserligen genomfört flera goda och relevanta insatser inom äldreområdet, men att dessa inte har skett inom ramen för äldreplanens styrning eller uppföljning. Arbetet har därmed inte uppfyllt planens syfte på ett strukturerat och mätbart sätt.

Sammantaget bedömer vi därför att äldreplanen endast till viss del har bidragit till förbättrad livskvalitet och trygghet för äldre invånare, främst genom verksamheternas egna initiativ snarare än genom den formella planens genomförande.

2.8 Har kommunstyrelsen och socialnämnden säkerställt att tillräckliga resurser och kompetens finns för att genomföra planen effektivt under hela planperioden?

Av äldreplanens kapitel *”Utgångspunkter”* framgår att äldrepolitiken ska genomföras på ett resurseffektivt sätt. Planen betonar att kommunen står inför en demografisk utmaning där färre yrkesverksamma ska försörja fler äldre invånare. Enligt planen kräver detta ett tidigt och förebyggande arbete samt en effektiv användning av tillgängliga resurser.

Äldreplanen lyfter vikten av långsiktig personal- och kompetensförsörjning samt behovet av att vara en attraktiv arbetsgivare. För att vård och omsorg ska hålla god kvalitet anges att personalen behöver rätt kompetens och arbetsvillkor, och att strategier för kompetensutveckling i samverkan bör finnas. Planen förutser även att

äldreomsorgens ökade ansvar för hälso- och sjukvård i hemmet och det faktum att äldre lever längre kommer att ställa nya krav på kompetenser inom kommunen.

I socialförvaltningens uppföljning av äldreplanen behandlas inte frågor om resurser, ekonomi eller budget. Kommunstyrelsen uppger i enkätsvar att budgetbeslut fattas utifrån verksamhetsanalys och dialog med socialnämnden, men inte med direkt koppling till äldreplanen. Kommunstyrelsen anser att resurserna är tillräckliga i förhållande till äldreplanens mål, baserat på nämndens verksamhetsanalyser och återslagrapportering.

Gällande kompetensförsörjning framgår av uppföljningen att det varje år tas fram kompetensstrategier på både förvaltnings- och kommungemensam nivå. Dessa baseras på demografiska förändringar, nya krav och aktuella händelser. Socialförvaltningen har en egen kompetensförsörjningsplan som bland annat betonar vikten av rätt kompetens till rätt uppgift, breddad rekrytering och användning av välfärdsteknik som ett sätt att effektivisera verksamheten och minska belastningen på befintlig personal.

Av intervjuunderlagen framgår att inga särskilda resurser avsatts för arbetet med äldreplanen. Resurstilldelningen har skett inom ramen för ordinarie budgetprocesser. Ett intervjuobjekt framhåller samtidigt att tillgången till resurser är begränsad och att socialnämnden på sikt kan behöva ökade medel för att möta den demografiska utvecklingen. Frågor om personal och kompetens bedöms enligt kommunstyrelsen huvudsakligen ligga inom socialnämndens ansvar.

Av flera intervjuer bekräftas att resurserna till äldreområdet tilldelas genom ordinarie budgetprocess och att äldreplanen inte har påverkat nämndens ekonomiska prioriteringar. Nämnden framhåller att resurser i första hand gått till lagstadgade insatser och att arbetet med äldreplanens intentioner har behövt ske inom befintliga ramar. Samtidigt uppges att nämnden har kompetenta medarbetare och att förvaltningen arbetar aktivt med rekrytering, kompetensutveckling och effektivisering.

Av intervjuunderlagen framgår vidare att äldreplanens mål om resursfördelning och kompetensutveckling inte har omsatts i konkreta uppdrag eller särskilda budgetbeslut. Intervjuerna beskriver att det inte funnits något politiskt uppdrag att avsätta resurser eller bygga upp kompetens specifikt kopplat till planen. Samtidigt bedrivs ett

kontinuerligt arbete med personalförsörjning, digitalisering och arbetsmiljöutveckling, men detta sker inom ordinarie styrning.

Flera intervjuer framhåller att äldreplanen under planperioden bedömts som alltför detaljerad och delvis inaktuell. Det uppges ha bidragit till att planen inte använts som styrinstrument i frågor om resurser och kompetens. Något formellt politiskt beslut om att frånga planen eller revidera dess delar har inte fattats.

Av uppgifter från både politisk- och tjänstemannanivå framgår att det saknas samsyn kring äldreplanens betydelse i resursfördelningen. Kommunstyrelsen beskriver att styrningen sker via de ordinarie budget- och verksamhetsprocesserna.

Representanten från det Pensionärernas Riksorganisation (PRO) uppger att rådet inte fått information om att särskilda resurser avsatts för äldreplanen. Rådet uppfattar att resurser främst gått till att täcka akuta och lagstadgade behov, medan det förebyggande och hälsofrämjande arbetet fått ske utan särskild finansiering. Enligt representant för PRO har detta även påverkat möjligheten att genomföra de samverkansinsatser som planen förutsatte mellan kommunen och civilsamhällets aktörer.

Sammanfattningsvis framgår att frågor om resurser och kompetens har hanterats inom den ordinarie styrningen och budgetprocessen, men inte med direkt koppling till äldreplanen. Det finns samstämmiga uppgifter från samtliga intervjuade nivåer om att äldreplanen inte haft någon formell betydelse för resursfördelning, prioriteringar eller kompetensförsörjningsstrategier under planperioden.

Bedömning och kommentarer

Vår samlade revisionella bedömning är att kommunstyrelsen och socialnämnden till viss del har säkerställt att tillräckliga resurser och kompetens finns för att genomföra äldreplanens intentioner under planperioden.

Vår bedömning baseras på nedanstående iakttagelser, kommentarer och slutsatser:

Vi konstaterar att äldreplanen innehåller tydliga skrivningar om behovet av långsiktig resursplanering och kompetensförsörjning, men att dessa delar i praktiken inte omsatts i styrning eller uppföljning. Planens intentioner om samlad resursstyrning och

återkommande prövningar har inte följts upp, och några särskilda beslut eller analyser kopplade till resurs- och kompetensbehov i relation till planen har inte genomförts.

Av de uppgifter vi tagit del av framgår att både kommunstyrelsen och socialnämnden hanterat resurs- och kompetensfrågor inom ordinarie budget- och verksamhetsprocesser, utan direkt koppling till äldreplanen. Kommunstyrelsen bedömer att resurserna har varit tillräckliga utifrån verksamhetsanalyser och dialoger, medan socialnämnden framhåller att medlen i första hand har behövt täcka lagstadgade insatser. Enligt vår uppfattning tyder detta på att det saknas en gemensam syn på planens roll som styrinstrument.

Vi noterar att socialförvaltningen har arbetat aktivt med att omfördela befintliga resurser och att anpassa verksamheten utifrån den demografiska utvecklingen och ökade behov. Detta visar på ett praktiskt ansvarstagande och ett löpande arbete för att möta resursutmaningarna. Arbetet har dock inte haft någon direkt koppling till äldreplanen, och det saknas dokumenterade beslut som visar hur sådana anpassningar relaterar till planens mål.

Vidare framgår att resurs- och kompetensfrågan utgör en långsiktig och nationell utmaning, där kommunerna generellt möter svårigheter att säkerställa kompetensförsörjning inom vård och omsorg. Mot denna bakgrund är det positivt att socialförvaltningen bedriver ett kontinuerligt arbete med kompetensutveckling, personalförsörjning och välfärdsteknik, även om detta sker inom ramen för ordinarie styrning.

Av intervjuerna framgår äldreplanen bedömts som för detaljerad och delvis inaktuell, vilket förklarar varför planen inte politiskt realiserats som styrinstrument. Något formellt politiskt beslut om att frånga planen har inte fattats. Vi anser att detta skapar otydlighet i styrkedjan och försvårar ansvarsutkrävandet mellan politisk och tjänstemannanivå.

Vi noterar även att civilsamhällets roll, som i planen lyfts som en del av en resurseffektiv struktur, inte har fått motsvarande stöd i form av resurser eller uppföljning. Enligt representant för PRO:s uppgifter har flera förebyggande insatser

genomförts av ideella aktörer utan kommunalt resursstöd, vilket ytterligare illustrerar att planens intentioner inte fått genomslag.

Sammantaget är vår uppfattning att kommunen har fungerande strukturer för resursfördelning och kompetensförsörjning inom den ordinarie organisationen, men att dessa inte kopplats till äldreplanens mål eller följts upp i enlighet med planens krav. Kommunstyrelsen och socialnämnden har därmed endast till viss del säkerställt resurser och kompetens för planens genomförande.

3. Bilagor

Bilaga 1 - Bedömningskriterier

BEDÖMNING	KRITERIER
Är ... → ... ändamålsenlig → ... tillfredställande ur ekonomisk synpunkt → ... tillfredställande intern kontroll.	Mer <u>än 90 %</u> i granskningen använda revisionskriterier uppfyllda.
I huvudsak → ... ändamålsenlig → ... tillfredställande ur ekonomisk synpunkt → ... tillfredställande intern kontroll	Mellan <u>70-90 %</u> i granskningen använda revisionskriterier uppfyllda eller vid några få <u>lindriga avvikelser/brister</u>.
Till stor del → ... ändamålsenlig → ... tillfredställande ur ekonomisk synpunkt → ... tillfredställande intern kontroll	Mellan <u>40-69 %</u> i granskningen använda revisionskriterier uppfyllda eller vid några få <u>kännbara avvikelser/brister</u>.
Till viss del → ... ändamålsenlig → ... tillfredställande ur ekonomisk synpunkt → ... tillfredställande intern kontroll	Mellan <u>20-39 %</u> i granskningen använda revisionskriterier uppfyllda eller vid några få <u>allvarliga avvikelser/brister</u>.
Ej → ... ändamålsenlig → ... tillfredställande ur ekonomisk synpunkt → ... tillfredställande intern kontroll	Mindre <u>än 20 %</u> i granskningen använda revisionskriterier uppfyllda eller vid några få <u>mycket allvarliga avvikelser/brister</u>.



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its global network of member firms, and their related entities (collectively, the "Deloitte organization"). DTTL (also referred to as "Deloitte Global") and each of its member firms and related entities are legally separate and independent entities, which cannot obligate or bind each other in respect of third parties. DTTL and each DTTL member firm and related entity is liable only for its own acts and omissions, and not those of each other. DTTL does not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about to learn more.

Deloitte provides industry-leading audit and assurance, tax and legal, consulting, financial advisory, and risk advisory services to nearly 90% of the Fortune Global 500® and thousands of private companies. Our professionals deliver measurable and lasting results that help reinforce public trust in capital markets, enable clients to transform and thrive, and lead the way toward a stronger economy, a more equitable society and a sustainable world. Building on its 175-plus year history, Deloitte spans more than 150 countries and territories. Learn how Deloitte's more than 415,000 people worldwide make an impact that matters at www.deloitte.com.

Our advice is prepared solely for the use of the client. You may not disclose it or its contents to any other person without our prior written consent. No other person may rely on the advice and we accept no responsibility to any other person.

© 2025 For more information, contact Deloitte AB.