



PM 2011:112 RV (Dnr 327-306/2009)

## **Tillsättandet av en granskningskommitté av Stockholms äldreboende**

**Skrivelse från Carin Jämtin (S)**

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Skrivelse från Carin Jämtin (S) om ”Tillsättandet av en granskningskommitté av Stockholms äldreboende” anses besvarad med vad som anförs i denna promemoria.

**Föredragande borgarrådet Joakim Larsson** anför följande.

### *Ärendet*

Carin Jämtin (S) föreslår i en skrivelse den 2 februari 2009 kommunstyrelsen att omgående tillsätta en extern och oberoende granskningskommitté som ges i uppdrag att kontrollera samtliga äldreboenden som har upphandlats under mandatperioden.

Som grund till förslaget ligger beskrivningar av allvarliga brister i vård och omsorg av de boende på tre av stadens äldreboenden. Mycket av problemen anser Carin Jämtin (S) ligger i majoritetens sätt att upphandla.

### *Beredning*

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och äldrenämnden.

*Stadsledningskontoret* påpekar att kommunfullmäktiges beslut att införa valfrihetssystemet för vård- och omsorgsboenden 2008 innebär att det är kvalitet som är avgörande, både i upphandlingsögonblicket och också i valet den enskilde gör av boende. Stadsledningskontoret kan i ljuset av den omfattande uppföljningen av stadens äldreboenden inte se mervärdet av att tillsätta ytterligare en granskningsinstans.

*Äldrenämnden* anser att det finns ett väl fungerande stadsövergripande uppföljningssystem i staden och att det inte finns ett behov av ytterligare en nivå av uppföljningssystem via en granskningskommitté.

### *Mina synpunkter*

Stockholms stad ska ha en äldreomsorg som präglas av kvalitet, värdighet och självbestämmande. Det förutsätter en stor valfrihet för de äldre att själva kunna välja den omsorg som bäst motsvarar deras behov. Under förra mandatperioden tog den borgerliga alliansen flera centrala beslut i denna strävan. En milstolpe var att genomföra valfrihet för äldre som har beviljats att flytta till ett vård- och omsorgsboende. En annan är att utveckla en ny slags upphandlingsmodell, där priset är givet och aktörer-

na tävlar om att erbjuda högsta kvalitet till de boende. Tidigare gällde det motsatta, där samma krav ställs upp i avtalen och den som levererar till lägsta pris vinner. Denna lägsta-prismodell upphandlade även Socialdemokraterna efter senast de satt i majoritet. Mycket pekar på att dagens kvalitetsupphandlingar som infördes av Stads-  
husalliansen under förra mandatperioden har varit en stor framgång. Stadens brukarundersökningar visar att de äldre har blivit nöjdare och aktörerna upplever systemet som rättvist.

I föreliggande skrivelse från Carin Jämtin (S) föreslås utöver det stadsövergripande uppföljningssystemet en granskningskommitté speciellt inriktad på de boenden som enligt författaren sålts ut under förra mandatperioden och nu drivs till lägsta pris. Inga äldreboenden har vare sig sålts eller sålts ut. Det som har skett är att driften har upphandlats. Upphandlingsmodellen som har använts har därtill ändrats från lägsta pris till kvalitetsupphandling till fast pris av den borgerliga majoriteten. I avtalen skrivs även in att bemanningen ska bibehållas på samma nivå som när boendet drevs i egen regi.

Fungerande verksamhetsuppföljningar är utöver detta en helt nödvändig del för att garantera en god och värdig omvårdnad av Stockholms äldre. Uppföljningarna sker idag på flera sätt, både av boenden i egen regi och i privat regi. Exempelvis finns äldreomsorgsinspektörer vid äldreförvaltningen, stadsdelsförvaltningarna förvaltar entreprenadavtalen och där finns också medicinskt ansvariga sjuksköterskor som utövar tillsyn över verksamheterna.

Stockholms stad arbetar stadsövergripande och målmedvetet för att göra uppföljningar i verksamheterna för att se till att kraven i socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen följs och för att kunna upptäcka och åtgärda brister där de förekommer. Utöver stadens egna granskningar tillkommer även socialstyrelsens och länsstyrelsens tillsyn. Jag vill ännu en gång understryka vikten av en god tillsyn och ett aktivt avtalsförvaltande för att kunna erbjuda stockholmarna en god omsorg av hög kvalitet. Jag ser däremot inte behovet av en central kommitté utöver den uppföljning, utvärdering, tillsyn och kontroll som ständigt utförs och utvecklas i dag.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Skrivelse från Carin Jämtin (S) om ”Tillsättandet av en granskningskommitté av Stockholms äldreboende” anses besvarad med vad som anförs i denna promemoria.

Stockholm den 10 augusti 2011

JOAKIM LARSSON

#### *Bilagor*

1. Reservationer m.m.
2. Skrivelse från Carin Jämtin (S) om tillsättandet av en granskningskommitté av Stockholms äldreboende

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Reservation** anfördes av borgarrådet *Karin Wanngård* (S) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

- Bifalla skrivelsen
- Därutöver anföra

Det är viktigt att ständigt granska hur avtalen med de privata utförarna fungerar och om utförarna fyller kraven som staden ställer. När det gäller skrivelsens krav så räcker det inte med att påpeka att staden från 2008 har ett fast pris. Det finns ett antal avtal, som upphandlats mellan 2006 och 2008 och där priset har varit avgörande. Det finns många frågor som väcks i och med detta, t.ex. hur länge löper avtalen, har Staden bundit sig för en förlängning och hur lång är den förlängningen i så fall? Hur har staden kvalitetssäkrat avtalen?

Eftersom en alltmer större del av äldreomsorgen bedrivs av privata utförare så måste verksamheterna granskas kontinuerligt. Det har kommit ett flertal rapporter om misskötsel och andra brister i omsorgen om de äldre, brister som inte fyller de av staden ställda kraven oaktad hur avtalen är skrivna. Därför är fortsatt granskning, utifrån stadens perspektiv, av äldreomsorgen viktigt, särskilt nu när upphandlingen sker enligt LOV.

**Särskilt uttalande** gjordes av borgarrådet *Per Bolund* (MP) enligt följande.

För att äldreomsorgen i Stockholm ska hålla hög kvalitet är det av största vikt att behovet av personal är fullt tillgodosett. Så är det inte i dag. Personaltätheten behöver utökas och bemanningen nattetid förstärkas, inte minst på gruppboenden för dementa. God omvårdnad kräver fler anställda. Om äldreomsorgen inte blir bättre bör frågan om en granskningskommitté tas upp på nytt.

### **Kommunstyrelsen**

**Reservation** anfördes av *Karin Wanngård*, *Roger Mogert* och *Olle Burell* (alla S) med hänvisning till reservationen av (S) i borgarrådsberedningen.

**Reservation** anfördes av *Ann-Margarethe Livh* (V) enligt följande.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta att

1. Skrivelsen av Carin Jämtin (S) om tillsättandet av en granskningskommitté av Stockholms äldreboende bifalles.
2. En översyn görs av den kommunala uppföljningen av äldreomsorgen för att öka överblickbarheten, insynen och effektiviteten samt för att förtydliga och skärpa reglerna för stadens agerande när uppföljningar visar stora brister.

Vi delar den stora oron för bristerna i stadens vård- och omsorgsboenden till följd av den omfattande privatiseringen av driften. Konkurrensutsättningen styrs av ideologiska skäl och syftar till att marknadsanpassa välfärden så mycket som möjligt. Om möjligheten att välja stod i centrum skulle till exempel kommunalt drivet vård- och omsorgsboende finnas i varje stadsdelsområde. Valfriheten används som ett mantra utan att äldres möjligheter att bo i attraktiva boenden ökat i väsentlig grad. Rätten att köa leder tyvärr inte till inflyttning i önskat boende inom mångas livstid. Alla boenden ska vara så bra att inget ska behöva "väljas bort".

Förutom den speciella och nödvändiga granskning av vård- och omsorgsboenden som föreslås i skrivelsen menar vi att det behövs en total översyn av stadens samlade uppföljning av äldreomsorgen. Idag görs uppföljning på olika nivåer och med olika syfte, vilket ger ett svår-

överskådligt system som är svårt att värdera, förutom av de mest insatta. Vi behöver också förtydliga och skärpa reglerna för vad som händer när uppföljningar visar stora brister.

Informationen om kvaliteten i äldreomsorgen oavsett om den drivs i kommunal eller privat regi måste systematiseras, kunna överblickas och sättas in i ett begripligt sammanhang. Kvaliteten i sin helhet måste vara möjlig att bedöma för de äldre, deras anhöriga och för politiker. Det är oerhört viktigt att allmänheten har tilltro till vår gemensamt finansierade äldreomsorg, för att motverka en ytterligare uppdelning av äldreomsorgen i A- och B-lag.

Starka kontrollinstrument krävs för att granska framförallt den vinstdrivande verksamheten, som inte har samma allmännyttiga syfte som den kommunalt drivna äldreomsorgen. Att så är fallet visas gång på gång när personal och praktikanter i privat driven äldreomsorg vittnar om hur ekonomin styr före de äldres behov.

Resurserna för uppföljning måste utökas och äldre, anhöriga, politiker och allmänheten ska kunna få insyn på samma villkor oavsett driftsform. Det ska vara öppna böcker, så att medborgarna får insyn i vad som händer med pengarna. Vinsterna och överskotten i verksamhet som drivs med kommunal finansiering ska redovisas och motiveras offentligt.

**Särskilt uttalande** gjordes av *Emilia Hagberg* och *Stefan Nilsson* (båda MP) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (MP) i borgarrådsberedningen.

## ÄRENDET

Carin Jämtin (S) föreslår i en skrivelse den 2 februari 2009 kommunstyrelsen att omgående tillsätta en extern och oberoende granskningskommitté som ges i uppdrag att kontrollera samtliga äldreboenden som har upphandlats under mandatperioden.

Som grund till förslaget ligger beskrivningar av allvarliga brister i vård och omsorg av de boende på tre av stadens äldreboenden. Mycket av problemen anser Carin Jämtin (S) ligger i majoritetens sätt att upphandla. Enligt skrivelsen har den borgerliga majoriteten genomfört omfattande utförsäljningar av äldreboenden och upphandlingar har i flera fall genomförts så att lägsta pris prioriterats före högsta kvalitet.

## BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och äldrenämnden.

### **Stadsledningskontoret**

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 3 januari 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Upphandling av entreprenaddrift av vård- och omsorgsboenden har genomförts sedan början av 1990-talet i staden och från start har kvaliteten i kombination med pris utvärderats. I sällsynta fall har enbart priset avgjort tilldelningen av kontrakten och i inget av de i skrivelsen beskrivna fallen har detta varit aktuellt.

Införandet av valfrihetssystemet inom vård- och omsorgsboenden 2008 innebar bl.a. att kommunfullmäktige fastställt en konkurrensneutral ersättning som medfört att alla utförare konkurrerar med kvalitet. Eftersom den äldre själv väljer boende har utföraren också ett incitament att upprätthålla hög kvalitet för att vara attraktiv. För att jämförelser mellan boenden ska kunna göras genomför staden regelbundet brukarundersökningar som presenteras på stadens hemsida. Av brukarundersökningen för 2010 framgår att de äldre är lika nöjda, eller nöjdare, med de enskilt drivna alternativen i jämförelse med de kommunala. Staden har erhållit utmärkelsen Sveriges kvalitetskommun 2009 med motiveringen:

”Stockholmarna får en genomgående bra service, som på ett förtjänstfullt sätt utvecklas med rigorös styrning, modern IT och noggrann uppföljning. Juryn vill särskilt peka på informationskanalen 'Äldre direkt' och en väl fungerande valfrihet inom äldreomsorgen, som goda exempel på kvalitetsutveckling i kommunal verksamhet.”

Som ett av medlen för att säkerställa hög jämförbarhet mellan vård- och omsorgsboenden oavsett driftsform och likhet i kraven på utförarna, så genomförs dessa upphandlingar av kommunstyrelsen och i nära samarbete med berörda stadsdelsnämnder samt stadens äldrenämnd. I framtagande av förfrågningsunderlag, samt i utvärderingen av anbuderna har stadens sakkunniga inom äldreomsorg, såsom bland annat äldreomsorgschefer, utvecklingssekreterare och medicinskt ansvariga sjuksköterskor (MAS) deltagit. Detta har lett till en utveckling av kvaliteten i äldreomsorgen, både hos entreprenörer och kommunala utförare. Dessutom har arbetet med upphandlingarna inneburit att det skapats möjligheter för deltagarna att skapa nätverk för erfarenhetsutbyte inom bl.a. kravställande och uppföljning av vårdentreprenader.

I de centralupphandlingar som genomförts har det bl.a. ställts krav på kost, social stimulans och aktiviteter för de äldre. Dessa kriterier har utvärderats och utgör del av grund för tilldelning av kontrakten. I upphandlingarna ställs även krav på bemanningen, utifrån de förutsättningar som råder på respektive vård- och omsorgsboende före upphandlingen.

En ambitionshöjning genomförs inom demensvården i Stockholm stad. För att höja per-

sonaltätheten och andelen behöriga medarbetare tillförs demensvården 150 mnkr under mandatperioden. I samband med ärendet ”Nämndernas verksamhetsplaner med budget 2011” fördelas 50,0 mnkr för detta ändamål.

Entreprenadupphandling innebär att staden uppdrar åt entreprenörer att utföra beställda omsorgstjänster i stadens vård- och omsorgsboendens lokaler. Inget värde har överförts från det offentliga till det privata och när entreprenaden avslutas lämnar entreprenören lokalerna och inventarierna i samma skick som när de anträdde entreprenaden. Entreprenören är också skyldig att erbjuda arbetstagarna i vård- och omsorgsboendena anställning, på de villkor som anges i MBL 28 § och LAS 6 b §, i samband med verksamhetsövergången.

Stockholms äldreboenden granskas i dagsläget av flera oberoende instanser med olika ansvarsområden men med ett gemensamt mål – att tillse att den omsorg och vård som ges de boende uppfyller såväl socialstyrelsens krav som stadens avtalade kvalitetskrav.

Socialstyrelsens tillsynsenhet genomför kontroller syftande till att försäkra sig om att entreprenörerna uppfyller kraven i både Socialtjänstlagen (1993:387)

(SoL) och Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) (HSL).

Stadens äldreomsorgsinspektörer har en fristående och oberoende ställning och utför övergripande kontroller av stadens äldreboenden, för att säkerställa en likvärdig kvalitet inom stadens äldreomsorg. Inspektörerna granskar biståndshandläggningen samt utförandet i både kommunal regi och i entreprenad driven verksamhet. De äldre och deras närstående kan även vända sig till Stockholms stads äldreombudsman (ÄO), som är en fristående och oberoende funktion med syfte att förstärka den enskildes inflytande inom den av staden finansierade äldreomsorgen.

De medicinskt ansvariga sjuksköterskorna (MAS) ansvarar för och följer upp kvaliteten och säkerheten i verksamheter enligt HSL.

Därutöver ansvarar respektive stadsdelsnämnd för entreprenadavtalen och genomför regelbundet en omfattande verksamhetsuppföljning i syfte att följa att entreprenörerna lever upp till de i avtalen uppställda kvalitetskraven. Verksamhetsuppföljningen utgår, i likhet med all verksamhetsuppföljning av vård- och omsorgsboenden, från den mall som tagits fram av äldreförvaltningen i syfte att skapa jämförbarhet mellan boendena. Ett viktigt syfte med verksamhetsuppföljningen är att etablera och upprätthålla en tät relation med entreprenören så att eventuella avvikelser kan hanteras på ett tidigt stadium, innan missförhållanden uppstår. I stadsdelsnämndernas uppdrag ingår också att noga följa upp de entreprenörer som av någon anledning inte lever upp till avtalade åtaganden och vidta åtgärder. Det faktum att det formella ansvaret för beslut om förlängning av avtalen ligger hos stadsdirektören innebär att stadsledningskontoret har kunskap om utveckling och uppföljning. På samma sätt hanteras verksamheter i s.k. egen regi som av någon anledning inte lever upp till de krav som ställs på verksamheten. I alla fall krävs rättelse. Vid entreprenad drift kan det även utredas om grund för uppsägning av avtal föreligger. Motsvarande finns inte för egen regi.

Stadsledningskontoret kan i ljuset av den omfattande uppföljningen av stadens äldreboenden, som beskrivs ovan, inte se mervärdet av att tillsätta ytterligare en granskningsinstans.

Stadsledningskontoret föreslår att skrivelsen av Carina Jämtin (S) anses besvarad med vad som sagts i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

## **Äldrenämnden**

**Äldrenämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 18 januari 2011 i enlighet med förvaltningens förslag till beslut och överlämna det som svar på skrivelsen.

*Reservation* anfördes av Mirja Räihä Järvinen (S) och Torun Boucher (V), *bilaga 1*.

*Särskilt uttalande* gjordes av Christopher Ödmann (MP), *bilaga 1*.

**Äldreförvaltningens** tjänsteutlåtande daterat den 3 januari 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Äldreförvaltningen anser att det är viktigt med en uppföljning av vård- och omsorgsboenden oavsett regiform. Det är också viktigt att uppföljningen följer avtalen och att dessa är tydliga.

Staden har sedan 2008 infört fasta priser för vård- och omsorgsboende. Detta innebär att anbudsgivare inte längre kan konkurrera med lägsta pris utan måste konkurrera med kvalitet. Stockholm stad har ett stadsövergripande uppföljningssystem för vård- och omsorgsboenden där såväl socialtjänstlagens som hälso- och sjukvårdslagens krav följs upp. Uppföljningarna genomförs av stadsdelsförvaltningarna och samlas in av äldreförvaltningen som redovisar resultaten till Äldrenämnden årligen.

Stadens medicinskt ansvariga sjuksköterskor, MAS, genomför uppföljningar av hälso- och sjukvården i vård- och omsorgsboenden utifrån kvalitetsindikatorer som överensstämmer med Socialstyrelsens krav. Hittills har olika system använts i staden för denna uppföljning och äldreförvaltningen kommer under 2011 arbeta för att implementera ett gemensamt stadsövergripande system. Stadsdelsförvaltningarna sköter entreprenaduppföljningarna av de vård- och omsorgsboende som finns inom stadsdelens geografiska område. Stadsdelsförvaltningarna utför kontroller av att avtal följs både via regelbundna möten med entreprenörerna men också via granskningar på plats olika tider över dygnet och veckan.

Socialstyrelsen och tidigare länsstyrelsen granskar vård- och omsorgsboenden oavsett regiform på en nationell nivå.

Stockholms stad genomför årliga verksamhetsnära brukarundersökningar per enhet oavsett regiform. Dessa undersökningar ger en tydlig bild av hur medborgarna uppfattar vård- och omsorgsboenden.

Äldreförvaltningen har under perioden 2008-2010 genomfört en mängd olika utbildningar. Den formella utbildningsnivån för äldreomsorgens personal har höjts och som exempel kan nämnas att mer än 3 000 medarbetare har under året 2009 deltagit, förutom i lokalt anordnade, i stadsgemensamma ut- och fortbildningar. Kommunfullmäktiges målvärde 2009 avseende andelen grundutbildad personal, har för hela staden angetts till 87 %. Sju stadsdelsnämnder har ett utfall som är minst detsamma som stadens målvärde.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Verksamhets- och kvalitetsredovisning för äldreomsorgen 2009, ÄN 2010-04-20

Kommunfullmäktige har i budget för 2011 avsatt extra medel för att utöka bemanningen inom vård- och omsorgsboenden med inriktning demens oavsett regiform. Av de tre boende som refereras till i skrivelsen drivs ett boende, Serafen, idag i kommunal regi och de övriga två, Vintertullen och Kampementet, drivs som entreprenader.

Äldreförvaltningen kommer under 2011 vidareutveckla uppföljningssystemen av vård- och omsorgsboenden.

Äldreförvaltningen anser att det är betydelsefullt att stadsdelsförvaltningarna genomför verksamhetsuppföljningarna då stadsdelsförvaltningarna har större kunskap om lokala boenden och även besitter kunskap om vård- och omsorgsboendena genom de individuppföljningar som görs. Äldreförvaltningen anser att stadsdelsförvaltningarnas uppföljning av entreprenader är ändamålsenlig.

Den samverkan som sker vad gäller verksamhetsuppföljningar mellan äldreförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna innebär att såväl lokal kännedom som stadsövergripande kunskap sammanställs och redovisas för Äldrenämnden.

Äldreförvaltningens bedömning är att det finns ett väl fungerande stadsövergripande uppföljningssystem i staden och att det inte finns ett behov av ytterligare en nivå av uppföljningssystem via en granskningskommitté. Äldreförvaltningen föreslår därför att skrivelsen avslås.

RESERVATIONER M.M.

**Äldrenämnden**

*Reservation* anfördes av Mirja Räihä Järvinen m fl (S) och Torun Boucher (V) enligt följande.

Vi yrkar att Äldrenämnden beslutar

att bifalla skrivelsen samt

att därutöver anföras:

Det är viktigt att ständigt granska hur avtalen med de privata utförarna fungerar och om utförarna fyller kraven som staden ställer. När det gäller skrivelsens krav så räcker det inte med att påpeka att staden från 2008 har ett fast pris. Det finns ett antal avtal, som upphandlats mellan 2006 och 2008 och där priset har varit avgörande. Det finns många frågor som väcks i och med detta, t.ex. hur länge löper avtalen, har Staden bundit sig för en förlängning och hur lång är den förlängningen i så fall? Hur har staden kvalitetssäkrat avtalen?

Eftersom en alltmer större del av äldreomsorgen bedrivs av privata utförare så måste verksamheterna granskas kontinuerligt. Det har kommit ett flertal rapporter om misskötsel och andra brister i omsorgen om de äldre, brister som inte fyller de av staden ställda kraven oaktad hur avtalen är skrivna. Därför är fortsatt granskning, utifrån stadens perspektiv, av äldreomsorgen viktigt, särskilt nu när upphandlingen sker enligt LOV.

*Särskilt uttalande* gjordes av Christopher Ödmann m fl (MP) enligt följande.

För att äldreomsorgen i Stockholm ska hålla hög kvalitet är det av största vikt att behovet av personal är fullt tillgodosett. Så är det inte i dag. Personaltätheten behöver utökas och bemanningen nattetid förstärkas, inte minst på gruppboenden för dementa. God omvårdnad kräver fler anställda. Om äldreomsorgen inte blir bättre bör frågan om en granskningskommitté tas upp på nytt.