

Handläggare
Kjell Holm

Datum
2013-07-28

Diarienummer
ALN-2013-0172.30

Äldrenämnden

Remiss från socialstyrelsen - ändring av föreskrift om kommunernas skyldighet att lämna uppgifter för statistik

Förslag till beslut

Äldrenämnden föreslås besluta

att avge yttrande till Socialstyrelsen enligt förslag

att beslutet anmäles till kommunstyrelsen

Ärendet

Äldrenämnden har av kommunstyrelsen fått i uppdrag att i samråd med nämnden för hälsa och omsorg avge yttrande för Uppsala kommuns räkning i rubricerat ärende. Socialstyrelsen redovisar i en konsekvensutredning förslag till ändrade föreskrifter om kommunernas skyldighet att lämna uppgifter för nationell statistik. Liksom de flesta av landets kommuner redovisar Uppsala sedan årsskiftet i enlighet med de föreslagna rutinerna.

I förslaget till yttrande pekas på att tidsmarginalen för inlämning av uppgifter, vilket ska ske den 15:e i månaden efter den månad som uppgifterna avser, är väl knapp. I förslaget påpekas att en bättre tillförlitlighet i siffermaterialet sannolikt kan uppnås om inrapporteringen i stället skulle ske med två månaders tidsmarginal. Skälet är att man alltid måste räkna med en viss eftersläpning i form av handläggning och dokumentation.

Kontoret för hälsa, vård och omsorg

Inga-Lill Björklund
Direktör

Bilagor

Förslag till yttrande
Remisshandling

Handläggare
Kjell Holm

Datum
2013-08-28

Diarienummer
ALN-2013-0172.30

FÖRSLAG

Socialstyrelsen

Yttrande över Socialstyrelsens förslag till ändrade föreskrifter om socialnämndernas skyldighet att lämna statistiska uppgifter

Äldrenämnden har av kommunstyrelsen fått i uppdrag att i samråd med nämnden för hälsa och omsorg avge yttrande för Uppsala kommuns räkning i rubricerat ärende. Nämnden har tagit del av förslag till ändrade föreskrifter om socialnämndernas skyldighet att lämna statistiska uppgifter som avser insatser till äldre personer och personer med funktionshinder och har följande synpunkter att anföra.

Uppsala tillhör de kommuner som sedan januari 2013 avlämnar rapportering enligt den föreslagna modellen. Uppsala har i sak ingen invändning mot denna nya modell men vill dock göra ett påpekande vad gäller tidsmarginalen för inlämning av uppgifter. Enligt nuvarande modell ska inlämningen ske den 15:e i månaden efter den månad som uppgifterna avser. Detta är en knapp tidsmarginal eftersom en viss eftersläpning alltid finns i form av handläggning och dokumentation. Om inrapporteringen i stället skulle ske med två månaders tidsmarginal skulle en bättre tillförlitlighet i siffermaterialet kunna uppnås. Detta tillstånd torde knappast vara unikt för Uppsala kommun och Socialstyrelsen föreslås således att överväga denna möjlighet.

Uppsala kommun har i övrigt inga invändningar mot de föreslagna ändringarna.

Äldrenämnden

Ebba Busch
Ordförande

Annie Arkebäck-Morén
sekreterare

Enligt sändlista

Remiss – ändring av föreskrift om kommunernas skyldighet att lämna uppgifter för statistik

Socialstyrelsen översänder härmed förslag till ändrade föreskrifter om socialnämndernas skyldighet att lämna statistiska uppgifter som avser insatser till äldre personer och personer med funktionshinder. De ändrade föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 januari 2014. Samtidigt upphävs de gamla.

Synpunkter på förslagen och konsekvensutredningen ska ha kommit in till Socialstyrelsen senast 2013-09-02.

Remissvar märkt med diarienummer 5.2-13932/2012 skickas till socialstyrelsen@socialstyrelsen.se

Kontaktpersoner under remisstiden:

Vecka 28 Anders Åberg, tel. 075-247 32 81

Vecka 29 Bitte Fritzon, tel. 075- 247 35 56

Vecka 30 Ulrika Eriksson, tel. 075- 247 37 04

Vecka 31- 35 Lina Boberg, tel. 075-247 3857

Bilagor:

1. Sändlista
2. Socialstyrelsens föreskrifter om ändring i föreskrifterna (SOSFS 2011:13) om socialnämndernas skyldighet att lämna statistiska uppgifter
3. Konsekvensutredning – ändring i föreskrift om kommunernas skyldighet att lämna uppgifter om statistik

Med vänlig hälsning

Beatrice Hopstadius
Tf. avdelningschef

Lina Boberg
Projektledare

Enligt sändlista

Konsekvensutredning - ändring i föreskrift om kommunernas skyldighet att lämna uppgifter till statistik

Förslag till ändringar i Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2011:13) om socialnämndernas skyldighet att lämna statistiska uppgifter.

1. Sammanfattning

Socialstyrelsen har som statistikansvarig myndighet att förhålla sig till att kraven på den officiella statistiken har förändrats under senare tid. Det gäller såväl innehåll som kvalitet.

Generellt finns ett behov av att få en total bild över kommunernas insatser för äldre och personer med funktionshinder. Dagens statistik speglar endast verksamheten under en given dag, två gånger årligen. Förslaget till ny reglering syftar till att ge en helhetsbild över kommunernas insatser till berörda grupper genom en insamling av uppgifter om samtliga insatser vars verkställighet har påbörjats eller avslutats under ett verksamhetsår.

Kommunala företrädare har i olika sammanhang pekat på behovet av mer aktuell statistik som underlag för bl. a. verksamhetsuppföljning och verksamhetsstyrning. Den föreslagna föreskriftsförändringen syftar till att ge statistiken en sådan ökad aktualitet genom en månatlig uppgiftsinsamling. En insamling enligt de föreslagna förändringarna påbörjades i januari 2013. Ca 90 procent av kommunerna rapporterar redan idag i enlighet med förslaget, vilket speglar såväl kommunernas intresse som förmåga att rapportera på detta sätt. Den föreslagna föreskriftsförändringen syftar till att säkerställa en enhetlig rapportering från samtliga kommuner.

2. Bakgrund

Socialstyrelsen är statistikansvarig myndighet för officiell statistik inom ämnesområdet "Socialtjänst" där "Äldre- och handikappomsorg"

ingår. Den helt övervägande delen av uppgifterna för denna statistik samlas in från kommunerna. När det gäller insamling av personuppgifter regleras uppgiftsskyldigheten i förordningar¹ om kommunernas skyldighet att lämna sådana uppgifter.

Den officiella statistiken utvecklas fortlöpande vad gäller innehåll, aktualitet, kvalitet samt tillgänglighet för användarna. År 2007 infördes en personnummerbaserad uppgiftsinsamling som avsåg kommunernas insatser enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, till äldre personer och personer med funktionsnedsättning. Uppgifterna som samlades in avsåg gällande biståndsbeslut om insats vid en viss tidpunkt, dvs. en tvärsnittsmätning per den 1 oktober 2007.

Regeringsuppdrag om fortsatt statistikutveckling

I januari 2007 gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att utveckla ett nationellt system för öppna jämförelser inom vården och omsorgen om äldre. I uppdraget ingick även att förbättra tillgången till data i det reguljära statistiksystemet, dvs. i den officiella statistiken. Under rubriken "Utveckling av data" i beslutet framgick följande: *"Personnummerbaserad, totalräknad statistik över insatser för äldre personer och personer med funktionshinder skall samlas in från och med den 1 januari 2009. Kommunerna skall registrera berörda insatser från och med den 1 juli 2008."*

Mot den bakgrunden förberedde Socialstyrelsen en förändring av uppgiftsinsamlingen som innebar att kommunerna från och med juli 2008 fortlöpande skulle registrera uppgifter på individnivå avseende datum för:

- Beslut om insats (enligt 4 kap. 1 § SoL)
- Start av verkställighet av insats
- Avslut av verkställighet av insats
- Avslut av beslutet om insats i det fall en verkställighet inte ägde rum.

Till datumuppgifterna fogades uppgifter om vilken boendeform individen hade vid tidpunkten för beslut om insats, vilken typ av insats som respektive datumuppgift avsåg, antal beslutade hemtjänsttimmar per månad m.m.

¹ Förordningen (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter, förordningen (2004:16) om utlämnande av uppgifter som avser stöd och service till vissa funktionshindrade samt förordningen (2006:94) om register hos Socialstyrelsen över insatser inom den kommunala hälso- och sjukvården.

I juni 2007 skickade Socialstyrelsen anvisningar till kommunerna om att de skulle påbörja registrering av datumuppgifter för insatser från och med den 1 juli 2008. Ytterligare information med detaljerade anvisningar skickades i mars 2008. Där framgick bl.a. att kommunerna skulle lämna uppgifter avseende perioden 1 juli – 31 december 2008 senast den 15 februari 2009.

Den första insamlingen av förändringsuppgifter (datumuppgifter) avsåg andra halvåret 2008. Genom att matcha dessa uppgifter mot den tidigare mätningen per den 30 juni 2008 kunde Socialstyrelsen beräkna antalet äldre personer och personer med funktionsnedsättning som hade en pågående insats per den 31 december 2008. Resultatet av matchningen publicerades i officiell statistik (Artikelnummer 2009-10-112). Två motsvarande insamlingar av förändringsuppgifter från kommunerna gjordes därefter, avseende dels det första och dels det andra halvåret 2009.

3. Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

Socialstyrelsens metod att ta fram en totalräknad statistik byggde på att fortlöpande förändringsuppgifter matchades mot en initial tvärsnittsmätning. Vid den matchning som gjordes mellan mätningen per den 30 juni 2008 och förändringsuppgifter för perioden 1 juli 2008 – 30 juni 2009 upptäcktes brister i kvalitén på det framräknade resultatet. Socialstyrelsen bedömde att statistiken inte var av den kvalitet att den kunde publiceras som officiell statistik vilket innebar att den planerade publiceringen ställdes in.

På grund av detta publicerades enbart en planerad mängduppgiftsbaserad statistik om regiform m.m. för insatser till äldre och personer med funktionsnedsättning per den 1 oktober 2009. I den redovisningen kunde bl.a. utläsas antalet personer som vid tidpunkten hade beviljad hemtjänst i ordinärt boende, som bodde permanent i särskilt boende samt som erhöll korttidsvård.

Åtgärder för att nå en tillräcklig kvalitet i statistiken

Statistik som publiceras inom systemet för officiell statistik ska ha en tillräcklig kvalitet i förhållande till statistikens tänkta användning².

De brister i statistikunderlaget som beskrivits ovan resulterade i att Socialstyrelsen återgick till tvärsnittsmätningar som motsvarar mätningarna för 2007 och 2008. Den första mätningen gjordes per den 1 november 2010. Uppgiftsinsamlingen för 2010 genomgick en noggrann kvalitetskontroll varefter statistiken kunde publiceras i oktober 2011.

² Tillräcklig kvalitet och kriterier för officiell statistik. Riktlinjer från Rådet för den officiella statistiken. 2006:1. Statistiska centralbyrån.

Tvårsnittsmätningar har därefter genomförts per den 1 april 2011, 1 oktober 2011, 1 april 2012 samt den 1 oktober 2012.

Efter det att bristerna i statistiken uppdagades har Socialstyrelsen bedrivit ett utredningsarbete för att klarlägga förutsättningarna för att etablera ett långsiktigt hållbart system för denna statistik. Det har skett i nära samverkan med företrädare för olika kommuner, som bl.a. har testat konkreta förslag på ett nytt uppgiftslämnande. Socialstyrelsen har under utvecklingsprocessen fört en dialog med Socialdepartementet om olika alternativa lösningar för en nystart av en statistik som ger en total bild av kommunernas samtliga insatser på detta område. Socialstyrelsen har även samrått med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) angående förslag till förändringar i statistiksystemet. Efter samråden har förslaget justerats efter synpunkter från SKL. Myndigheten har också deltagit i ett av SKL anordnat informationsmöte med inbjudna företag som säljer olika IT-system för användning i kommunernas ärendehandläggning, dokumentation m.m. gällande socialtjänsten. Sammantaget har förberedelserna för en nystart av en totalräknad statistik inneburit en bred genomgång av relevanta frågeställningar.

4. Beskrivning av förslaget

Den nya modell som Socialstyrelsen har arbetat fram avseende en personnummerbaserad statistik om insatser enligt 4 kap. 1 § SoL till äldre personer och personer med funktionsnedsättning innebär följande.

Kommunerna ska lämna uppgifter om alla som den sista dagen i varje kalendermånad har en av Socialstyrelsen angiven insats som har verkställts den aktuella dagen eller tidigare. Med "verkställt" menas här att insatsen har påbörjats och att verkställigheten fortfarande gäller, oavsett om insatsen de facto ges den aktuella dagen eller inte. Detta innebär en tvårsnittsmätning av alla personer som har en pågående insats.

Kommunerna ska därutöver fortlöpande registrera och lämna uppgifter om förändringar i form av beslut som verkställts samt beslut som avslutats under månaden.

I de fall ett beslut har verkställts under månaden ska följande uppgifter rapporteras in:

- Datum för beslut
- Datum då beslutet verkställdes

I de fall ett beslut har avslutats under månaden ska följande uppgifter rapporteras in:

- Datum för beslutet
- Datum då beslutet verkställdes
- Datum då verkställigheten avslutades

För både tvärsnittsmätningen och förändringsuppgifterna tillkommer bl.a. uppgift om personnummer, om den enskildes boendeform, vilken typ av insats som avses, samt volymuppgift för insatsen hemtjänst. Vilka uppgifter kommunerna ska lämna till Socialstyrelsen framgår av bilaga 1.

Kommunerna ska lämna in de månadsvisa uppgifterna senast den 15:e efterföljande månad.

5. Beskrivning av alternativa lösningar för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Alternativ till det nya system som Socialstyrelsen har arbetat fram är att bara genomföra en av de två delarna, det vill säga att antingen samla in tvärsnittsuppgifter eller förändringsuppgifter. Ett annat alternativ är att fortsätta med den föregående insamlingsmetoden men med insamling i tätare intervall, t ex varje eller var tredje månad. Ett tredje alternativ är att samla in föreslagna uppgifter men mer sällan, t ex kvartalsvis. Inget av dessa alternativ ger en lika fullständig och uppdaterad bild av socialtjänstinsatser till äldre och personer med funktionsnedsättning.

Kraven på den officiella statistiken har förändrats och blivit allt större under senare tid. Det gäller såväl innehåll som kvalitet. Utan ny reglering kommer Socialstyrelsen exempelvis inte kunna ge en total bild av kommunernas insatser till äldre personer och personer med funktionsnedsättning under ett verksamhetsår. Dagens statistik speglar endast verksamheten under en given dag. Djupintervjuer som Socialstyrelsen genomfört med kommunala företrädare i olika ansvarspositioner visar vidare tydligt på behovet av mer aktuella data som underlag för bl. a verksamhetsuppföljning och verksamhetsstyrning. Med den föreslagna månadsinsamlingen får statistiken en ökad aktualitet. Utan, minskar statistikens värde och användning för den kommunala sektorn.

6. Motiv för att ändra i föreskrifterna

Totalräknad officiell statistik om kommunernas insatser enligt 4 kap. 1 § SoL till äldre personer och personer med funktionsnedsättning behövs för många syften. Den ska ge en grundläggande information på nationell nivå om kommunernas insatser inom detta verksamhetsområde samt ge möjlighet att följa över tid och se vilka utvecklingstendenser det finns. Den ska ge underlag för lokala (kommunala) jämförelser, uppföljningar och utvärderingar. Statistiken ska i en ökande omfattning, genom ett successivt växande innehåll, utgöra faktaunderlag för

öppna jämförelser inom socialtjänsten, bl.a. om verksamheternas resultat. Den personnummerbaserade statistiken och dess underliggande register kommer också att utgöra ett viktigt underlag för forskning.

Socialstyrelsen har som statistikansvarig myndighet en skyldighet att se till att den officiella statistiken motsvarar de behov och förväntningar som olika statistik användare gett uttryck för. Statistiken ska också nå upp till och över tid behålla en tillräcklig kvalitet. Ett genomförande av det nya statistiksystem som nu arbetats fram av myndigheten förutsätter att kommunerna i egenskap av uppgiftslämnare ges en utförlig och klargörande beskrivning av vilka uppgifter de ska lämna, samt när och under vilka former detta ska ske. För att underlätta införandet och ge förutsättningar för efterlevnaden av Socialstyrelsens föreskrifter påbörjades olika informationsinsatser i mars 2012.

7. Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Den föreskrift som Socialstyrelsen föreslår ändringar i riktar sig till socialnämnderna eller motsvarande i kommunerna. Förändringarna berör de verksamheter i kommunerna som ansvarar för bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL till äldre personer och personer med funktionsnedsättning. Förändringarna påverkar även de funktioner i kommunerna som ansvarar för IT-system, processer och rutiner som används för registrering och uttag av de uppgifter som ska lämnas till Socialstyrelsen.

8. Uppgifter om kostnadsmässiga och andra konsekvenser som regleringen medför

Effekter för statistik användarna

För användarna av statistiken om äldre- och handikappomsorgen innebär den nya statistikinsamlingen en markant förbättring i jämfört med tidigare. Den täta, månadsvisa, uppgiftsinsamlingen kommer att innebära att statistiken får en ökad aktualitet samt att eventuella fel i insamlade uppgifter kan upptäckas och rättas mycket tidigare jämfört med halvårsvisa uppgiftsinsamlingar. Detta ger även en möjlighet till totalmätningar av samhällets insatser för äldre.

Effekter för uppgiftslämnarna

För kommunerna kommer ändringarna i föreskriften att innebära en ökad uppgiftslämnarbörda när fler uppgifter ska läsas ut ur systemen. Detta eftersom uppgiftsinsamlingen under de senaste åren (2010 – 2012) enbart har avsett tvärsnittsmätningar två gånger per år. Dock dämpas ökningen av att insamlingen görs på verkställda och inte enbart fattade beslut.

Kommunerna gör ofta en egen statistik för planering, uppföljning och utvärdering av verksamheter inom äldre- och handikappomsorgen. Socialstyrelsen kommer att redovisa den nya statistiken betydligt snabbare än tidigare. Det kommer att öka dess användbarhet på kommunal nivå för till exempel uppföljningar och styrning.

Socialstyrelsen har påbörjat en frivillig insamling sedan januari 2013 och har därmed en god bild av kommunernas förmåga och användning av att lämna in uppgifter enligt modellen. 90 % av kommunerna lämnar just nu in uppgifter och andelen ökar för varje månad insamlingen pågår.

Kostnader för uppgiftslämnarna

Kostnader som uppkommer kan ses i olika tidsperspektiv:

Initiala kostnader gäller anpassning i administrativa rutiner för kommunens ärendehandläggning och dokumentation samt utbildning av berörd personal. De initiala kostnaderna kan även gälla anpassning av IT-system för att registrera, ta ut och leverera berörda uppgifter till Socialstyrelsen.

Driftskostnader uppkom från och med andra halvåret 2012 när kommunens registrering av uppgifter börjar, och ökade troligtvis under 2013 när det frivilliga månadsvisa uppgiftslämnandet införs. Driftskostnadernas storlek kommer troligtvis att minska när personalens kunskap liksom arbetsrutinernas och IT-systemens funktionalitet nått en optimal nivå.

Socialstyrelsen hade under våren 2012 kontakt med ett antal kommuner och IT-leverantörer i försök att bedöma vilka kostnader som kan uppstå för kommunerna vid införandet. Den sammantagna bilden är att:

- Det är svårt att göra en beräkning av hur mycket resurser, mätt i antal arbetstimmar eller kronor, som den utökade inrapporteringen kommer att kräva. Detta gäller både insatsen för att göra förändringar i programmen som tar ut data från de administrativa systemen och kommunernas arbetsinsatser vid inrapporteringen. Uppskattningarna rör sig om arbetsinsatser på 40 timmar för ett företag och för 700-800 för ett annat.
- Kommunerna räknar med att förändringen kommer att kräva utökade arbetsinsatser initialt. Vissa kommuner har uttryckt oro för att insamlingens nya utformning kommer att kräva stora arbetsinsatser framöver.
- I de fall IT-leverantörerna har angett en uppskattning av hur många arbetstimmar som kommer att gå åt för att göra förändringen i programmen har det som framgått ovan varit mycket stor skillnad i uppgifterna.

En överenskommelse har gjorts mellan Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting om att i augusti 2013 följa upp konsekvensutredningen genom att via en enkät belysa kommuneras direkta kostnader samt nedlagda tid för insamlingen.

Kostnader för Socialstyrelsen

Kostnaderna för Socialstyrelsen kommer att öka till följd av ändringarna i föreskriften. Den tyngsta faktorn för detta är den mer frekventa uppgiftsinsamlingen, med efterföljande kontroller och rättning av uppgifterna samt publicering av statistiken. Från att tidigare ha samlat in uppgifter för två mättillfällen per år kommer Socialstyrelsens uppgiftsinsamling och de följande arbetsmomenten att ske månadsvis under 2013 och fortsättningsvis. Till detta kommer det ökade antalet uppgifter som lämnas till statistiken. Denna volymökning återverkar på de arbetsinsatser som avser kontroller och rättning av uppgifterna.

Socialstyrelsens interna arbete med det utvidgade statistikmaterialet kommer också att bli mer omfattande än tidigare, både kring en ökad publicering av statistik samt hantering av inkommande register.

9. Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Tillämpliga EU-regler saknas på detta område.

10. Bedömning av om särskilt hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Införandet av nya regler för uppgiftsinsamlingen för statistiken inom äldre- och handikappomsorgen kräver vissa smärre förändringar av kommunernas insamlingsrutiner och framförallt av deras uttagsrutiner. Initialt förutsätts kommunerna således behöva göra en informationsinsats för berörda anställda angående det nya uppgiftslämnandet liksom göra en anpassning av IT-systemen så att de nya uppgifterna kan lämnas till Socialstyrelsen när de nya reglerna träder i kraft. I flertalet fall har kommunerna upphandlat sina IT-system av externa företag, och följaktligen behöver kommunerna i ett tidigt skede beställa nödvändiga systemanpassningar av dessa. För att skapa så bra förutsättningar som möjligt för kommunerna att anpassa sig till den utökade insamlingen skickade Socialstyrelsen ut information till kommunerna i mars 2012.

Från och med 1 januari 2013 gavs kommunerna möjlighet att rapportera uppgifter enligt den nya modell som införs obligatorisk i och med den föreslagna föreskriftsförändringen. Merparten av landets kommu-

ner har därför redan genomfört det nödvändiga förändringsarbetet och rapporterar enligt den nya modellen. Samtliga kommuner är informerade och har påbörjat genomförandearbetet. Detta innebär att ingen särskild hänsyn behöver tas till omställningstid inför ikraftträdandet. Inga fler större informationsinsatser behöver heller genomföras utöver de instruktioner som kommer att följa med den första inrapporteringen.

11. Kontaktpersoner

Kontaktpersoner under remisstiden:

Vecka 28 Anders Åberg, tel. 075-247 32 81

Vecka 29 Bitte Fritzon, tel. 075- 247 35 56

Vecka 30 Ulrika Eriksson, tel. 075- 247 37 04

Vecka 31- 35 Lina Boberg, tel. 075-247 3857