

Remissvar Nästa steg ”Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer” SOU 2022:41

Vårdföretagarna är en arbetsgivar- och branschorganisation för privat och idéburen vård och omsorg. Föreningen har cirka 2000 medlemmar med tillsammans drygt 100 000 årsanställda. Vårdföretagarnas medlemmar uppbär kollektivavtal och är verksamma över hela landet.

Vårdföretagarna har beretts tillfälle att inkomma med remissvar på betänkandet ”Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer” (SOU 2022:41) och vill med anledning av det avlämna följande svar.

Sammanfattning

Vårdföretagarna anser att förslaget om en ny äldreomsorgslag utgår ifrån att mer detaljreglering bidrar till en äldreomsorg av högre kvalitet. Äldreomsorgen är redan idag starkt reglerad och en ökad detaljreglering riskerar att konservera gamla arbetssätt och hämma den utveckling äldreomsorgen behöver. Det vore önskvärt att i högre grad fokusera på vilket utfall som verksamheter ger och på hur äldreomsorgen kan bli mer kunskapsstyrd.

Flera förslag i betänkandet innebär direkt eller indirekt utökade krav på bemanning för olika yrkeskategorier. Vårdföretagarna saknar en genomarbetad analys av hur kraven ska kunna genomföras i en situation där kompetensbrist redan råder. I stället efterlyses förslag som syftar till att klara äldreomsorgens uppdrag givet utmaningarna med kompetensförsörjningen, såsom nya sätt att organisera arbetet, minskad administration eller bruk av välfärdsteknik.

Vårdföretagarna tillstyrker förslagen som syftar till att förbättra samordningen mellan huvudmännen, såsom en gemensam plan för primärvården där huvudmännens ansvar klargörs och särskilt utsedda ledningsfunktioner i kommun respektive region som ansvarar för att samverkan ska fungera i praktiken. Det är dock tveksamt om kraven på ledningsansvar på vårdgivarnivå kommer att kunna uppfyllas, särskilt i mindre verksamheter och i glesbygd. Alternativa sätt att stärka den medicinska kompetensen bör därför övervägas, såsom en utveckling eller förstärkning av nuvarande organisation med MAS och MAR. Vårdföretagarna instämmer i att det behövs en tydligare reglering avseende vilken nivå av hälso- och sjukvård som ska bedrivas i kommunen.

En ny äldreomsorgslag

Utredningen föreslår att en särskild äldreomsorgslag införs för att förtydliga äldreomsorgens uppdrag och innehåll och för att öka likvärdigheten. Den nya lagen ska komplettera socialtjänstlagen (SoL) och innebär att äldreomsorgslagen kommer att regleras av två lagar. Äldreomsorgslagen kommer delvis att innehålla de bestämmelser som reglerar äldreomsorgen i SoL idag och därutöver föreslås ett antal nya bestämmelser.

Vårdföretagarna välkomnar ambitionen att höja kvaliteten inom vård och omsorg av äldre. Vi anser dock inte att förslaget om en ny äldreomsorgslag i sig bidrar till detta. Det är viktigt att påpeka att utredarens uppdrag inte har varit att överväga om en ny äldreomsorgslag behövs, utan att ta fram ett förslag på en ny äldreomsorgslag. I betänkandet "Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag" (SOU 2020:4) har frågan om fördelarna av en särskild äldreomsorgslag belysts. Utredningen fann att det fanns flera principiella fördelar med att äldreomsorgen fortsatt regleras i socialtjänstlagen och att en särslag inte skulle stärka äldreomsorgen:

"Ett alternativ är att basera en äldreomsorgslag på de bestämmelser i socialtjänstlagen som är relevanta för äldreomsorgen och eventuellt lägga till vissa ytterligare generell hållna mål eller krav. En sådan äldreomsorgslag skulle inte tillföra något materiellt nytt för den enskilde eller dennes närstående inom de områden som nämns i utredningens uppdrag. I praktiken skulle en sådan lag bara kunna ha ett signal- eller symbolvärde"

Enligt Vårdföretagarna har inga nya omständigheter anförts i utredningen som förändrar den bedömningen. De nya materiella regler som föreslås i betänkandet kan däremot införas i socialtjänstlagen och bör därför bedömas utifrån sina egna meriter.

En nationell ordning för kvalitetsutveckling

För att komplettera lagen föreslås en förordning; en nationell ordning för kvalitetsutveckling i äldreomsorgen (NOK). NOK ska precisera innehållet i lagens bestämmelser och på så sätt ge stöd och styrning för kommuner och verksamheter. NOK ska tas fram av en myndighet, utredningen har enbart lämnat förslag på vilka områden förordningen ska reglera.

Äldreomsorgen är redan starkt reglerad. För privat driven omsorg tillkommer, utöver krav i de lagar och förordningar som gäller äldreomsorgen, krav för att få tillstånd att bedriva verksamhet från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) samt krav från kommunen i upphandlingen. Vårdföretagarna befarar att ytterligare regleringar riskerar att konservera gamla arbetsmetoder och öka administration och byråkrati. Med en minskad innovation och utveckling blir det svårare för äldreomsorgen att möta de utmaningar som följer av en förändrad demografi med en högre andel äldre i befolkningen. Mot den bakgrunden avstyrker vi förslaget om en nationell ordning för kvalitetsutveckling i äldreomsorgen (NOK).

Särskilt om vissa förslag i äldreomsorgslagen

Delaktighet, inflytande och information

Utredningen föreslår en ny bestämmelse om att en person ska få den information som behövs för att han eller hon ska kunna vara delaktig och ha inflytande i sitt ärende och de insatser som lämnas. Informationen ska beskriva handläggningsprocessen, planering, utförare av beviljade insatser, uppföljning, och fast omsorgskontakt. Om kommunen tillämpar valfrihetssystem behöver information ges om hur det går till och vilka utförare som finns.

Vårdföretagarna instämmer i utredningens förslag. Vårdföretagarna har i tidigare rapporter pekat på bristen av information till den äldre, i synnerhet inom valfrihetssystem. Trots att lagen om valfrihet stadgar att "den upphandlande myndigheten ska till enskilda lämna information om samtliga leverantörer som myndigheten tecknat kontrakt med inom ramen för valfrihetssystemet" samt att informationen ska vara "saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig", saknas ofta sådan information om de olika utförarna.¹

¹ 10 år med LOV – en historisk reform i behov av förnyelse, Vårdföretagarna 2019

Krav på att socialnämnden ska följa upp beviljade insatser

Enligt utredningen följer få kommuner upp resultatet av biståndsbedömda insatser inom äldreomsorgen, varför ett uttryckligt lagkrav föreslås. Vårdföretagarna ser att det kan finnas skäl att förtydliga kravet på uppföljning. Vårdföretagarnas medlemmar upplever att biståndsbeslut följs upp i varierande grad av kommunerna, inte minst vård delen. Uppföljningen av privata utförare tenderar att vara fokuserad på avtalet med utföraren, vilket ofta rör detaljer i verksamheten som bemanning, i stället för utfallet av insatserna, vilket är huvuduppdraget. Biståndsbesluten är inte sällan vaga, vilket försvårar en uppföljning. Med tydliga och genomförbara mål för insatserna förbättras såväl förutsättningarna för att den enskildes förväntningar uppfylls samt för en utvärdering av insatserna.

En fast omsorgskontakt i särskilt boende

Utredningen föreslår ett krav på att en fast omsorgskontakt, som ska vara en undersköterska, ska inrättas i särskilt boende. Vårdföretagarna konstaterar att denna funktion vanligen redan finns idag, men med andra benämningar såsom kontaktman.

Vårdföretagarna anser det måste vara upp till verksamheten att fatta beslut om vilken person som är lämplig för uppdraget som en fast omsorgskontakt. Lång erfarenhet från yrket i kombination med lämpliga personliga egenskaper kan i många fall vara viktigare än utbildningsbakgrund. Vi ser också att kravet på att den fasta omsorgskontakten i hemtjänsten ska vara en undersköterska kommer att medföra stora problem på grund av den brist på undersköterskor som finns idag. Även om andelen undersköterskor är högre i särskilda boenden finns risk för att förslaget försvårar organiseringen av verksamheten.

Särskilt om förslag som rör bemanning

Flera förslag i betänkandet innebär direkt eller indirekt utökade krav på bemanning – det gäller såväl undersköterskor, som sjuksköterskor och läkare. Vårdföretagarna saknar en genomarbetad analys av hur kraven ska kunna genomföras i en situation där det redan råder brist på personal, ett problem som kommer att förvärras under kommande år till följd av demografiska förändringar.

Att införa regleringar som i praktiken är svåra att efterleva riskerar att bidra till ett ökat missnöje och misstro mot vården och omsorgen av äldre – samt att de begränsade resurser som finns inte används på bästa möjliga sätt. Vårdföretagarna skulle önska att politiken i stället sökte lösningar för hur äldreomsorgens uppdrag kan utföras givet en minskad bemanning – till exempel genom nya sätt att organisera sig, en minskad administration eller genom bruk av välfärdsteknik.

Personal, bemanning och kompetens

Utredningen föreslår ett lagkrav på att det ska finnas den personal som behövs för att insatserna ska kunna utföras i enlighet med de mål och krav som gäller för verksamheten enligt Äldreomsorgslagen och Socialtjänstlagen. Bestämmelsen tar sikte på att de anställda ska ha rätt kompetens, men också vara tillräckligt många.

Vi instämmer i utredningens bedömning att det vore orimligt att införa uttryckliga nyckeltal för bemanning i lag. Precis som utredningen påpekar är behovet av personal beroende av många faktorer såsom omsorgsbehov, lokalers utformning, arbetssätt. Erfarenheten från Finland, där en sådan reform nu implementeras på särskilda boenden, visar att det blir en utmaning eftersom det saknas personal. Det leder till sämre tillgänglighet, utöver att det medför en stor merkostnad.

Vårdföretagarna ser en risk att den praxis som utvecklas av tillsynande myndigheter kan medföra liknande begränsningar. Detta har redan skett när det gäller bedömningen av nattbemanningen på äldreboenden där en statisk bemanningsreglering införts på ett sätt som vi anser är olyckligt. Det går stick i stäv med att bemanningen ska anpassas efter behoven, men försvårar också för införande av välfärdsteknik.

Det finns en risk att bemanningspraxis kan konservera arbetssätt, vilket försvårar en ändamålsenlig organisering i en tid då bristen på personal ökar. Vårdföretagarna vill i detta sammanhang särskilt belysa att det bland våra medlemmar finns goda erfarenheter av att använda serviceassistenter inom äldreboenden. Dessa kan avlasta undersköterskor med enklare uppgifter och gör att undersköterskor kan ägna sig åt det mer kvalificerade omvårdnadsarbetet. Det är därtill en väg in i yrket. En skarp bemanningspraxis kan försvåra en sådan organisering.

Ledarskap

Utredningen föreslår ett lagkrav på att de närmaste cheferna för den operativa verksamheten ska ges de förutsättningar som behövs för att kunna utföra ett aktivt och närvarande ledarskap. Bestämmelsen omfattar såväl organisatoriska som strukturella förutsättningar, bland annat ett rimligt antal medarbetare per chef även om utredningen bedömer att det inte är lämpligt att ange ett tak i lagen. Det är lätt att instämma i att förutsättningarna för ledarskapet behöver vara goda, men vi ser även här en risk vid att det i tillämpningen av ansvariga myndigheter i förlängningen kan innebära att ett tak för antal medarbetare per chef införs.

Ledarskapet är centralt både för en omsorg av god kvalitet samt för en hållbar kompetensförsörjning. För många medarbetare per chef är inte bra, men det är samtidigt svårt att ange ett antal som är godtagbart för alla verksamheter. Ett lämpligt antal medarbetare är beroende av de specifika förutsättningarna, till exempel kompetens hos medarbetare, verksamhetens inriktning, men inte minst vilken form av stöd det finns för chefen. Flera av Vårdföretagarnas medlemmar har till exempel välutvecklade administrativa stöd och teamchefer eller gruppchefer som avlastar i det nära ledarskapet. Bindande bestämmelser för antal medarbetare per chef riskerar att bli såväl ett tak som ett golv för verksamheten och försvårar organiseringen i äldreomsorgen.

Stärkt primärvård i kommunerna

Vårdföretagarna ser positivt på utredningens förslag som syftar till att utveckla samverkan mellan region och kommun med en gemensam plan för primärvården där huvudmännens ansvar klargörs samt särskilt utsedda ledningsfunktioner i kommun respektive region som ansvarar för att samverkan ska fungera i praktiken.

Stärkt medicinsk kompetens inom omvårdnad och rehabilitering på vårdgivarnivå

Utredningen föreslår att nuvarande reglering med MAS ersätts med en reglerad ledningsstruktur för att stärka den medicinska kompetensen. På vårdgivarnivå förtydligas att verksamhetschefen ansvarar för att en god och säker hälso- och sjukvård bedrivs. Om verksamhetschefen inte har den kompetens och erfarenhet som krävs för att säkerställa en god och säker vård ska ledningsuppgifter som kräver sådan kompetens i stället fullgöras av en kvalitetsansvarig för omvårdnad, som ska vara en sjuksköterska. På motsvarande sätt ska det också finnas en kvalitetsansvarig för rehabilitering om verksamhetschefen inte besitter nödvändig kompetens.

Vårdföretagarna är tveksamma till att lägga mer ansvar på vårdgivarnivån i ljuset av den kompetensbrist som idag råder. Särskilt för mindre verksamheter och i glesbygd kan det bli svårt att hitta personer som har tillräcklig kompetens för att fullgöra uppdraget. Om det stöd som idag finns med MAS- och MAR-funktioner försvinner riskerar förslaget att få motsatt verkan i förhållande till dess syfte – att stärka den medicinska kompetensen. Vi menar att alternativa sätt att stärka den medicinska kompetensen bör övervägas, såsom en utveckling eller förstärkning av nuvarande organisation med MAS och MAR.

Förtydligande av kommunens ansvar för hälso- och sjukvård

Utredningen beskriver att det finns en utbredd oklarhet om hur omfattande kommunens hälso- och sjukvårdsansvar är. Vårdföretagarna instämmer i att det behövs en tydligare reglering avseende vilken typ av nivå av hälso- och sjukvård som ska bedrivas i kommunen. Vårdföretagarnas medlemmar upplever att det finns olika syn på detta inom kommunerna, men också att det ibland finns en förväntan från regionen att man på det särskilda boenden ska kunna bedriva mer vård än man har förutsättningar för. Det skapar otydlighet kring vilken kompetens och utrustning som behövs och ökar risken att vårdbehov faller mellan stolarna. Vårdföretagarna ser därför positivt på förslaget att en särskild utredning bör få i uppdrag att förtydliga ansvarsfördelningen mellan huvudmännen liksom att förtydliga möjligheten till samverkan inom den specialiserade vården i hälso- och sjukvårdslagen.

Stärkt sjuksköterskekompetens

Utredningen föreslår att en ny bestämmelse införs om att kommunen ska säkerställa att enskilda som är inskrivna i kommunens primärvård ska kunna få en medicinsk bedömning av sjuksköterska dygnet runt. Utredningen föreslår inte att det ska finnas en sjuksköterska på plats i alla särskilda boenden då det inte bedöms som ett effektivt utnyttjande av sjukvårdens resurser. Vårdföretagarna instämmer i den analysen. Ett sådant krav skulle försvåra rekryteringen av sjuksköterskor i äldreomsorgen ytterligare. Det blir också mindre attraktivt att ta anställning i tjänster där sjuksköterskan får arbeta mindre med hälso- och sjukvårdsrelaterade uppgifter och därmed inte använda sin kompetens fullt ut, till exempel på nattjänster på mindre boenden. Kompetensen för den sjuksköterska som arbetar i sådana tjänster riskerar därtill att försvagas.

Avslutande synpunkter

Förslaget om en ny äldreomsorgslag syftar till att höja kvaliteten och likvärdigheten inom äldreomsorgen genom ökad detaljreglering. Vårdföretagarna efterlyser i stället ett ökat fokus på utfall och evidensbaserad praktik. Nedan beskrivs några förslag som kan bidra till att utveckla äldreomsorgens kvalitet och likvärdighet.

Utvecklade kvalitetsmätningar i äldreomsorgen

Vårdföretagarna anser att det behövs utvecklade kvalitetsmätningar som bidrar till äldreomsorgens utveckling. Det finns idag ingen enighet om vad kvalitet i äldreomsorgen är och de kvalitetsmätningar som görs har lång eftersläpning. Vårdföretagarna anser att en relevant uppsättning av indikatorer ska tas fram och redovisas för äldreomsorgens verksamheter. Resultaten bör sammanställas och återkopplas direkt för att ge signaler om vad i verksamheten som behöver utvecklas. Resultaten kan också användas för att utveckla en högre kvalitet i äldreomsorgen genom att låta verksamheter lära av dem som har de bästa resultaten. Det ska också underlätta för äldre att välja utförare där valfrihet finns och underlätta för kommunen att följa upp verksamheterna.

En mer kunskapsbaserad äldreomsorg

En annan kvalitetshöjande åtgärd skulle vara tillgång till personnummerbaserad statistik inom omsorgen för att kunna följa upp och forska på vilka arbetsätt som ger bäst effekt. Detta har utredningen Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (2020:47) tidigare föreslagit och Vårdföretagarna stödjer det förslaget. En central fråga för att få till stånd hållbar statistik och uppföljning är uppgiftslämnarbördan. Idag behöver samma uppgifter rapporteras i journalsystem, kvalitetsregister och avvikelsesystem. Vårdföretagarna efterlyser därför en nationell infrastruktur för verksamheternas rapportering där uppgifter kan registreras en gång och där rätt information är tillgänglig i rätt tid för vården och omsorgen.

En generell tillståndsplikt

Direktiven anger att en ökad likvärdighet är ett viktigt mål för utredningen. En väg för att åstadkomma en ökad likvärdighet inom äldreomsorgen är mer enhetliga förutsättningar för privat drivna och offentligt drivna verksamheter. Privata aktörer inom omsorgen behöver idag tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för att bedriva äldreomsorg. Det innebär att IVO gör en lämplighetsprövning av utföraren och dess företrädare, men också en sammanvägd bedömning av den planerade verksamheten (bland annat lokaler, målgrupp, metoder och personal).

Tillståndsplikten gäller idag inte den kommunalt drivna äldreomsorgen, vilket i praktiken innebär att det ställs lägre krav, till exempel på kommunala särskilda boendens utformning och kommunala chefers kompetens. Vårdföretagarna anser att en generell tillståndsplikt bör införas för alla verksamheter för att skapa mer likvärdiga förutsättningar för äldreomsorgens verksamheter.

Antje Dederling
Förbundsdirektör
Vårdföretagarna

Anna Bergendal
Näringspolitisk expert
Vårdföretagarna

Kontakt: Anna Bergendal
anna.bergendal@vardforetagarna.se
Telefon: 072 550 42 80