

KOMMUNLEDNINGSKONTORET
Marie Björkman

Socialnämnden 2017-03-22

Motion: Kvalitetssäkra äldrevården i Täby

Sammanfattning

Ledamöterna Eva Franzén (S) och Ghodsi Zolfagarbegi (S) har i en motion daterad den 28 november 2016 föreslagit kommunfullmäktige besluta att äldrevården i Täby kommun ska certifieras enligt den nya Äldrestandarden SIS standard SS 872500.

Socialnämnden har tagit del av standarden och konstaterat att majoriteten av de krav som ställs antingen regleras eller kommer att regleras genom lagstiftning och/eller krav som ställs i förfrågningsunderlag, avtalsvillkor som gäller för utförare i enskild regi samt i uppdragsbeskrivningar för kommunens egen regi. Genom den omstrukturering av nämndens avtalsförvaltning- och uppföljning som kommer att genomföras under 2017, kommer större fokus att riktas mot utförares resultat och hur ställda krav efterlevs.

Den nuvarande utvecklingen, som innebär att kommunen ska styra på uppdrag och resultat medan utförandet av insatsen överläts till utföraren, riskerar att hämmas av den höga detaljeringsgraden i SIS standard. Något som i sin tur kan påverka utförares vilja att etablera sig i kommunens valfrihetssystem och ytterst brukares möjligheter att välja och byta utförare. Motionen föreslås därför lämnas utan åtgärd. Att reglera verksamheten på den detaljeringsnivå som standarden innebär riskerar att bli kostnadsdrivande för kommunen. Dels genom ökad administration, dels genom att vissa krav går utöver vad som är kommunens lagstadgade åtagande.

Förslag till beslut

Motionen föranleder inte några ytterligare åtgärder men hänvisning till vad som redovisas i detta tjänsteutlåtande daterat den 3 mars 2017.

Ärendet

Ledamöterna Eva Franzén (S) och Ghodsi Zolfagarbegi (S) har i en motion daterad den 28 november 2016 föreslagit kommunfullmäktige besluta att kommunen påbörjar ett projekt som leder till att Täby kommun certifierar äldrevården enligt den nya Äldrestandarden SIS standard SS 872500. Standarden kan, enligt

motionärerna, bidra till att skapa tydlighet om vad som karakteriserar god kvalitet för vård-och omsorg inom hemtjänst respektive äldreboende.

Standarden har tagits fram av Swedish Standard Institute (SIS) på uppdrag av Socialdepartementet. I arbetet deltog bland annat ett urval av kommuner samt Sveriges Kommuner och Landsting. Enligt inledningen i dokumentet ska standarden försöka överbygga gränser mellan och integrera innehållet i de grundläggande lagarna socialtjänstlagen (2001;453) SoL och hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) HSL.

Standarden ska användas för att "säkerställa en trygg och säker äldreomsorg med självbestämmande och delaktighet för den äldre personen och dennes närstående". Vidare ska standarden "genom tydliga krav på vad som förväntas av utföraren, den som bedriver verksamhet, blir det även tydligt för den äldre personen och dennes närstående vad god omsorg, service, omvårdnad och rehabilitering är inom ordinärt och särskilt boende".

Standarden kan användas som underlag vid tjänstecertifiering. Certifiering utförs av ett ackrediterat certifieringsorgan enligt ett särskilt certifieringsschema. Enligt uppgift från Sveriges Kommuner och Landsting i december 2016 är det hittills ingen kommun som antagit standarden eller certifierat sig. En handfull kommuner har hämtat ut standarden för att använda som hjälp vid exempelvis formulering av krav i förfrågningsunderlag.

(Källa: Swedish Standard Institute, www.sis.se)

Standardens utformning

Standarden är utformad med ett tre huvudområden som var och ett har ett antal delområden. Varje delområde inleds med en beskrivande text som följs av ett antal krav som ska uppnås.

Huvudområde	Delområden	Antal krav
Omsorg, service, omvårdnad och rehabilitering	24	137
Boendemiljö, tillgänglighet, vårdhygien och hjälpmedel	3	43
Verksamhetens organisation	9	24
<i>Summa</i>		<i>204</i>

Standarden innehåller även ett antal bilagor som bland annat beskriver vilka informationskällor som används för att visa hur kraven uppfylls.

Socialnämndens yttrande

Äldreomsorgen i Täby kommun drivs till stor del i enskild regi. Inom hemtjänsten är samtliga utförare av hemtjänst godkända med stöd av lag (2008:962) om valfrihetssystem, LOV, en kommunal utförare finns för nattpatrull och trygghetslarm. Inom vård- och omsorgsboende för äldre (särskilt boende) drivs för närvarande ett boende av en kommunal utförare, övriga är godkända enligt LOV eller upphandlade enligt lag (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU.

Oavsett driftform ska utförare uppfylla ett antal krav. För utförare i enskild regi gäller vissa krav för att bli godkänd. För samtliga utförare gäller krav på tjänstens utförande. Under 2016 har ett arbete pågått med att se över samtliga förfrågningsunderlag inom socialnämndens valfrihetssystem, dels för att få en samstämmighet i utformningen, dels för att tydliggöra och i vissa fall skärpa kraven. De nya förfrågningsunderlagen planeras att införas under 2017. För kommunens egen regi kommer uppdragsbeskrivningar att tas fram som så långt det är möjligt innehåller motsvarande krav.

Minst lika viktigt som att formulera och fastställa krav i förfrågningsunderlag och avtal är att följa upp att kraven faktiskt efterlevs. Under 2016 har en översyn genomförts av den samlade processen för socialnämndens valfrihetssystem. Översynen har bland annat resulterat i en omstrukturering av socialnämndens avtalsförvaltning (som inkluderar avtalsuppföljning) med ett tydligt fokus på resultat och uppföljning.

Om standarden

Äldreomsorgen styrs av två grundläggande lagstiftningar: socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen. Dessa kompletteras med en rad föreskrifter och allmänna råd, som utfärdas av Socialstyrelsen. På lokal nivå finns riktlinjer och rutiner, som helt eller delvis omfattar samtliga utförare.

Det grundläggande kravet för samtliga utförare är att följa den vid var tid gällande lagstiftning som gäller för uppdraget. I praktiken innebär det att utföraren är skyldig att vara väl insatt i gällande lagar och föreskrifter och hålla sig uppdaterad om eventuella förändringar. Om utföraren brister i detta avseende, kan socialnämnden vidta åtgärder och ytterst, om det gäller en privat utförare, häva avtalet.

När kommunerna började upphandla äldreomsorg i början av 1990-talet var förfrågningsunderlaget omfattande och styrande på detaljnivå. Utvecklingen har därefter allt mer gått mot att beställaren (d v s kommunen) styr på uppdraget, d v s vad som ska göras och vad som ska uppnås samt följer upp resultatet. Att avgöra hur insatsen ska utföras överläts däremot till utföraren i samråd med brukaren. Standarden som föreslås tillämpas är omfattande och i hög utsträckning formulerad på detaljnivå. En majoritet av kraven motsvarar de krav som socialnämnden ställer

eller kommer att ställa i förfrågningsunderlag, avtalsvillkor och uppdragsbeskrivningar.

Socialnämnden bedömer att samtliga krav som är relevanta finns eller kommer att finnas uttryckta i förfrågningsunderlag, avtalsvillkor och uppdragsbeskrivningar. Antingen uttryckt direkt som ett formulerat krav eller indirekt genom utförarens skyldighet att följa vid var tid gällande lagstiftning.

För särskilt boende gäller tillståndsplikt, d v s utförare i enskild regi måste ha tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) att bedriva verksamhet. Ett sådant tillstånd föregås av en prövning av utförarens kompetens, hur verksamheten kommer att organiseras, verksamhetens lokaler, bemanning med mera. För hemtjänsten, som än så länge inom omfattas av tillståndsplikt, ställs motsvarande krav på organisering, bemanning mm i förfrågningsunderlag och avtalsvillkor.

Standarden innehåller även krav som egentligen inte är möjliga att ställa, exempelvis krav på kollektivavtal eller kollektivavtalsliknande former samt personals rätt till meddelarfrihet. Krav på kollektivavtal är inte förenligt enligt EU-rätten. Meddelarskydd omfattar än så länge endast offentligt anställd personal. Privata företag omfattas av bestämmelser om affärssekretess, vilket begränsar anställdas rätt att meddela sig. I början av 2016 tillsatte regeringen en utredning angående möjligheten att utvidga meddelarskyddet till att omfatta även privat anställd personal. Utredningen föreslår att de nya bestämmelserna träder i kraft den 1 april 2017, något beslut är dock ännu inte fattat.

Ställningstagande från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

SKL deltog inledningsvis i arbetet med att ta fram kvalitetsstandard. I slutet av december 2013 valde dock SKL att avsluta sin medverkan. I SKL:s remissyttrande (2014-09-29) rekommenderades SIS att avbryta arbetet med att skapa en standard för äldreomsorgen. Detta motiverades med att underlaget var för detaljerat, vilket riskerade att bli konserverande, minska flexibiliteten och möjligheten att anpassa verksamheten till brukarens skiftande behov.

SKL menade också att standarden riskerade att bli kostnadsdrivande genom ökad administration och då vissa krav innebar en utökning av det kommunala åtagandet utöver vad som gäller i lagar och föreskrifter. Exempelvis genom krav på kollektivavtal, att tillhandahålla övernattning i särskilt boende och krav på att servera mellanmål i hemtjänsten. Sammanfattningsvis anförde SKL att "tanken med en standard är god, men att äldreomsorgen är en för komplex och mångfacetterad verksamhet för att en standard ska vara ett bra verktyg för en kvalitativ, utvecklingsinriktad och effektiv äldreomsorg".

Nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen (dir 2015:72)

I juni 2015 beslutade regeringen att tillsätta en särskilt utredare för att ta fram ett förslag till en nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen. Utredningens uppdrag är att "genom långsiktiga insatser inom strategiskt viktiga områden säkra utvecklingen av kvalitet inom den framtida äldreomsorgen".

Utredaren ska föreslå åtgärder som syftar till

- Högre kvalitet och ökad effektivitet
- Bättre förebyggande och rehabiliterande insatser
- Tryggad personalförsörjning
- Översyn av särskilda boendeformer
- Flexibla former för beslut om äldreomsorg
- Användning av välfärdsteknologi

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2017.

Ekonomiska aspekter

Ärendet bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser då inte ytterligare åtgärder föreslås med anledning av motionen.

Överväganden

Socialnämnden har tagit del av SIS standard "Kvalitet i omsorg, service, omvårdnad och rehabilitering för äldre med omfattande behov i ordinärt och särskilt boende" (SS 872500:2015). Standarden innehåller drygt 200 krav med en hög detaljeringsgrad.

Kravställning inom vård och omsorg innebär en avvägning mellan att å ena sidan säkerställa att en uppgift utförs och att å andra sidan ge utförare utrymme att utveckla kvaliteten i verksamheten. Syftet med valfrihetssystemen är i första hand att erbjuda kommuninvånare möjlighet att välja bland olika utförare. Utförare konkurrerar med sin verksamhet och sin kvalitet, det vill säga med hur insatserna utförs. Är kraven alltför detaljerade, ges inget utrymme för utveckling och innovation, vilket kan påverka utförarens vilja att ansluta sig till ett valfrihetssystem. Något som ytterst kan påverka tillgången av valbara utförare och därmed brukarens möjlighet att välja vem som ska utföra insatsen.

Att reglera en verksamhet med detaljerade standards kan möjligen fungera i när processer och arbetssätt hela tiden är likartade. Socialnämnden delar därför SKL:s uppfattning att äldreomsorgen är en alltför komplex och mångfacetterad verksamhet för att kunna styras av alltför detaljerade krav eller standards.

När det gäller att följa upp och utveckla kvaliteten inom äldreomsorgen, pågår arbete på såväl nationell som lokal nivå. Den nationella kvalitetsplanen ska enligt uppdraget omfatta en rad väsentliga områden, bland annat högre kvalitet och ökad effektivitet. Då planen är tänkt att fungera som ett nationellt styrdokument, finns skäl att avvakta beslut i denna fråga.

Mot bakgrund av det nationella arbete som pågår i kombination med det arbete som pågår lokalt med att utveckla kravställande och uppföljning, bedömer socialnämnden att det inte finns behov av att ansluta äldreomsorgen till SIS standard. Kommunfullmäktige föreslås därför besluta att lämna motionen utan åtgärd.



Claes Lagergren
Socialchef



KOMMUNFULLMÄKTIGE

MOTION 2016-11-28

Motion: Kvalitetssäkra äldre vården i Täby

Andelen äldre i samhället ökar hela tiden, dessutom är äldre den grupp av patienter som behöver mest vård. De är enligt undersökningar minst nöjda med den vård de får. Massmedia rapporterar olika former av missförhållanden som det kan finnas många skäl till.

Så tycker de äldre om äldreomsorgen i Täby 2016 enligt den senaste undersökningen som Socialstyrelsen har genomfört:

- 85 procent med hemtjänst och 70 procent på äldreboende anser
- att personalen alltid eller ofta har tid att utföra sitt arbete
- 57 procent på äldreboende och 73 procent med hemtjänst kan påverka vid vilka tider man får hjälp.
- 66 procent av de äldre med äldreomsorg och 53 procent med hemtjänst besväras av ensamhet.
- 55 procent på äldreboende tycker att möjligheterna att komma utomhus är bra.
- 67 procent på äldreboende och 53 procent med hemtjänst besväras av ensamhet.

Äldre med omfattande behov av vård och omsorg har speciella krav på kontinuitet, trygghet och olika kvalitetsaspekter. Genom svenska standarder kan man förbättra förhållandena för de mest sjuka äldre.

Socialdepartementet gav 2012 i uppdrag till SIS att ta fram svenska standarder för kvalitet inom äldreboende och omsorg. Hösten 2012 startade arbetet för att ta fram svensk standard för äldreboende och omsorg som avser både offentliga och privata vårdgivare. SIS har på uppdrag av Socialdepartementet tagit fram en standard SIS standard, SS 872500. Den sammanfattar de lagar och föreskrifter som finns på området samt den expertkunskap som finns i kommittén. Standarden kan användas för verksamhetsutveckling och verksamhetsuppföljning. Den är skriven med ett personcentrerat förhållningssätt och syftar till att öka den äldres livskvalitet och känsla för trygghet.

Standarden syftar till att våra gemensamma medel används på ett effektivt sätt och till att kvalitetssäkra äldreomsorgen i hela landet. Standarderna kan bland annat användas för att:

- ge underlag för internt förbättringsarbete och utvecklingsarbete



- följa upp och analysera verksamheterna samt
- förtydliga ansvarsförhållanden
- ställa krav på tjänsteutförare
- styra och leda organisationer som är delaktiga i processerna
- användas som beställningsunderlag samt för certifiering

Standarder kan skapa tydlighet om vad som karakteriserar god kvalitet för vård- och omsorgstagare i äldreboende respektive för personer med behov av hemtjänst.

Med stöd av ovanstående föreslår vi:

- Att kommunen påbörjar ett projekt som leder till att Täby kommun certifierar äldrevården enligt den nya Äldrestandarden, SIS standard SS 872500.

För socialdemokraterna

Eva Franzen(S) och Ghodsi Zolfagarbegi(S)