

Handläggare
Annica Dominus
Telefon: 0850836237**Till**
Äldrenämnden
den 19 september 2017

Svar på remiss om Vårdsutredningens slutbetänkande Kvalitet i vården (SOU 2017:38)

Remiss från kommunstyrelsen dnr 110-957/2017, kontorsutlåtande

Förvaltningens förslag till beslut

Äldrenämnden godkänner anmälan av förvaltningens kontorsutlåtande som svar på remissen Kvalitet i vården (SOU 2017:38)



Ann-Christine Hansson
Förvaltningschef

Lisbeth Hagman
Avdelningschef

Sammanfattning

Vårdsutredningens slutbetänkande, Kvalitet i vården (SOU 2017:38) har remitterats till bland annat Stockholms stad. Kommunstyrelsen har begärt äldrenämndens yttrande men p.g.a. kort remisstid besvaras remissen i form av ett kontorsutlåtande från förvaltningen.

Utredningens beskriver de svårigheter som finns med att definiera alla aspekter av kvalitet i vården. Att formulera bra krav i upphandlingar och valfrihetssystem är komplicerat och ställer stora krav på upphandlande kommuner och landsting. Utredningen anser att Upphandlingsmyndigheten bör få ökade resurser för att stödja kommuner och landsting med bl.a. vägledning.

I utredningen formuleras ett antal utgångspunkter som bör vara vägledande för att utveckla kvaliteten i vården, bl.a. betonas huvudmännens ansvar för uppföljning av verksamheter som upphandlats. För att öka huvudmännens insyn i de verksamheter som upphandlats föreslår utredningen att en bestämmelse om undantag från tystnadsplikten ska införas i patientsäkerhetslagen, socialtjänstlagen

och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Bestämmelsen ska innebära att privata utförare ska kunna lämna personuppgifter till den offentliga huvudmannen för bl.a. uppföljning och utvärdering.

Förvaltningens uppfattning är att det visserligen är en mycket komplex uppgift att mäta kvaliteten på välfärdstjänster men menar också att det är fullt möjligt. Förvaltningen menar att oavsett regiform måste det finnas kvalitetskrav på verksamheterna och såväl verksamhets- som kvalitetsuppföljningar.

Förvaltningen ser positivt på förslaget om undantag från tystnadsplikt för privata vårdgivare och enskilda verksamheter inom socialtjänsten. Det är också förvaltningens uppfattning att det är positivt om Upphandlingsmyndigheten får utökade resurser för att ytterligare utveckla myndighetens stöd och vägledning till landets kommuner och landsting.

Bakgrund

Regeringen beslöt den 5 mars 2015 att uppdra åt en särskild utredare Ilmar Reepalu att föreslå ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privata utförda välfärdstjänster. Utredningen som antagit namnet Välfärdsutredningen, har haft i uppdrag har att analysera hur kvalitetsmått kan användas strategiskt i välfärden och ge förslag på hur register kan förbättras inom hälso- och sjukvård samt socialtjänst. Dessutom har utredningen sett över hur den ekonomiska insynen i privat utförd välfärd med offentlig finansiering kan utvecklas.

Välfärdsutredningen lämnade i november 2016 ett delbetänkande "Ordning och reda i välfärden" (SOU 2016:78) hösten 2016. I delbetänkandet lämnades ett förslag om en begränsning av den vinst som privata aktörer inom välfärdsområdet ska tillåtas ta ut.

Välfärdsutredningen har nu lämnat ett slutbetänkande, Kvalitet i välfärden (SOU 2017:38), som remitterats till bland annat Stockholms stad. Kommunstyrelsen har begärt äldrenämndens yttrande över slutbetänkandet senast den 9 augusti 2017. På grund av kort remisstid lämnar förvaltningen ett yttrande i form av ett kontorsutlåtande som anmäls till äldrenämndens sammanträde den 19 september 2017.

Ärendet

Att definiera och mäta kvalitet i välfärden är komplicerat

Utredningens beskriver de svårigheter som finns med att definiera alla aspekter av kvalitet i välfärden. Till skillnad från mer tekniska verksamheter där det framförallt handlar om *vad* som görs är det inom vård, skola och omsorg avgörande *hur* det görs. Enligt utredningen medför detta att det är komplicerat att skriva kontrakt som upprätthåller och utvecklar kvaliteten när det gäller välfärdstjänster. Utredningen konstaterar att de flesta av resultatindikationer för socialtjänsten faller inom ramen för struktur- eller processmått då det enligt utredningen i huvudsak saknas resultatmått inom socialtjänsten. Vidare påtalas att det finns stora brister vad gäller register och annan informationen som är nödvändig för att utveckla statistik och andra kunskapsunderlag i välfärden.

Utgångspunkter för utvecklade kvalitetskrav

Utredningen anser att det finns vissa utgångspunkter som bör vara vägledande för att utveckla kvaliteten i välfärden:

- Välfärden behöver bli mer personcentrerad vilket förutsätter en bättre samverkan av såväl huvudmän som aktörer.
- Jämlikhet är ett centralt värde i välfärden och en viktig aspekt av kvalitet.
- Medarbetare med rätt kompetens är välfärdens viktigaste resurs och en förutsättning för god kvalitet i välfärden.
- När verksamhet överlämnas till privata utförare har kommuner och landsting kvar sitt ansvar som huvudmän för hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Det går inte att enbart förlita sig på brukarens val för att uppnå en god kvalitet. Att utforma bra och tydliga krav och ha en fungerande uppföljning är centralt för huvudmännen. Insyn måste säkerställas även hos privata utförare.
- Staten har ett övergripande ansvar för välfärden genom sin roll som tillstånds- och tillsynsmyndighet. Tillsynen måste fungera väl. Detta är av avgörande betydelse för att kontrollera att verksamheten uppfyller de lagstadgade kvalitetskraven. Staten har också en viktig roll i att bidra med kunskap genom exempelvis nationella riktlinjer.

Vinstbegränsningar ur kvalitetsynvinkel

I slutbetänkande kommenteras också det förslag om vinstbegränsning för privata utförare som lämnades i utredningens delbetänkande. Utredningen anser att det inte är möjligt att ersätta vinstbegränsning med utökade kvalitetskrav då det skulle riskera att bli

alltför detaljerade och medföra en stor administrativ börda på professionen. Enligt utredningens uppfattning ger en vinstbegränsning en mer tillitsbaserad styrning eftersom man då vet att pengarna används i verksamheten. Vidare anser utredningen att en vinstreglering i sig kan bidra till en bättre kvalitet genom att mer resurser finns tillgängliga för en bättre vård, skola och omsorg.

Förbättrad tillsyn och uppföljning

Utredningen anser att tystnadsplikten hos privata vårdgivare och enskilda verksamheter inom socialtjänsten begränsar huvudmännens möjligheter att följa upp privata utförares verksamhet. Utredningen förslår därför att en bestämmelse om undantag från tystnadsplikten ska införas i patientsäkerhetslagen, socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Bestämmelsen ska innebära att privata utförare ska kunna lämna personuppgifter till den offentliga huvudmannen för bl.a. uppföljning och utvärdering.

Vidare föreslås att kommuner och landsting ska vara skyldiga att anmäla ändringar i befintliga kommunal verksamhet enligt socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) till det vårdgivar- och omsorgsregister som Inspektionen för vård och omsorg (IVO) ansvarar för.

Utredningen föreslår också att Myndigheten för vård- och omsorgsanalys ska få i uppdrag att kartlägga behovet av data inom socialtjänsten och vilka brister som enkelt kan åtgärdas genom exempelvis bättre samverkan. Vidare föreslås att statskontoret bör ges i uppdrag att följa upp huvudmännens uppföljning och kontroll av de privata utförarna i välfärden.

Bättre förutsättningar att följa offentliga medel

En förutsättning för att det ska vara möjligt att kunna följa hur offentliga medel används är att det finns tydliga definitioner av begreppet enhet. Utredningen föreslår att E-hälsomyndigheten bör ges i uppdrag att, i samverkan med berörda myndigheter, ta fram sådana definitioner. Vidare bör behovet av register på enhetsnivå utredas.

Att göra upphandlingar och använda valfrihetssystem

Utredningen påtalar att när verksamheten bedrivs i egen regi kan kommuner och landsting direkt styra verksamhet genom att formulera mål och bestämma hur dessa ska uppnås. När verksamheten upphandlas är styrmodellen annorlunda och mer indirekt eftersom mål och politiska viljeyttringar måste omformuleras till krav och villkor i avtal. Att formulera bra krav i upphandlingar och valfrihetssystem är komplicerat och ställer höga krav på kompetens. Många kommuner har också begränsade resurser för detta viktiga

arbete. Utredningen föreslår att Upphandlingsmyndigheten bör få ökade resurser för att stödja kommuner och landsting med bl.a. vägledningar.

Sammanhållna insatser för individen

Utredningen påtalar vikten av att sträva efter mer sammanhållna insatser för individen. Vid överväganden inför en eventuell konkurrensutsättning anser utredningen att konsekvenserna för den enskilda individen och möjligheten att hålla ihop individens insatser beaktas. Vidare anser utredningen att i regeringens arbete med e-förvaltning bör arbetet med ändamålsenliga regleringar och it-system som stödjer professionernas arbete runt enskilda individer inom välfärden prioriteras.

Stärkt jämlikhet

När konkurrens- och ersättningssystem utformas anser utredningen att jämlikhets- och fördelningsaspekter bör beaktas. Utredningen föreslår att offentligt finansierad hälso- och sjukvård som utförs av en privat aktör bör bedrivas i en separat juridisk person för att det ska vara möjligt att kontrollera att människovärdes-, behovs- och solidaritetsprinciperna inte åsidosätts.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom äldreförvaltningen som ett kontorsutlåtande. Kommunstyrelsens pensionärsråd och råd för funktionshinder har tagit del av tjänsteutlåtandet den 12 respektive 14 september 2017. De fackliga organisationerna har tagit del av tjänsteutlåtandet i förvaltningsgruppen den 13 september 2017.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Att definiera och mäta kvalitet i välfärden

Att mäta kvaliteten på välfärdstjänster är en komplex uppgift som måste göras strukturerat och ur flera olika aspekter. I Stockholms stad har ett omfattande arbete bedrivits för att utveckla uppföljningen av utförare både gällande hemtjänst och vård- och omsorgsboenden. Stadsdelsförvaltningarna genomför kontinuerliga verksamhetsuppföljningar av samtliga verksamheter oavsett regiform. Inom äldreförvaltningen finns kvalitetsobservatörer, inspektörer samt avtalsförvaltare. I förekommande fall sker samverkan med Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

Genom stadens förnyade uppföljningsmodell inom äldreomsorgen, kommer både processkvalitet och resultatkvallitet att fångas in i

större utsträckning än tidigare. Detta genom strukturerade individ-uppföljningar och kvalitetsobservationer som instrument. Mätningarna görs i det dagliga arbetet nära brukarna och servicen och bygger således på brukarnas individuella behov och utförarens förutsättningar att tillgodose dessa. Strukturen möjliggör att resultaten kan aggregeras på en övergripande ledningsnivå.

Utöver kvalitetskrav på de insatser som utförs finns ett antal andra kvalitetsparametrar att följa upp i de upphandlingar som staden genomför. I förfrågningsunderlagen ställs flera kvalitetskrav bl.a. vad gäller personalens kompetens och att ansvarig verksamhetschef har dokumenterad erfarenhet som chef och ledare. Regelbundna avtalsuppföljningar granskar bl.a. utförarnas registreringar som ligger till grund för ersättning, anställningsbevis, löneutbetalningar, lokaler, arbetskläder, om arbetsplatsträffar sker regelbundet m.m.

Vinstbegränsningar ur kvalitetssynvinkel

Utredningen anser att det inte är möjligt att ersätta en vinstbegränsning med ökade kvalitetskrav. Enligt utredningens uppfattning ökar också sådana krav den administrativa bördan på professionen. Enligt förvaltningens uppfattning är det angeläget att undvika ökad administration inom verksamheterna. Förvaltningen vill dock understryka att oavsett regiform måste det finnas kvalitetskrav på verksamheterna och såväl verksamhets- som kvalitetsuppföljningar. Med en balanserad men effektiv kvalitetskontroll som grund bör vi sträva efter en mer tillitsbaserad samverkan med utförarna, oavsett regiform.

I Stockholms stad har förändringsarbetet med införande av ramtid inom hemtjänsten bidragit till en kultur mot ökad tillit. Denna betendeförändring har också skapat en insikt om vad som är viktigt att fokusera på för att nå gemensamma mål och en grogrund för ett bättre samverkansklimat. Utgångspunkten är att brukaren ska vara i fokus för alla aktörer kring den enskilde.

Förbättrad tillsyn och uppföljning

Förvaltningen ser positivt på förslaget om undantag från tystnadsplikt för privata vårdgivare och enskilda verksamheter inom socialtjänsten. Undantaget innebär att personuppgifter ska kunna lämnas till den offentliga huvudmannen för bl.a. uppföljning och utvärdering.

Förvaltningens vill också betona vikten av att vid en kartläggning av behovet av data inom socialtjänsten också försöka begränsa omfattningen av datainsamling. Enligt förvaltningens uppfattning är det inte mängden uppgifter/data som är det centrala, det viktiga är

att få fram den kunskap som leder till utveckling och ökad kvalitet för brukarna.

När det gäller vårdgivar- och omsorgsregistren hos IVO förbinder sig de privata utförare av vård- och omsorgsboende som tecknar avtal med Stockholms stad att vid nyansökan bifoga aktuellt tillstånd från IVO för respektive boende. De förbinder sig också att under kontraktstiden inkomma med eventuella nya tillstånd som föranletts av förändringar i verksamheten.

Att göra upphandlingar och använda valfrihetsystem

Stockholm stad har sedan mitten av 1990- talet upphandlat s.k. enskilda platser på privata vård- och omsorgsboenden (särskilda boenden enl. SoL). År 2002 infördes valfrihet för bl.a. hemtjänst och staden började upphandlat privata utförare av hemtjänst enligt LOV. LOU har använts sedan 2007 för konkurrensutsättning/ upphandling av stadens egna särskilda boende för äldre. Enligt förvaltningens uppfattning har dessa upphandlingar inneburit en utveckling av såväl kvalitetskrav som arbetet med uppföljningar.

Förvaltningen anser att ökad samverkan och erfarenhetsutbyte mellan kommuner gällande upphandlingar skulle vara värdefullt. Kommunerna skulle också kunna arbeta mer effektivt genom att samordna uppföljningar att privata vårdgivare som är verksamma i flera kommuner.

Förvaltningen stödjer förslaget att Upphandlingsmyndigheten bör få utökade resurser. Upphandlingsmyndigheten utgör idag en viktig funktion för stöd och vägledning till landets kommuner och landsting. Genom utökade resurser och mandat kan Upphandlingsmyndigheten i ännu större utsträckning bidra till att upphandlingar inom välfärdsområdet är rättssäkra och håller en hög kvalitet.

Jämställdhetsanalys

Detta tjänsteutlåtande har inte bedömts ha någon påverkan på förhållandet mellan könen eller jämställdhet.

Bilagor

1. SOU 2017:38 Kvalitet i välfärden

<http://www.regeringen.se/499b50/contentassets/d0b4399223d747f6b4beab9fac72bf61/kvalitet-i-valfarden--battre-upphandling-och-uppfoljning-sou-201738>