



2010:1

Interpellation av Yildiz Kafkas (mp) om uppföljning av kommunens upphandlade verksamheter inom äldreomsorgen

Dnr 327-237/2010

Verksamheter som ligger under kommunalt ansvar, oavsett om dessa drivs i egen regi eller upphandlas ska ha en fungerande tillsyn och uppföljning som garanterar verksamhetens kvalitet samt brukarnas hälsa och säkerhet. De senaste årens larmrapporter från allmänheten, medier, anhöriga och inte minst från brukarna själva inom äldreomsorg har dock visat sig vara verkningslösa. Tillsynskriterierna är grovmaskiga och tillsynsrapporterna som man ska lita på inte alltid avspeglar de faktiska förhållandena i verksamheterna.

Det är inte acceptabelt att äldre, förutom att orka med diverse krämpor, ska vara experter på juridik och förhandlingsteknik för att få del av samhällets lagstadgade service och vård. Det är inte heller acceptabelt att brukarna hamnar mellan stolar. Så är det t.ex. när en boende i äldreboende efter ett läkarbesök inte anmäls till äldreboende som utskriven från sjukhus och ingen möter denne på äldreboendet. Eftersom det händer att läkare brister i sin informationsöverföring bör kommunen vidta egna åtgärder för att förebygga liknande incidenter genom förstärkt egen uppföljning.

Tydlig ansvarsfördelning och effektiv tillsyn och uppföljning är grunden för att komma åt missförhållandena inom äldreomsorgen. Personalbristen är ibland så akut att äldre dementa personer irrar ensamma på nattetid i de tomma korridorerna på vårdinrättningar utan tillsyn, eller att måltiderna och maten brister i kvalitet. På samma sätt brister det ofta i vad som kan anses vara en godtagbar nivå för städning, i vård- och omsorgstagarnas personliga hygien, samt i tillgången till aktiviteter och utomhusvistelser som höjer livskvaliteten.

Ibland har mycket sköra personer avlidit kort efter en allt för hårdhänt omställning/omstrukturering av verksamheterna eller efter en avslagen biståndsansökan för bättre anpassad vård. Vi vet alla att så behöver det inte vara, men varför ser det ut så? Ska vi vara nöjda med Socialstyrelsens tillsyn eller ska vi

ha en högre ambitionsnivå för kommunens uppföljning, se över våra tillsynskriterier och förfina dem?

Även om tillsynen av äldreården är Socialstyrelsens ansvar borde kommunen som har den lokala kompetensen påtala bristerna i tillsynsinstrumentet och komma med förbättringsförslag. Dessutom behöver rutinerna av kommunens uppföljningsansvar över de upphandlade verksamheterna en översyn. Som politiker har vi skyldigheten att utreda orsakerna till försämringarna inom äldreomsorgen och se till att åtgärder sätts in omgående.

Det avgörande för kvalitén inom äldreården är kraven som ställs i förfrågningsunderlagen som används vid upphandlingar, tillsynens effektivitet och uppföljning. Därför bör man se till att de upphandlade företagens egenkontrollprogram är uppställt på ett korrekt sett som omfattar hela verksamheten, inte bara delar av den. Dokumentationskraven som tillsynsmyndigheten ställer omfattar bara avvikelser. Att enbart rapportera avvikelser räcker inte. Arbetsrutinen ska även innefatta checklistor innehållandes varje åtgärd som bedöms vara viktigt för verksamheten, så att egenkontrollsystem med egenkontrollprogram blir arbetsrutin.

Ett stickprov av några politiker i stadsdelen i Norrmalm visade att ett företag som upphandlades av kommunen inte ens hade ett egenkontrollprogram i riktig mening, i stort sett sköttes allt efter inträffade fall, utan föregående planering av verksamheten, t.ex. vad gäller bemanning vid akuta personalbortfall.

Egenkontrollprogram för anmälningspliktiga verksamheter är lagstadgat och slarv med det innebär brister i en fullgod tillsyn. En viktig aspekt är kontinuitet i verksamheten och i detta sammanhang bör kontaktpersonens betydelse uppmärksammas bättre och täta byten av kontaktperson därigenom undvikas. Detta är möjligt med en tillräcklig bemanningsvolym som motsvarar behovet.

Frågan är, vilka kraftfulla ansträngningar görs från kommunens sida för att försäkra sig att ett företag som fick uppdraget verkligen sköter verksamheten enligt de premisser som har lagts fram vid anbudstillfället, t.ex. om egenkontrollprogram som redovisas vid anbudsformuleringen, verkligen följs? Eller vad händer när den kvalificerade personalen som dokumenterades i anbudsunderlaget byts ut kort efter anbudet har vunnit och avtalet har skrivits?

Vård- och omsorgsfaktorer

Här följer ett antal faktorer som har avgörande betydelse för omsorgens kvalitet. Listan av faktorer bygger på en granskning av ett (här icke namngivet) företag med verksamhet inom äldreomsorgen. Även om listan bygger på en begränsad granskning av endast ett företag, är det sannolikt att dessa har allmän relevans som borde föranleda en politisk översyn av alla upphandlade verksamheter samt utformningen av förfrågningsunderlagen vid upphandlingar.

Många faktorer är viktiga för omsorgen inom äldreboendet. De är gemensamma för hela boendet, men kan skilja sig i betydelse mellan "det vanliga äldreboendet" (somatiken) och demensboendet. Viktigaste faktorn är bemanningen, personalens kompetens samt omfattning (på antal personal per brukare), särskilt för omvårdnadspersonalen för demensboende. Avtalet mellan Stockholms stad och "det företag" som vann upphandlingen ger ramarna för detta. Vårdkvaliteten bestäms sedan av arbetsscheman, som inte är reglerade annat än i allmänna ordalag: "Entreprenören svarar för att omvårdnaden ska så långt som möjligt anpassas efter en normal dygnsrytm. Det får inte förekomma att boendes sänggående och uppstigning styrs av schemaläggning och/eller personalrutiner utan dessa ska anpassas efter den enskildes förutsättningar, behov och önskemål."

Bemanning – allmänt

Alla personalkategorier är förstås viktiga – administration, sjuksköterskor, sjukgymnast, arbetsterapeut och omvårdnadspersonal. Vid övertagandet av driften har "företaget som ansvarar för driften" utökat bemanningen i förhållande till vad som gällde då Stockholms stad drev boendet, från totalt 68,77 årsarbetare till 74,92. Sjuksköterskor har ökats från 4 till 5,58 årsarbetare, en andra arbetsterapeut har tillkommit, och omvårdnadspersonalen har ökats från 56,42 till 63,24 årsarbetare. Personal i administrerande befattningar har minskats något. De anhöriga tycker att utökningarna är positiva, men motsvarar ändå inte behovet.

Bemanning – kontinuitet och kompetens/kunnighet

Speciellt för de demensboende är kontinuiteten bland omvårdnadspersonalen av allra största betydelse. Vid "det privata företags" övertagande var verksamheten bemannat med kompetent och kunnig omvårdnadspersonal, med genomgående goda vård egenskaper. Lyckligtvis har de flesta stannat kvar i sina tjänster. De tidigare två enhetscheferna lämnade företaget i våras, men har ersatts. Under hösten 2009 har en del personalomflyttningar gjorts mellan boendets avdelningar vilket har varit besvärligt för en del av de demensboende, som vant sig vid viss personal.

Bemanning – omfattning

Behovet av omvårdnadspersonal varierar hela tiden beroende på boendes hälsotillstånd, både för "den aktuella verksamheten" som helhet och mellan avdelningarna. Speciellt gäller detta för demensavdelningarna. Det är de anhörigas uppfattning att dagens bemanning är otillräcklig för aktuellt vårdbehov.

Bemanning – schemaläggning

För ”vanligt äldreboende” är aktiviteter på dagtid av stor betydelse. Uppstigning och läggning klaras ofta med relativt liten hjälp av personalen. Scheman för somatiken bör därför ha sin tyngdpunkt på dagtid. I demensboendet kan situationen vara helt annorlunda. Flera av de boende är mycket svåra att alls aktivera, och uppstigning och läggning är mycket arbetskrävande för personalen. För flertalet dementa behövs det två personers insatser vid uppstigning och läggning. De boende måste därför tas upp och läggas en och en, vilket betyder att både morgon och kväll blir svåra att hantera. Att uppfylla de allmänna kraven enligt ovan på ”sänggående och uppstigning” kan därmed vara omöjligt.

Eftersom flera dementa är mycket oroliga och hela tiden rör sig inom avdelningarna, även in i andras lägenheter, behövs det under uppstignings- och läggningstid tre personer – eller åtminstone 2½ – på varje demensavdelning. Det är mycket svårt att lägga arbetsscheman för detta inom de avtalade personalramarna. En viss förbättring har nyligen skett för vissa avdelningar genom nya scheman, med utökad personal kvällstid. Denna förbättring gäller dock endast veckodagar. Detta stämmer inte med driftsavtalet, som anger samma kvällsbemanning för hela veckan.

Kostfrågor – allmänt

Näst bemanningen är kosten den viktigaste faktorn. Vid privatövertagandet av driften togs även ett löpande avtal om matleveranser över, gällande fram till september i år. Enligt uppgift var ”företaget” berett att ta över driften av köket i ”äldreboendet”, men avgiften till staden för att få använda det var alltför hög. ”Företaget” tog därför in anbud från olika leverantörer av färdigmat, och tecknade därefter avtal med en underleverantör.

Till skillnad från tidigare leveranser är nu den färdiglagade maten kall, och endast tre gånger i veckan. Maten sätts in i kylskåp som underleverantören placerat i matutrymmena och värms av omvårdnadspersonalen före varje måltid. Det har därmed tillkommit ”köks-sysslor” för personalen som inte fanns tidigare, och som tar tid från vård och omsorg. Personalen har därmed också blivit mera bunden till vissa tider. Uppvärmningen av maten måste planeras in någon timme före själva måltiden. ”Inkörningen” av den nya matrutinen var tydligen besvärlig för personalen, och också för de boende.

Situationen tycks nu ha stabiliserats någorlunda, men kräver tydligen mycket samordning av personalen och utgör en extra börda för befintlig omvårdnadspersonal, utan att detta ingick i avtalet. Eftersom personalen belastas med uppgifter som inte ingick i avtalet är det frågan om avtalsbrott som borde föranleda upphävande eller omförhandling av avtalet. För att detta ska vara

möjligt krävs det en noggrann uppföljning av avtalets tillämpning och agera vid avtalsbrott. På den punkten finns det en tydlig förbättringspotential som inte nödvändigtvis kräver mer pengar att åtgärda.

Kostfrågor – matkvalitet

I avtalet mellan Stockholms stad och ”företaget” sägs beträffande kost följande: ”Entreprenören ansvarar för att de boende får vällagad, välsmakande, välkomponerad, variationsrik och näringsmässigt riktigt sammansatt kost serverad till rätt temperatur.”

Hur detta skall tolkas kan diskuteras, speciellt som ”välsmakande” är ett mycket individuellt begrepp. De anhöriga anser emellertid att leverantörens mat, åtminstone under ”inkörningsperioden”, inte uppfyllde kraven. Situationen har förbättrats något för vanliga rätter. Den så kallade ”timbal-kosten” som är avsedd att vara mera ”tuggvänlig” är däremot fortfarande ibland oacceptabel. Detta beror delvis på att den brukar värmas i mikrougn, och då kan bli mycket vattnig. Som helhet upplevs en klar försämring i kosten efter övergången till leverantörsmat.

Kostfrågor – mattillredningen

Köket i ”verksamheten” var från början dimensionerat för att täcka hela husets behov. I dag används det endast för att laga mat till förskolan i huset. Detta förefaller vara ett stort resursslöseri. Eftersom ”företaget” inte ansåg sig kunna överta matlagningen i köket, beroende på den höga avgiften för att utnyttja det, borde hela avtalet ses över, men så blev det inte. Enligt de anhörigas uppfattning bör kostnaden för användning av köket uppmuntra att återgå till lokalt tillagad mat när avtalet med ”underleverantören” löper ut.

Avslutningsvis

Äldreomsorgen är en mycket personal- och kompetenskrävande verksamhet och dess ändamålsenliga funktion och kvalitet ska garanteras av kommunen. Syftet med denna interpellation är att finna förbättringsmöjligheter inom äldreomsorgen på kort och lång sikt. På kortsikt innebär det, bl.a. ta fram förbättrade förfrågningsunderlag för upphandlingar med tydligare krav, skärpt uppföljningskrav på stadsdelarna och skyndsamt rapportering av uppkomna avvikelser från avtalen. Långsiktig åtgärd kan vara politisk arbetsgrupp/utskott som ser över hela äldreomsorgsområdet med målet att förbättra och utveckla omsorgen och vården till våra äldre.

Med anledning av de påtalade bristerna i tillsyn och uppföljning av stadens äldreomsorgsverksamheter vill jag ställa följande frågor till det berörda borgarrådet:

1. Är du beredd att se över äldreomsorgen inom Stockholm för att identifiera bristerna och komma med åtgärder? Kan du tänka dig bilda en arbetsgrupp med representanter från alla partier för detta syfte?
2. Är du beredd att se över förfrågningsunderlagen vid upphandlingar och ställa högre krav på anbudsgivarna för redovisning av egenkontrollsystem med egenkontrollprogram?
3. Är du beredd att ställa större krav på stadsdelsnämnderna för uppföljning av avtalen?
4. Är du beredd att tydligt avkräva omförhandling eller upphävande av ingångna avtal vid avvikelser från avtalsvillkoren, eftersom det idag ofta inte sker?
5. Tycker du att det kan vara konstruktivt att ta initiativ till förbättringsförslag i tillsynskriterier för att vara behjälplig Socialstyrelsen i sin tillsyn av kommunernas äldreomsorg?

Stockholm den 1 februari 2010

Yildiz Kafkas