

Handläggare
Isabelle Wall
Telefon: 08-508 15 052

Till
Skarpnäcks stadsdelsnämnd
2022-10-27

Remiss av Nästa steg – ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer (SOU 2022:41)

Svar på remiss från kommunstyrelsen dnr KS 2022/984

Förslag till beslut

1. Stadsdelsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Ärendet justeras omedelbart.

Sammanfattning

Förvaltningen har mottagit en remiss från kommunstyrelsen där förvaltningens ombuds yttrar sig gällande remiss av Nästa steg – Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer (SOU 2022:41).

Regeringen beslutade i december 2020 att tillsätta en utredare med uppdrag att föreslå en särskild äldreomsorgslag. Till särskild utredare förordnades generaldirektören Olivia Wigzell. Utredaren fick vidare i uppdrag att överväga och lämna förslag på hur den medicinska kompetensen kan stärkas i verksamheten samt, vid behov, på den kommunala ledningsnivån. Pandemin blottade strukturella brister i vården och omsorgen till äldre personer. Lagförslagen i betänkandet tar nästa steg för att utveckla äldreomsorgen och den kommunala hälso- och sjukvården.

Utredningens uppdrag är specifikt inriktat på att ta fram författningsförslag för att tydliggöra och om nödvändigt skärpa vissa delar av regelverken för vård och omsorg för äldre. Lagen syftar till att stödja en äldreomsorg med likvärdigt god kvalitet och en äldreomsorg som utgår från individens förutsättningar, behov och delaktighet. Utöver äldreomsorgslagen har utredningen också tagit fram förslag på hur hälso- och sjukvårdslagstiftningen kan förstärkas så att kvalitet och tillgänglighet förbättras för personer som får kommunal hälso- och sjukvård, däribland personer som har stöd och hjälp från äldreomsorgen.

ser även att ett stärkt förebyggande och personcentrerat perspektiv inom äldreomsorgen skapar förutsättningar för god hälsa, självständighet och självbestämmande. Vidare är förvaltningen positiv till att hälso- och sjukvården i kommunerna stärks genom lagstiftning. Förvaltningen har i vissa delar identifierat behov och svårigheter utifrån förslaget, vilka redogörs för. Även förslag på förtydliganden lämnas.

Förvaltningen föreslår att stadsdelsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Bakgrund

Den 6 september inkom en remiss till förvaltningen från kommunstyrelsen gällande Nästa steg – Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer (SOU 2022:41). Remissen ska besvaras senast den 1 november 2022.

Ärendet är remitterat till:

- samtliga stadsdelsnämnder
- äldrenämnden
- stadsledningskontoret

Regeringen beslutade den 22 december 2020 att tillsätta en utredare med uppdrag att föreslå en äldreomsorgslag. Utredaren fick vidare i uppdrag att överväga och lämna förslag på hur den medicinska kompetensen kan stärkas i verksamheten samt, vid behov, på den kommunala ledningsnivån. Målsättningen är att åstadkomma långsiktiga förutsättningar för äldreomsorgen och att tydliggöra äldreomsorgens uppdrag och innehåll samt säkerställa tillgången till god hälso- och sjukvård och medicinsk kompetens inom äldreomsorgen.

Till särskild utredare förordnades generaldirektören Olivia Wigzell. Utredningen har tagit namnet Utredningen om en äldreomsorgslag och stärkt medicinsk kompetens i kommuner (S 2020:16).

Pandemin blottade strukturella brister i vården och omsorgen till äldre personer. Dessa problem har beskrivits och analyserats under lång tid. För trettio år sedan genomfördes Ädelreformen som förändrade äldreomsorgen i grunden. Lagförslagen i betänkandet tar nästa steg för att utveckla äldreomsorgen och den kommunala hälso- och sjukvården.

Den samhällsliga och den medicintekniska utvecklingen har lett till stora förändringar i vård- och omsorgslandskapet under de senaste decennierna. Det gäller demografiska förändringar såväl som människors behov och förväntningar på att få vara delaktiga i sin egen vård och omsorg. Vården har även utvecklats, där alltmer specialiserad hälso- och sjukvård kan ske utanför sjukhusen, även i hemmet, och ibland via digitala tjänster.

Samtidigt hanterar äldreomsorgen och den kommunala hälso- och sjukvården sedan länge strukturella utmaningar. Det handlar bland annat om utmaningar kopplade till arbetsmiljö, bemanning och kompetens, inklusive kring sjukdomsförebyggande och rehabiliterande insatser. Den förändrade kontexten kräver en förändring också i arbetssätt.

För att få en väl fungerande äldreomsorg och kommunal hälso- och sjukvård av god kvalitet krävs ett långsiktigt och uthålligt utvecklings- och förbättringsarbete inom en rad olika områden.

Utredningens uppdrag är specifikt inriktat på att ta fram författningsförslag för att tydliggöra och om nödvändigt skärpa vissa delar av regelverken för vård och omsorg för äldre. Det är en grundläggande del i arbetet med att åstadkomma långsiktigt hållbara förutsättningar för äldreomsorgen och säkerställa tillgången till god hälso- och sjukvård och medicinsk kompetens inom den kommunala hälso- och sjukvården.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för äldreomsorg. Ärendet har behandlats i förvaltningsgrupp och i pensionärsrådet den 20 oktober 2022.

Ärendet

Utredningen har tagit fram förslag till en äldreomsorgslag. Lagen syftar till att stödja en äldreomsorg med likvärdigt god kvalitet och en äldreomsorg som utgår från individens förutsättningar, behov och delaktighet. Utöver äldreomsorgslagen har utredningen också tagit fram förslag på hur hälso- och sjukvårdslagstiftningen kan förstärkas så att kvalitet och tillgänglighet förbättras för personer som får kommunal hälso- och sjukvård, däribland personer som har stöd och hjälp från äldreomsorgen.

En särskild äldreomsorgslag

Det saknas i dag tydlighet om vilka grundläggande krav som äldreomsorgen ska utgå från. För att förtydliga äldreomsorgens uppdrag och innehåll samt skapa förutsättningar för en nationellt mer likvärdigt god kvalitet föreslår utredningen att det ska införas en särskild lag om äldreomsorg som ska komplettera socialtjänstlagen (SoL). En särskild lag bidrar till att kommunernas ansvar synliggörs och tydliggörs och kan skapa ett ramverk för styrning och uppföljning samt tillsyn. Tydligheten gör att det kan vara lättare att förutse vilka förväntningar och krav man kan ställa på äldreomsorgen. För personalen kan tydligheten ge ett stöd i kvalitets- och utvecklingsarbetet. Utredningen framhåller att en lag också ger en långsiktighet i styrning, något som är viktigt eftersom många brister är strukturella.

Övergripande bestämmelser i SoL ska även fortsatt gälla för äldreomsorgen. Till exempel ska en ansökan om bistånd även fortsatt utredas, dokumenteras och prövas enligt SoL och gällande myndighetsföreskrifter för socialtjänsten. Äldreomsorgslagen ska komplettera SoL, och ange vad som särskilt gäller för äldreomsorgen. Personer som får äldreomsorg ska kunna vara delaktiga och få sina behov av insatser inom äldreomsorgen tillgodosedda med god kvalitet på ett samordnat, tryggt och säkert sätt samt få stöd och hjälp för att få tillgång till den hälso- och sjukvård de behöver.

Utredningen föreslår mål i lagen, särskilt utformade för äldreomsorgen och dess målgrupper. Utredningen föreslår att äldreomsorgen ska ha ett förebyggande perspektiv och inriktas på att vara hälsofrämjande och stödja funktionsförmåga. Äldreomsorgen ska också vara tillgänglig.

Förslaget till äldreomsorgslag innehåller utöver detta bestämmelser om förbättringar gällande samordning, delaktighet, individanpassning, information, kontinuitet, trygghet och säkerhet samt kompetens och ledarskap. Lagen innebär även förbättringar för anhöriga och andra närstående samt krav på att även personer på särskilt boende ska kunna få fast omsorgskontakt. Befintliga bestämmelser om nationella minoriteter, minoritetsspråk och äldreomsorg flyttas till äldreomsorgslagen. Lagen reglerar också hur uppföljningen ska ske, både på individnivå och på kommunens nivå, det vill säga huvudmannanivå.

Lagen är övergripande och ska kunna förstås och läsas av alla. Lagen riktar sig särskilt till kommuner, lagen gäller i vissa delar även de som genom avtal utför kommunens uppgifter inom äldreomsorgen. Lagens övergripande bestämmelser ger kommunerna utrymme att utifrån en lokal kontext utforma verksamheten så att de når lagens mål. Lagens utformning ger även utrymme för tillitsbaserad styrning med utgångspunkt i medarbetarnas kompetens, professionella omdöme samt för att tillvarata innovation- och utvecklingskraft i verksamheten.

Till lagen förslås även att en förordning om en nationell ordning för kvalitetsutveckling i äldreomsorgen (NOK) kopplas. Den ska ses som ett stöd och en styrning för kommun och verksamheter, i syfte att utveckla kvaliteten och uppnå ökad likvärdighet.

Stärkt primärvård i kommunerna

Utredningen lämnar även flera förslag på lagstiftning som syftar till att stärka hälso- och sjukvården i kommunerna. Förslagen ska säkra likvärdig tillgång till hälso- och sjukvård för patienter med kommunal primärvård. Förslagen bygger vidare på den omställning som sker mot god och nära vård, där kommuner och regioner, i egenskap av huvudmän för hälso- och sjukvård, samverkar. Utredningen lämnar ett antal förslag som syftar till att tydliggöra huvudmännens respektive uppdrag och därigenom även stärka grunderna för deras samverkan kring det gemensamma ansvaret för primärvård.

Vidare föreslår utredningen att det i hälso- och sjukvårdslagen ska framgå att kommunen ansvarar för hälso- och sjukvård på primärvårdsnivå. Detta förtydligas genom att uttrycket "hälso-och sjukvård" i tillämpliga fall ersätts med "primärvård". Regionen och kommunerna ska även i en gemensam plan ange formerna för och utvecklingen av primärvården, vilken utgör ett gemensamt ansvar för bägge huvudmännen. Syftet är dels att säkerställa en övergripande och långsiktig planering av primärvården, dels att klargöra vilken huvudman som ska ansvara för vad inom primärvården.

Verksamhetsnivå

För att förstärka tillgången till medicinsk kompetens föreslår utredningen förtydliganden kring både regionens och kommunens ansvar. Regionens ansvar för att tillhandahålla läkare förtydligas. Det ska vara möjligt att vid behov få en medicinsk bedömning av läkare dygnet runt. På motsvarande sätt tydliggörs kommunens ansvar att säkerställa att det är möjligt att vid behov få en medicinsk bedömning av sjuksköterska dygnet runt i

kommunens primärvård. En fast vårdkontakt i kommunen ska utses när man skrivs in i den kommunala primärvården, för att planera och samordna vården. Genom tydligare reglering av såväl fast läkarkontakt som fast vårdkontakt för patienter med kommunal primärvård understryks behovet av relationskontinuitet för dessa personer.

Ledningsnivå

I dagens kontext behövs en ökad tydlighet kring huvudmannens respektive vårdgivarens ansvar och stärkt hälso- och sjukvårdskompetens på båda dessa ledningsnivåer i den kommunala hälso- och sjukvården. Nuvarande reglering behöver därför ersättas med en reglerad ledningsstruktur som kan bidra till att säkerställa nödvändig hälso- och sjukvårdskompetens.

För att säkerställa att det finns hälso- och sjukvårdskompetens på ledningsnivå i kommunen införs krav på en ny funktion. I kommunen ska det finnas en ledningsansvarig för kommunens primärvård, som säkerställer kommunens, dvs. huvudmannens, ansvar för en god och säker vård. Vårdgivare, genom verksamhetschef, behöver säkerställa att rätt kompetens finns för att fullt ut kunna ta sitt ansvar för att den hälso- och sjukvård som bedrivs i verksamheten är god och säker. I lagen införs därför krav på två nya funktioner, kvalitetsansvarig för omvårdnad samt kvalitetsansvarig för rehabilitering. Dessa ska tillsättas om inte verksamhetschefen besitter nödvändig kompetens inom dessa områden. Utredningen föreslår således nya funktioner för att stötta både huvudman och vårdgivare i efterlevnaden av det lagstadgade ansvaret. Dessa nya funktioner ersätter nuvarande funktioner medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) och medicinskt ansvarig för rehabilitering (MAR).

Genomförande

För att lagstiftningen ska få genomslag behöver berörda målgrupper få kunskap om innehållet i den. Lagstiftningen behöver därför kompletteras med stöd- och informationsinsatser. En annan viktig del för genomförandet är en regelbunden uppföljning av kvaliteten i vård och omsorg till äldre.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen är överlag positiv till en särskild äldreomsorgslag. Förslaget förbättrar möjligheterna för äldre och deras anhöriga eller närstående att vara mer delaktiga i utformandet av sin vård- och omsorg. Förvaltningen ser även att ett stärkt förebyggande och personcentrerat perspektiv inom äldreomsorgen skapar förutsättningar för god hälsa, självständighet och självbestämmande.

Synpunkter och förslag delges nedan under rubrikerna *en särskild äldreomsorgslag* och *stärkt primärvård i kommunerna*.

En särskild äldreomsorgslag

Förvaltningen delar utredningens bild av att en äldreomsorgslag kan bidra till att minska de lokala skillnaderna inom äldreomsorgen mellan landets olika kommuner. Vilket också kan leda till mer likställighet.

Utredningen föreslår att äldreomsorgslagen ska träda i kraft den 1 januari 2024 och att det inte behövs några särskilda övergångsbestämmelser.

Förvaltningen instämmer i att lagen bör träda i kraft utan onödigt dröjsmål men ser dock vissa svårigheter i att på kort tid kunna anpassa arbetet till bestämmelserna i äldreomsorgslagen. Förvaltningen vill framhålla att det kommer behövas omfattande stöd- och informationsinsatser till berörda målgrupper för att dessa ska få kunskap om lagstiftningen.

Äldreomsorgslagen ska gälla i socialnämndens verksamhet som avser personer som fyllt 65 år, dvs. äldreomsorgen. Lagen föreslås även gälla personer som inte fyllt 65 år, när insatser inom äldreomsorgen är ändamålsenligt med hänsyn till personens behov av stöd och hjälp. Förvaltningen är positiv till att lagen inte hindrar att personer yngre än 65 år kan beviljas insatser i verksamhet inom äldreomsorgen. Förvaltningen ser dock en viss risk med att yngre personer hänvisas till äldreomsorgen innan det uteslutits att den enskildes behov fortsatt kan tillgodoses inom socialtjänstens andra verksamheter. Förvaltningen ser ett behov av förtydliganden rörande när en person kan ta del av eller omfattas av äldreomsorgens insatser samt vilka slags insatser som kan vara aktuella.

Enligt förslaget ska enhets- eller verksamhetschefer ges de förutsättningar som behövs för att de ska kunna utöva ett aktivt och närvarande ledarskap. Förvaltningen instämmer i att den chef som planerar och leder den dagliga verksamheten samt ansvarar för personal behöver ha förutsättningar att bedriva en verksamhet av god kvalitet. Förvaltningen vill framhålla att Skarpnäcks stadsdelsnämnds verksamheter inom äldreomsorg redan vidtagit åtgärder för att möta detta lagkrav. Utförarverksamheternas chefsstruktur har förändrats så att det endast finns enhetschefer som leder medarbetargruppen. Vidare har verksamheterna delats för att varje enhetschef ska ansvara för ett rimligt antal medarbetare, dels för att ha god överblick över personalens behov och dels för att kunna möta de äldre personernas ofta komplexa behov.

Förvaltningen är positiv till de nya bestämmelserna kring individuell planering och genomförandeplan. I äldreomsorgslagen står det att en individuell planering ska upprättas då en person flyttar in på ett särskilt boende, om den enskilde samtycker till det och det inte är uppenbart obehövt. Vidare står det att en genomförandeplan ska upprättas efter att insatser beviljats enligt 4 kap. 1 § SoL, om det inte är uppenbart obehövt. Frågan om individuell plan eller genomförandeplan har tidigare reglerats genom kommunernas egna avtal med utförare, det ser därför olika ut i kommunerna rörande om individuell planering eller genomförandeplan upprättas, efterlevs och följs upp. Förvaltningen tror att äldreomsorgslagen genom dessa bestämmelser kan öka likställigheten i de äldres delaktighet i sin vård och omsorg samt öka antalet individuella planeringar och genomförandeplaner.

Vidare ska den som har hemtjänst eller bor på särskilt boende erbjudas en fast omsorgskontakt, om det inte är uppenbart obehövt. Förvaltningen anser att det är bra att bestämmelserna om fast omsorgskontakt stärks genom lagen. Förvaltningen tror att skyldigheten att erbjuda personer en fast omsorgskontakt kommer öka personcentreringen inom äldreomsorgen och bidra till ökad trygghet och kontinuitet för de äldre.

Nationella minoriteters rättigheter lyfts in i den särskilda äldreomsorgslagen. Exempelvis ska en kommun som ingår i ett förvaltningsområde erbjuda den som begär det möjlighet att få hela eller en väsentlig del av den service och omvårdnad som erbjuds inom äldreomsorgen av personal som behärskar finska, meänkieli respektive samiska. Förvaltningen är positiv till att nationella minoriteters stärks genom en egen paragraf i äldreomsorgslagen. Förvaltningen vill dock framhålla att äldreomsorgen redan i dag och på sikt har svårigheter att tillgodose kompetensförsörjning i verksamheterna utifrån krav på undersköterskeutbildning samt lägsta nivå inom svenska språket.

Förvaltningen har noterat att äldreomsorgslagen är skriven på ett lättillgängligt och lättförståeligt språk, vilket torde underlätta implementering av lagen i verksamheterna.

Stärkt primärvård i kommunerna

Förvaltningen är positiv till att hälso- och sjukvården i kommunerna stärks genom lagstiftning. Vidare är förvaltningen positiv till att utredningen har ett hälsofrämjande och förebyggande perspektiv, samt att arbets- och fysioterapeuter lyfts fram som en viktig del i samverkan för att uppnå angiven målsättning. Förvaltningen anser det bra att utredningen använder sig av begreppet *kommunal primärvård*, då begreppet är ett närmande till att definiera vårdnivå inom den kommunala hälso- och sjukvården.

Förvaltningen instämmer i att det i dagens kontext behövs en ökad tydlighet kring huvudmannens respektive vårdgivarens ansvar. Förvaltningen anser att ledningspersonen på huvudmannanivå som utredningen föreslår, med fördel kan beskrivas som ledningsfunktion. En ledningsfunktion kan innefatta fler personer med olika kompetens, så som fysioterapeut eller arbetsterapeut, vilket kan bidra till en rehabiliterande och förebyggande inriktning av verksamheten. Förvaltningen tror att en ledningsfunktion kan tydliggöra och säkerställa ett rehabiliterande och förebyggande förhållningssätt inom den kommunala hälso- och sjukvården.

Förvaltningen delar utredningens bild av den medicinska komplexiteten inom den kommunala hälso- och sjukvården målgrupper. Förvaltningen ser ett behov av att öka samverkan med regionen kring avancerad sjukvård i hemmet (ASIH) för att kunna möta behovet av mer avancerade medicinska insatser som ska utföras i ordinärt boende.

Utredningen föreslår införande av kvalitetsansvarig för omvårdnad samt kvalitetsansvarig för rehabilitering, vilka ska ersätta funktionerna MAS och MAR. Förvaltningen ser att förutsättningarna att bedriva hälso- och sjukvård kommer bli mer lika utifrån att alla verksamheter, både kommunala och privata, ska ha tillgång till kvalitetsansvarig för omvårdnad respektive rehabilitering.

Förvaltningen ser dock en viss risk för kompetensbortfall i och med avskaffandet av funktionerna MAS och MAR. Inom förvaltningen besitter dessa funktioner sak- och specialistkunskap och är ett betydande stöd till dagens verksamhetschefer. Förvaltningen ser även en risk att strategiska frågor prioriteras bort till förmån för mer verksamhetsnära utmaningar. Förvaltningen vill även lyfta utmaningen i att en kvalitetsansvarig, som

medlem i medarbetargruppen och underställd verksamhetschefen, ska kunna hålla sig opartisk och objektiv i sitt uppdrag. Förvaltningen vill även framhålla att i de fall där verksamhetschef även är kvalitetsansvarig för omvårdnad samt rehabilitering så behöver de noga utvärderas om kraven för både verksamhetschef och kvalitetsansvarig uppfylls.

Jämställdhetsanalys

Förvaltningen kan inte se att förslaget om en särskild äldreomsorgslag skulle missgynna någon utifrån könstillhörighet. Förvaltningen tror att flera förslag i utredningen kan bidra till positiva effekter för jämställdheten, exempelvis genom en bättre arbetsmiljö samt arbetsvillkor inom äldreomsorgen, där en övervägande majoritet är kvinnor.

Förvaltningen föreslår att stadsdelsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Karin Bülow
T.f. stadsdelsdirektör

Susanne Hollander
T.f. avdelningschef

Bilagor

1. Betänkandet Nästa steg – Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer (SOU 2022:41)
2. Remissbrev från kommunstyrelsen, 2022-09-06
3. Remissmissiv från regeringskansliet, 2022-07-12

Attesterat av

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

Namn	Datum
Karin Bülow, T.f förvaltningschef	2022-10-05
Susanne Hollander, T.f. avdelningschef	2022-10-05