

2010-01-21 PaN E 0912-00088-30  
LS 0912-1058

Landstingsstyrelsens förvaltning  
Registraturen  
Landstingshuset

### **Yttrande över förslag på en oberoende granskningsfunktion för hälso- och sjukvården (S2009/9762/HS)**

I promemorian beskrivs att det finns ett behov av kunskap och information om vårdens kvalitet. Det föreligger olika typer av kunskapsbehov. Konsumenterna/patienterna har behov av oberoende information om tillgänglighet, kvalitet och kostnader av vård och omsorg som tillhandahålls av alternativa producenter. Vårdproducenterna har behov av att beskriva och marknadsföra sin verksamhet med information som bygger på tillförlitlig och opartisk värdering. Huvudmännen/beställarna har behov av tillförlitlig, konkurrensneutral information om kvalitet och kostnader av tjänster som erbjuds av alternativa producenter. Slutligen har skattebetalarna, medborgarna och beslutsfattarna behov av uppföljning av vårdens systemeffektivitet och då särskilt med tanke på konsekvenser av genomförda reformer.

Patientnämnden i Stockholms läns landsting håller med om att ovanstående behov föreligger och har då framförallt varit i kontakt med patienternas behov av oberoende information. Patienterna är i behov av transparent information om vårdens kvalitet, så att de kan göra kloka hälso- och sjukvårdsval. Nämnden instämmer även i att det saknas nationella mekanismer för djupare kvalitetsanalyser utifrån de data som redan finns idag. Patientnämnden är således positiv till de förändringar som görs som förbättrar möjligheten att få information om vårdens kvalitet. Dessa förändringar måste självklart göras inom lagens ramar, så att bland annat patienternas integritet respekteras.

I promemorian föreslås att en statlig myndighet skapas som en oberoende granskningsfunktion, Institutet för uppföljning och utvärdering inom hälso- och sjukvård och socialtjänst. Huvudmålsättningen för institutets verksamhet ska vara att följa upp, utvärdera och redovisa förhållanden inom hälso- och sjukvård och socialtjänst, med konsumenter och medborgare som primär målgrupp. Förstärkning av patientens ställning samt allmän demokratisering av vård genom ökad transparens och kunskap utgör bland annat målsättningar för förslaget.

Patientnämnden tillstyrker införandet av denna oberoende granskningsfunktion och anser att detta institut har ett stort syfte att fylla. Det är särskilt av vikt att denna funktion är så oberoende som möjligt för att bland annat skapa tillit hos medborgarna, så att dessa kan göra informerade val och värdera politiska insatser. Något som patienterna har svårt att göra idag då det inte finns

tillräckligt med transparenta oberoende kunskapskällor. Det är även av vikt som framförs att beslutsfattare ska få underlag för kunskapsbaserad styrning av verksamheten. Nämnden instämmer i vad som framkommer i promemorian att en högkvalitativ och trovärdig redovisning av förhållanden i vården förutsätter att man på nationell nivå skiljer den uppföljande och utvärderande verksamheten från ansvar för finansiering, organisering och produktion av vård. Man måste även, som framkommer i promemorian, dra en skiljelinje mellan nationell uppföljning och utvärdering å ena sidan och Socialstyrelsens normering, tillsyn och utvecklingsarbete å andra sidan. Nämnden har inget att erinra mot att institutet bedrivs som en egen myndighet i statlig regi. Det är att föredra för att uppnå optimalt oberoende.

Institutet för uppföljning och utvärdering inom hälso- och sjukvård och socialtjänst ska startas upp i två steg. Den initiala verksamheten med fyra verksamhetsgrenar initieras år 2010. En verksamhetsgren ska behandla uppföljning av hur väl hälso- och sjukvården totalt sett fungerar och analys av effekter av större satsningar och reformer på systemets makronivå. Den andra centrala verksamheten gäller beskrivning och jämförande analys av kvaliteten på olika vårdenheter. Därutöver ska en verksamhet handla om redovisning till och kommunikation med patienter och medborgare. Den sista verksamhetsgrenen ska behandla modell- och metodutveckling och internationell samverkan. Fullständig verksamhet kommer att ske under 2011 där det föreslås att staten ska överväga överföring av de register och uppgifter som idag hör till Epidemilogiskt Centrum vid Socialstyrelsen till Institutet för uppföljning och utvärdering. Innan en sådan övergång kan ske bör en översyn av nationell registerverksamhet genomföras. På längre sikt föreslås att en målsättning skulle kunna vara att institutet också blir huvudman för administrationen av de nationella kvalitetsregistren.

Patientnämnden har inget att erinra vad gäller det kommande institutets verksamhetsgrenar däremot befarar nämnden att tidsramarna för införandet av institutet kan vara allt för snäva. Nämnden tror att det absolut behövs en översyn av nationell registerverksamhet innan en överföring kan ske till institutet. Även en sådan översyn kan tänkas komma ta lång tid och leda till juridiska problem som måste lösas. Patientnämnden förutsätter att institutet kommer att behandla den tandvård som finansieras av landstingen och/eller staten.

Den första verksamhetsgrenen Uppföljning och utvärdering på hälsosystemnivån föreslås få till uppgift:

- Regelbunden basrapportering om förhållande i vård och omsorg med fokus på kvalitet och systemeffektivitet
- Uppföljning och utvärdering av stora och viktiga nationella satsningar och reformer
- Granskning av övriga angelägna områden som väljs ut utifrån medborgarperspektiv och/eller forskaridentifierat kunskapsbehov

Vad gäller den sista punkten framförs att vilka dessa frågor blir ska fortlöpande definieras i dialog med medborgare- och patientrepresentanter. I detta avseende kan det vara lämpligt att ta del av patientnämndernas statistik för att se vilka områden inom sjukvården som patienter har klagat och haft synpunkter på.

Verksamhetsgrenen Beskrivning och jämförande analys av vårdens kvalitet på enhetsnivå får följande uppgifter:

- Beskrivning och jämförande analys av vårdens kvalitet på olika enheter i termer av tillgänglighet, bemötande, medicinsk nytta, patientsäkerhet och andra relevanta kvalitetsdimensioner
- Analys av bakgrunden till upptäckta skillnader i olika dimensioner av vårdens kvalitet

Även denna verksamhetsgren skulle kunna ha stor nytta av att del av patientnämndernas statistik för att se vid till exempel vilka vårdinrättningar många patienter har haft klagomål på bemötande eller tillgänglighet. Resultatet av institutets kvalitetsanalyser kommer sedan patienterna ha stor nytta av när de ska göra sina vårdval.

Inom ramen för verksamhetsgrenen Kommunikation med patienter och medborgare föreslås institutet:

- Föra kontinuerlig dialog med representanter för patienter och medborgare om frågeställningar och problem i vård och omsorg för att gemensamt identifiera angelägna frågor och områden för analys, uppföljning och utvärdering
- Föra patient- och medborgardialog för att utveckla och tillämpa modeller och metoder med tydligt patient- och medborgarfokus
- Sprida medborgarinformation om resultaten från institutets uppföljningar och utvärderingar på sjukvårdssystemets makronivå
- Sprida patient- och konsumentinformation om vårdens kvalitet på olika håll i landet

Patientnämnderna skulle kunna bidra med information i ovan nämnda patient- och medborgardialoger. Det framkommer vidare i promemorian att det inte föreligger något färdigt koncept eller någon webbportal, som patienterna enkelt kan använda för att informera sig om kvalitetsfrågor. Även om den information som ska spridas ska var oberoende från särintressen, skulle utformningen av webbportalen inte nödvändigtvis behöva finnas i institutets händer. I detta sammanhang kan framföras att patientnämnderna, även om dessa inte är ansvarig för webbportalen, skulle kunna var behjälpliga att sprida denna information till patienter och medborgare på olika sätt, såväl per telefon som genom spridning av skriftlig information eller hänvisning till portalen. Information om patientnämnderna skulle kunna finnas på webbportalen så att patienter som har synpunkter på vården lätt skulle kunna vända sig till nämnderna.

Verksamhetsgrenen Modell- och metodutveckling föreslås:

- Utveckla modeller och metoder för återkommande basrapportering om förhållanden i hälso- och sjukvården
- Utveckla modeller och metoder för reformuppföljning och utvärdering i vården
- Utveckla ett nationellt rapporteringssystem för beskrivning och jämförelse av vårdens kvalitet på olika vårdenheter
- Samverka med andra aktörer på nationell, regional och lokal nivå för att stödja utvecklingen av ändamålsenliga rutiner för rapportering av data och uppföljning av vårdens kvalitet
- Delta i internationellt samarbete för att utveckla modeller och metoder för uppföljning och utvärdering och för att möjliggöra jämförande studier mellan Sverige och andra länder

Patientnämnden anser att det är en förutsättning att det finns enhetliga modeller och metoder för rapportering för att komma vidare med kvalitetsarbetet inom hälso- och sjukvården. Dessa modeller och metoder kan inte tas fram av varje enskild vårdgivare, utan måste tas fram centralt för att uppnå enhetlighet.

I promemorian framförs att i förslaget till institutets verksamhet ingår inte att ta fram gemensamma kriterier och standards för auktorisation, certifiering eller ackreditering i vården. Men institutet kommer att producera material, som i längden kan utnyttjas som underlag för utveckling av till exempel ackrediteringsordningar, om detta skulle bedömas som ett angeläget utvecklingsområde i svensk hälso- och sjukvård. Patientnämnden anser att om hälso- och sjukvården i Sverige fortsätter att utvecklas med auktorisation, certifiering eller ackreditering i vården är det nödvändigt att ta fram godtagbara standardförfarande för dessa ändamål.

Det framkommer vidare i promemorian att representanter för konsumenter, patienter och brukar bör ingå i institutet och beredas möjlighet att påverka de ställningstaganden som görs. Patientnämnden anser att representanter för patientnämnderna har en roll att fylla i detta avseende. Det är vidare självklart som framförs att institutet ska kunna åberopa sekretess för individanknuta uppgifter och att institutet tilldelas en stark frihet så att det bland annat ska kunna bestämma sina granskningsområden.

I promemorian framkommer det att det är viktigt vid införandet av institutet att rollfördelningen blir tydlig mot andra myndigheter och särskilt då mot Socialstyrelsen. Patientnämnden instämmer i detta och vill även framföra att det i betänkandet av Patientsäkerhetsutredningen (SOU 2008:117) framförs att det ska inrättas ett nationellt patientsäkerhetscentrum. Centret bör ha i uppdrag att vara en pådrivande, rådgivande och stödjande resurs åt såväl riksdagen och regeringen som åt myndigheter, vårdgivare samt andra aktörer med betydelse för patientsäkerheten. En organisationsutredning föreslås tillsättas med representanter från staten, Sveriges Kommuner och Landsting samt andra intressenter och aktörer på nationell nivå för att närmare utreda vilket uppdrag

centret ska ha. Nämnden anser att om en sådan organisationsutredning tillsätts måste denna beakta detta förslag gällande införandet av Institutet för uppföljning och utvärdering inom hälso- och sjukvården och socialtjänst, så att en renodling av myndigheternas roller görs alternativt att de sammanslås till en enhet.

I promemorian identifieras fyra olika vägar för inhämtande av relevant dataunderlag för analys och redovisning:

1. Information från patienter och medborgare via enkätundersökningar, huvudmännens patientnämnder, fokusgruppsdiskussioner m.m. Dessa kan genomföras i institutets egen regi eller genom beställningar
2. Registerutdrag ur rikstäckande datakällor såsom hälsodataregister, nationella kvalitetsregister, SCB:s databaser m.m.
3. Inrapportering av uppgifter från sjukvårdshuvudmän
4. Inrapportering av uppgifter från vårdenheter

Patientnämnden instämmer i att man skulle kunna ta tillvara på patientnämndernas statistik på ett bättre sätt för att bland annat få mer information om problem och brister i vården. Det är glädjande om denna statistik, i oidentifierat skick vad gäller anmälaren/patienten, kommer till användning på största möjliga sätt och det är bra att patienternas synpunkter och klagomål används när man ska ta fram information om vårdens kvalitet. Nämnden är således tacksam över att Institutet för uppföljning och utvärdering kommer att ta del av, analysera och redovisa patientnämndernas statistik, men vill särskilt påpeka att statistiken bara kan överlämnas till institutet i oidentifierat skick vad gäller anmälare och patient.

Patientnämnden är en opartisk och fristående instans, som ska utifrån synpunkter och klagomål stödja och hjälpa enskilda patienter samt bidra till kvalitetsutvecklingen i hälso- och sjukvården. För att patientnämnden ska kunna vara fristående och opartisk krävs att det finns sekretess mellan patientnämnderna och andra myndigheter eller andra aktörer. Patienter måste kunna känna sig säkra att det som de uppger till nämnden inte förs vidare till någon annan utan deras samtycke. Detta för att patienterna ska kunna känna sig trygga och nämnden därigenom ska kunna få in så många anmälningar som möjligt och på så sätt kunna hjälpa fler och även se var brister i sjukvården förekommer. Patientnämnden är den enda myndighet på området dit patienter kan vända sig utan att riskera att deras uppgifter förs vidare eller blir offentliga. Vikten av att patientnämnderna har en stark sekretess diskuteras bland annat i departementspromemorian Patientnämnderna – begränsning av sekretessbrytande bestämmelse (Ds 2009:31).

Vad gäller inhämtning av relevant dataunderlag generellt vill Patientnämnden särskilt framhålla vikten av att klargöra vilka lagar och förordningar som är tillämpliga avseende inhämtning av data från andra myndigheter, liksom från huvudmän och vårdenheter. Det är ytterst viktigt att patienternas integritet respekteras i detta förfarande. Om inte patienternas integritet respekteras i detta

avseende kommer inte institutet få den tillit från medborgarna som det behöver för att utföra sitt arbete på ett godtagbart sätt.

Patientnämnden har inget att erinra gällande att det nya institutet får någon form av sanktionsmöjlighet vid inhämtande av data för att förhindra eventuella obstruerande företeelser.

Patientnämnden ser positivt på att institutet får en given roll att leda ett nationellt utvecklingsarbete utifrån ett patientfokus och en sammanhållen vård kring patienten, eftersom nämndens erfarenhet är att utvecklingsarbete inom vården inte alltid sker ur ett patientperspektiv utan oftast ur ett vårdgivarperspektiv.

Det framkommer att det finns behov av att fortsätta den påbörjade utvecklingen av kvalitetsuppföljning inom socialtjänsten. I utredningen Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten (SOU 2007:82) föreslås att patientnämnderna även ska stödja och hjälpa människor som är aktuella inom socialtjänsten. Nämndernas verksamhet ska omfatta all verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade som bedrivs av kommuner och landsting eller enligt avtal med dessa. Utredningen föreslår att patientnämnderna ska ändra namn till patient- och brukarnämnder. Om patientnämnderna i framtiden blir patient- och brukarnämnder kan dessa nämnder även bidra med bland annat statistik till Institutet för uppföljning och utvärdering gällande socialtjänsten på motsvarande sätt som har beskrivit här ovan gällande hälso- och sjukvården.

Med vänlig hälsning

Lena Appelgren  
Ordförande

Åsa Rundquist  
Förvaltningschef