

Handläggare
Christina Malmqvist
Telefon: 08-508 36 222

Till
Äldrenämnden
Den 29 september 2020

Remiss av Nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård (SOU2020:36) - ett system, många möjligheter

Svar på remiss från Kommunstyrelsen, Dnr KS 2020/975

Förvaltningens förslag till beslut

1. Äldrenämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Äldrenämnden beslutar om omedelbar justering.

Patric Rylander
Förvaltningschef

Raili Karlsson
Avdelningschef

Sammanfattning

Regeringen beslutade den 30 augusti 2018 att uppdra till en särskild utredare att utifrån förslagen i betänkandet Kunskapsbaserad och jämlik vård (SOU 2017:48) stödja utformandet av ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård. Regeringen beslutade i november 2019 om tilläggsdirektiv (dir. 2019:78), Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter (SOU 2020:36).

Utredaren fick i uppdrag att analysera och lämna förslag på en funktion för en samlad uppföljning av hälso- och sjukvården inom ramen för den befintliga myndighetsstrukturen. Syftet är att följa regeringens reformer och satsningar på området samt analysera var behoven av statliga insatser är som störst för att säkerställa god vård.

Äldreförvaltningen ställer sig positiv till att stärka arbetet för att uppnå kunskapsbaserad styrning i såväl regioner som kommuner. Förslagen i utredningen ligger i linje med äldreförvaltningens arbete att föra evidensbaserade metoder och forskning närmare verksamheten bland annat genom de akademiska noderna. Det är även av vikt att det finns specialistsjuksköterskor inom äldreomsorgen och att upprätthålla kompetens för att kunna tillmötesgå de äldres behov av kvalificerad hälso- och sjukvård.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 30 augusti 2018 att uppdra till en särskild utredare att utifrån förslagen i betänkandet Kunskapsbaserad och jämlik vård (SOU 2017:48) stödja utformandet av ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård. Utredningen innebar att statens och sjukvårdshuvudmännens arbete förstärker varandra och tillsammans ger förutsättningar för att bästa tillgängliga kunskap ska användas i varje patientmöte. Regeringen beslutade i november 2019 om tilläggsdirektiv (dir. 2019:78), Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter (SOU 2020:36). I detta betänkande ersattes huvuddelen av det ursprungliga utredningsuppdraget av ett nytt uppdrag. Utredningens förslag ska öka förutsättningarna för staten att göra de insatser som mest effektivt bidrar till att målen med hälso- och sjukvården nås och att öka förutsättningarna för hälso- och sjukvårdens professioner att arbeta kunskapsbaserat.

Kommunstyrelsen har remitterat Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter (SOU 2020:36) till stadsledningskontoret, socialnämnden, äldrenämnden, Farsta, Hässelby-Vällingby och Norrmalms stadsdelsnämnder. Remissvaret ska vara Kommunstyrelsen tillhanda senast den 22 september 2020. Äldrenämnden har fått anstånd att lämna sitt yttrande till Kommunstyrelsen den 30 september 2020.

Ärendet

Utredarens uppdrag är att analysera och lämna förslag på en funktion för en samlad uppföljning av hälso- och sjukvården inom ramen för den befintliga myndighetsstrukturen. Syftet är att följa regeringens reformer och satsningar på området samt analysera var behoven av statliga insatser är som störst för att säkerställa god vård. Uppdraget inkluderar även att analysera hur en sådan funktion kan samverka med hälso- och sjukvårdens huvudmän samt att lämna förslag på hur en sådan funktion kan regleras.

Nationell uppföljning med fokus på staten

I utredningen fokuseras på uppföljning som ett verktyg för staten, dvs. regeringen och myndigheterna. Staten har ett övergripande ansvar för hälso- och sjukvården som bl.a. handlar om att säkerställa att vården är jämlik över landet och mellan befolkningsgrupper. Utredaren menar att för regeringen är de rapporter som myndigheterna tar fram en viktig informationskälla för att kunna följa tillståndet och utvecklingen i hälso- och sjukvården. Regeringen ser behov av att staten agerar mer sammanhållet kring uppföljning och vill därför inrätta en statlig funktion med ansvar för nationell uppföljning. Grunden för utredningens förslag har varit att skapa strukturer för att kontinuerligt kunna följa läget och utvecklingen i hälso- och sjukvården på ett ändamålsenligt sätt. Därför föreslår utredningen att ansvaret för funktionen delas mellan olika myndigheter.

Funktionen byggs genom att:

- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (Vårdanalys) får ansvar för att genomföra och utveckla uppföljning och analys av statliga initiativ, bidra till erfarenhetsutbyte och lärande avseende utformning och utveckling av fortsatta initiativ.
- En myndighetsgemensam arbetsgrupp och ett kansli vid Socialstyrelsen får ansvar för att sammanställa en bild av tillståndet och utvecklingen i hälso- och sjukvården, belysa områden där det är ändamålsenligt för staten att agera för att säkerställa en god vård samt belysa möjliga insatser.

Förutsättningar att arbeta kunskapsbaserat i regioner och kommuner

Utredningens analys pekar på behov av att förstärka grundläggande förutsättningar att kunna arbeta kunskapsbaserat på lokal nivå. Särskilt viktigt är den grundläggande kompetensförsörjningen och personalens praktiska förutsättningar, vilket också är en central patientsäkerhetsfråga. En viktig grundläggande förutsättning är också en väl fungerande samverkan mellan regioner och kommuner. Detta blir särskilt tydligt i ljuset av kommunernas ökande ansvar för hälso- och sjukvård i omställningen mot en nära vård.

Staten ska fortsätta stödja och utveckla sitt stöd till lokalt implementerings- och förbättringsarbete i regioner och kommuner

Ovanstående förslag bör enligt utredaren genomföras genom att:

- Kunskapsstöd i högre utsträckning än i dag utformas med utgångspunkt i den kommunala hälso- och sjukvårdens behov och i nära samarbete med representanter för denna.

- Staten bidrar till att förstärka den regionala samverkans- och stödstrukturerna (RSS). Detta bör göras genom att medel avsätts för ändamålet inom ramen för överenskommelser om en god och nära vård.
- Socialstyrelsen ges i uppdrag att till regeringen årligen rapportera samlat om arbetet i kunskapsstyrningsstrukturerna RSS, Partnerskapet till stöd för kunskapsstyrning inom socialtjänsten och Partnerskapet till stöd för kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvård.
- Det Nationella vårdkompetensrådet vid Socialstyrelsen tar upp på sin dagordning hur man kan söka tillfredsställande lösningar avseende professionernas praktiska förutsättningar att utföra sitt arbete i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet i syfte att stödja ett livslångt lärande.
- Regeringen låter utreda frågan om en rättslig reglering som innebär en obligatorisk skyldighet för kommunerna att ha funktionen medicinskt ansvarig för rehabilitering (MAR).

Vidare rekommenderar utredningen att regioner och kommuner fortsätter att utveckla sitt samarbete och sin samverkan avseende kunskapsstyrning. Regioner och kommuner bör ta ett ömsesidigt ansvar för etableringen av samarbetet, menar utredaren.

Skapa strukturer för ett långsiktigt samarbete i ett nationellt sammanhållet system

För att skapa långsiktiga förutsättningar för ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård föreslår utredningen att en 10-årig överenskommelse sluts mellan staten, regionerna och kommunerna. Förslag till ändringar i aktuella förordningar förslås börja gälla den 1 januari 2025.

Utmaningar och utvecklingsbehov

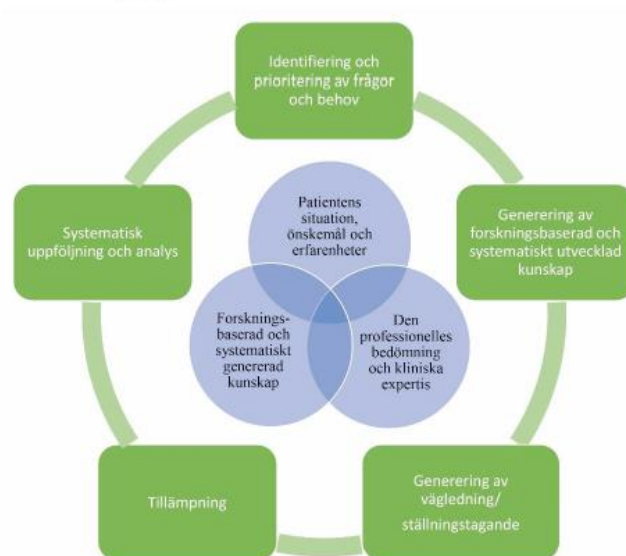
Utredaren har identifierat följande utmaningar:

- Oklart vilken uppföljning och analys som regeringen behöver som underlag för sitt agerande samt hur beställarkompetens och mottagarkapacitet ser ut på Regeringskansliet.
- Myndigheterna efterfrågar en tydligare dialog med Regeringskansliet i syfte att bättre kunna förstå det faktiska behovet och därmed med större träffsäkerhet kunna leverera det som svarar mot detta behov.
- Det är önskvärt att kunna se effekter av ett specifikt initiativ, men möjligheten att påvisa effekter är ofta begränsad.
- Staten behöver en faktabaserad samlad bild över tillståndet i hälso- och sjukvården för att bättre kunna bedöma var staten kan göra ändamålsenliga insatser.

- Det görs mycket uppföljning av hälso- och sjukvården av olika aktörer, men det är svårt att få en överblick och samlad bild över den.
- Det kan finnas behov av att snabbt få en bild av läget här och nu samt behov av uppföljning och analys av det som har skett över tid. Den uppföljning som görs av myndigheterna i dag speglar oftast händelser som ligger längre tillbaka i tiden.
- Analysen av uppföljningen stannar för ofta vid konstateranden. Mer ändamålsenliga analyser kan behöva utvecklas, bl.a. för att regeringen ska kunna omvandla den uppföljning som finns till agerande på policynivå.
- Det finns behov av dialog mellan staten, regionerna och kommunerna bland annat för att förstå analysen av uppföljningen.
- Utvecklingsbehoven hanteras till viss del redan i en rad olika utvecklingsprojekt.
- Det behövs ett större fokus på patientupplevelser, samt självupplevd och självskattad hälsa. En utveckling behöver ske vad gäller patientrapporterade mått på effektivitet och kvalitet i vården.

De huvudsakliga komponenterna i ett sammanhållet system för kunskapsbaserad vård

Figur 2.1 De huvudsakliga komponenterna i ett sammanhållet system för kunskapsbaserad vård. Ringarna i mitten illustrerar patientmötet, dvs. en personcentrerad och evidensbaserad praktik



Evidensbaserad praktik inte lika utvecklad inom socialtjänsten som inom hälso- och sjukvården

Samverkans- och stödstrukturer för kunskapsutveckling inom socialtjänst (RSS) verkar för samverkan mellan socialtjänsten, den kommunala hälso- och sjukvården och regionerna avseende de målgrupper som behöver omfattande stöd från båda huvudmännen samtidigt. De områden som många RSS arbetar med är t.ex. missbruks- och beroendevård, vård- och omsorg om äldre, den sociala barn- och ungdomsvården, systematisk uppföljning och analys, digitalisering och stöd till personer med funktionsnedsättning. RSS-nätverket beslutade våren 2019 att starta ett nationellt nätverk för äldreomsorg och kommunal hälso- och sjukvård. Nätverket samordnas av SKR och inkluderar representanter från regionala samverkans- och stödstrukturer i landet. Nätverket ska bidra till att alla kommuner runt om i landet stärker sin förmåga att använda kunskapsbaserade metoder i patientmötet.

Kommunerna har tillsammans med berörda statliga myndigheter och SKR skapat en strategisk grupp som kallas Nationell samverkansgrupp för kunskapsstyrning i socialtjänsten (NSK-S). NSK-S har under 2020 prioriterat att fortsätta arbetet med att på ett mer systematiskt sätt lyfta lokala behov av kunskapsutveckling, söka former för påverkansarbete för att förbättra förutsättningar för kunskapsstyrning i socialtjänstens verksamheter, skapa stöd till kunskapsutveckling och bidra till erfarenhetsutbyte och lärande avseende kunskapsstyrning på lokal och regional nivå.

Det Nationella vårdkompetensrådet bör stödja professionernas praktiska förutsättningar för livslångt lärande. För att klara kompetensförsörjning måste kommunerna erbjuda kontinuerlig kompetensutveckling och möjlighet till forskning, då det är viktiga faktorer för att bli en attraktiv arbetsgivare, enligt framförda åsikter från kommunerna till utredaren. Utredaren bedömer att den problematik avseende bristande förutsättningar som professionsföreträdare beskriver är reell och den oro för situationen som flera professionsföreträdare ger uttryck för därför är legitim. Utredaren menar att det först och främst är det en patientsäkerhetsfråga och det krävs insatser från både individen, staten och vårdgivarna/sjukvårdshuvudmännen som behöver samverka för att åstadkomma resultat. Utredaren menar att frågan bör behandlas inom det Nationella vårdkompetensråd som nyligen har inrättats och som kommer att arbeta med kompetensförsörjningsfrågorna löpande under en längre tid framöver.

Regeringen bör låta utreda frågan om obligatorisk MAR

Det har till utredningen framförts att det borde läggas ett förslag på en rättslig reglering som innebär en obligatorisk skyldighet för kommunerna att ha medicinskt ansvarig för rehabilitering (MAR) på motsvarande sätt som kommunernas skyldighet att ha en medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS). I dialogen har bl.a. lyfts att tillgången till rehabiliterande kompetens inom den kommunala hälso- och sjukvården, och därmed individers tillgång till rehabiliterande insatser, varierar över landet samt att det finns större möjligheter att säkerställa de hälsofrämjande, förebyggande och habiliterande/rehabiliterande insatserna i en verksamhet om också MAR, inte enbart MAS, finns i verksamheten. Utredningens bedömning är att det är angeläget att rehabiliterande, liksom medicinsk, kompetens finns i alla kommuner och att personal med den kompetensen har goda förutsättningar att utföra sitt arbete. En god vård förutsätter tillgång till och samarbete mellan samtliga professioner inom hälso- och sjukvården. Behovet av rehabiliterande kompetens blir särskilt viktig i ljuset av den demografiska utvecklingen samt omställningen mot en nära vård där kommunernas hälso- och sjukvårdsansvar hamnar allt mer i fokus. Utredaren bedömer det som möjligt att en obligatorisk MAR funktion skulle kunna bidra till ett stärkt sådant arbete i kommunerna. Samtidigt menar utredaren att frågan om en sådan eventuell reglering bör belysas ur ett bredare perspektiv än lokalt implementerings- och förbättringsarbete och därför valt att inte analysera en eventuell reglering av MAR funktionen på djupet i denna utredning.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom äldreförvaltningen. Samverkan med de fackliga organisationerna har skett i förvaltningsgruppen den 23 september 2020. Kommunstyrelsens pensionärsråd har tagit del av ärendet den 22 september 2020.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Äldreförvaltningen ställer sig positiv till att stärka arbetet för att uppnå kunskapsbaserad styrning i såväl regioner som kommuner. Äldre har ofta insatser från såväl regionen som kommunen och det är viktigt att det finns väl fungerande samarbete när det gäller kunskapsbaserad kompetens i och mellan organisationerna så att den enskilde får möjligheter till den vård- och omsorg som den enskilde har rätt till och behöver.

Utredningens förslag att skapa ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård kan bidra till att förbättra samarbetet kring uppföljning av hälso- och sjukvården där även äldreomsorgen som bedrivs i ordinärt boende och på vård- och omsorgsboende inkluderas. Då hemsjukvården är organiserad inom Region Stockholm vill äldreförvaltningen lyfta vikten av att prioritera samarbetet mellan hemtjänsten och hemsjukvården när det gäller gemensam kunskapsbaserad uppföljning och utveckling.

Utredningen föreslår att stärka förutsättningarna för att arbeta kunskapsbaserat lokalt i regioner och kommuner genom att staten fort- sätter att utveckla sitt stöd och lägga mer fokus på den kommunala hälso- och sjukvården. Äldreförvaltningen vill påtala vikten att organisera fungerande samverkansformer mellan kommunerna i Stockholms län och Region Stockholm. Detta för att driva gemensam kvalitetsuppföljning och kvalitetsutveckling på central och lokal nivå. Uppföljningsrapporter från myndigheterna kan vara ett bra underlag för att planera verksamhetsuppföljning, kvalitetsutveckling och kompetensutveckling inom äldreomsorgens verksamheter.

Verksamhetschefen på vård- och omsorgsboenden behöver få möjlighet till introduktion och eventuellt stöd när det gäller att säkerställa att hälso- och sjukvårdspersonalen har goda förutsättningar att utföra sitt arbete i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Äldreförvaltningen anser att verksamhetsuppföljningarna inom äldreomsorgen behöver analyseras och planeras med fokus på hur kunskapsbaserad vård kan utvecklas och upprätthållas.

Förslagen i utredningen ligger i linje med äldreförvaltningens arbete att föra evidensbaserade metoder och forskning närmare verksamheten bland annat genom de akademiska noderna. Det är även av vikt att det finns specialistsjuksköterskor inom äldreomsorgen och att upprätthålla kompetens för att kunna tillmötesgå de äldres behov av kvalificerad hälso- och sjukvård.

Bilaga

Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård
– ett system, många möjligheter (SOU 2020:36)

