

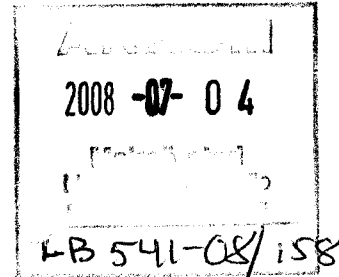


Malmö stad
Stadskontoret

SDR 28/8-08
Svar till adm avd senast 8/8-08

2008-07-03

Stadsdelsfullmäktige Limhamn/Bunkeflo
Stadsdelsfullmäktige Södra Innerstaden
Stadsdelsfullmäktige Västra Innerstaden



Ärendet: **Värdigt liv i äldreomsorgen (SOU 2008:51)**

Ärendet, med vårt Dnr **KS-KOM-2008-00592** överlämnas till ovanstående för yttrande:

G. Green
Kopia
I. Björkquist
S. Persson

Övriga stadsdelsfullmäktige beredes möjlighet att yttra sig.
SOU 2008:51 finns att läsa under dnr KS-KOM-2008-00592 under handling 1.

Svaret ställt till kommunstyrelsen, ska vara stadskontorets expedition, tillhanda **senast 2008-09-01 kl 12.00**.

Yttrandet översändes dessutom till handläggaren på stadskontoret via FirstClass.

Handläggande tjänsteman på stadskontoret är Eva Lundberg.

Malmö som ovan

Enligt uppdrag

Stadskontoret
Britt-Marie Johansson



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2008-06-20

S2008/4967/ST

Socialdepartementet

Enheten för sociala tjänster

Karin Hellqvist

Telefon 08-405 59 23

Telefax 08-10 36 33

E-post karin.hellqvist@social.ministry.se

Stadskontoret i Malmö
Ank: 2008 -06- 26
Dnr: 592/08
Handl.nr: 1

Betänkande Värdigt liv i äldreomsorgen (SOU 2008:51)

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän
2. Kammarrätten i Jönköping
3. Länsrätten i Örebro län
4. Riksrevisionen
5. Socialstyrelsen
6. Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC)
7. Statskontoret
8. Statens skolverk
9. Högskoleverket
10. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
11. Statens Kulturråd

12. Länsstyrelsen i Stockholms län
13. Länsstyrelsen i Kronobergs län
14. Länsstyrelsen i Dalarnas län
15. Länsstyrelsen i Västerbottens län
16. Stockholms universitet
17. Örebro universitet

18. Huddinge kommun
19. Norrtälje kommun
20. Nynäshamns kommun
21. Solna kommun
22. Stockholms kommun
23. Södertälje kommun
24. Värmdö kommun
25. Valdemarsviks kommun
26. Gislaveds kommun
27. Jönköpings kommun
28. Nässjö kommun
29. Ljungby kommun
30. Växjö kommun

31. Emmabodas kommun
32. Gotlands kommun
33. Burlövs kommun
34. Båstads kommun
35. Höganäs kommun
36. Lomma kommun
37. Malmö kommun
38. Perstorps kommun
39. Ystads kommun
40. Örkelljunga kommun
41. Ale kommun
42. Göteborgs kommun
43. Mariestads kommun
44. Mölndals kommun
45. Strömstads kommun
46. Karlstads kommun
47. Torsby kommun
48. Karlskogas kommun
49. Ljusnarsbergs kommun
50. Fagersta kommun
51. Falu kommun
52. Hedemora kommun
53. Smedjebackens kommun
54. Vansbro kommun
55. Hudiksvalls kommun
56. Härnösands kommun
57. Kramfors kommun
58. Timrå kommun
59. Arvidsjaur kommun
60. Kalix kommun
61. Luleå kommun

62. Sveriges Kommuner och Landsting
63. Föreningen Sveriges Socialchefer
64. Sveriges kommunaltjänstemannaförbund, SKTF
65. Akademikerförbundet SSR
66. Vårdförbundet
67. Svenska Kommunalarbetsareförbundet
68. Sveriges Läkarförbund
69. Svenska läkaresällskapet
70. Svensk sjuksköterskeförening
71. Vårdföretagarna
72. Sjukgymnasternas riksförbund
73. Förbundet Sveriges Arbetsterapeuter

74. Stiftelsen Stora Sköndal
75. Ersta diakoni
76. Stiftelsen Stockholms sjukhem

77. Famna
78. Carema Omsorg AB
79. Attendo Care
80. Svenskt demenscentrum
81. Fokus – nationellt kompetenscentrum för anhörigfrågor
82. Nestor FoU-center Stiftelsen
83. Stockholms läns Äldrecentrum
84. Luppen Kunskapscentrum
85. FoU Region Halland
86. FoU Västernorrland
87. Pensionärernas riksorganisation (PRO)
88. Sveriges pensionärsförbund (SPF)
89. Sveriges Pensionärers Riksförbund (SPRF)
90. Riksförbundet PensionärsGemenskap (RPG)
91. Svenska Kommunalpensionärernas Förbund (SKPF)
92. Demensförbundet
93. Alzheimerföreningen
94. Anhörigas riksförbund
95. Handikappförbundens samarbetsorgan (HSO)
96. Synskadades Riksförbund (SRF)
97. Finlandssvenskarnas Riksförbund i Sverige
98. SIOS – Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige
99. Syrianska riksförbundet
100. Riksförbundet internationella föreningar för invandrarkvinnor (RIFFI)
101. Sveriges Dövas Pensionärsförbund
102. Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter (RFSL)
103. SiS Miljömärkning AB
104. KRAV ekonomisk förening

Remissvaren i 6 exemplar ska vara inkomna till **Registrator, Socialdepartementet, 103 33 Stockholm, senast den 31 oktober 2008.**

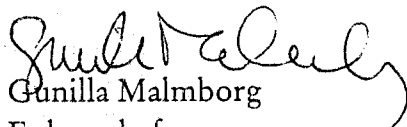
Remissvaren bör *även* sändas via elektronisk post till karin.hellqvist@social.ministry.se och registrator@social.ministry.se

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen i betänkandet.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens broschyr "Svara på remiss. Hur och varför?" Broschyren kan beställas från Regeringskansliet, Information Rosenbad, 103 33 Stockholm eller hämtas från nätet: www.regeringen.se


Gunilla Malmborg
Enhetschef

Kopia till

Fritzes kundservice, 106 47 STOCKHOLM
Riksdagens utredningstjänst

Värdigt liv i äldreomsorgen

Betänkande av Vårdighetsutredningen

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:51

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice
Omslagsbild: Johnér Bildbyrå AB
Foto: Fancy

Tryckt av Edita Sverige AB

Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-22979-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Maria Larsson

Regeringen beslutade den 1 mars 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att lägga fram förslag om en värdighetsgaranti för vård och omsorg om äldre kvinnor och män. Värdighetsgarantin ska syfta till att tydliggöra för alla vad äldreomsorgen ska erbjuda och vad de äldre och deras anhöriga kan förvänta sig när de behöver äldreomsorg.

Den 1 mars 2007 förordnades direktorn vid Ersta diakoni Thorbjörn Larsson som särskild utredare. Som sakkunniga i utredningen förordnades fr.o.m. den 20 april 2007 förste vice ordförande Lars-Åke Almqvist, förbundsordförande Anna-Karin Eklund, förbundsordförande Lisbeth Eklund, rektor Jan-Håkan Hansson, projektledare Ulla Höjgård, kansliråd Niclas Jacobson, förbundsordförande Eva Nilsson Bågenholm, förbundsordförande Eva Nordmark, professor Mats Thorslund, generaldirektör Kerstin Wigzell samt förbundsjurist Pär Ödman. Den 1 mars 2008 entledigades Niclas Jacobson och i hans ställe utsågs kanslirådet Jimmy Järvenpää.

Utredningen antog namnet Värdighetsutredningen (S 2007:03). Som huvudsekreterare i utredningen förordnades fr.o.m. den 12 mars 2007 konsulten Bengt Johansson. Som sekreterare förordnades fr.o.m. den 1 april 2007 departementssekreterare Anna Odebäck, fr.o.m. den 1 december 2007 f.d. chefsjurist Gunnar Fahlberg, samt fr.o.m. den 1 januari 2008 t.o.m. den 16 mars 2008 undervisningsråd Asta Modig.

Härmed överlämnas betänkandet *Värdigt liv i äldreomsorgen* (SOU 2008:51). Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i maj 2008

Thorbjörn Larsson

/Bengt Johansson
Anna Odebäck
Gunnar Fahlberg
Asta Modig

Innehåll

Sammanfattning	13
Författningsförslag	19
Inledning och bakgrund	
1 Uppdraget	25
1.1 Utredningens direktiv.....	25
1.2 Arbetsformer.....	26
1.3 Termer i utredningen.....	28
2 Utredarens förord	31
3 Äldreomsorg – nulägesbeskrivning	35
3.1 Äldre personer med äldreomsorg	35
3.2 Att ta särskild hänsyn	37
3.2.1 Särskilt sköra personer	37
3.2.2 Äldres otrygghet.....	38
3.2.3 Äldres inflytande över sitt eget liv.....	39
3.3 Kommunen ansvarar för äldreomsorg.....	41
3.3.1 Hemtjänst, hemsjukvård och särskilt boende.....	42
3.3.2 Äldreomsorg i privat drift.....	43
3.3.3 Anhöriga svarar för de flesta insatserna	43

3.4	Äldres möjligheter att framföra synpunkter och önskemål	45
3.4.1	Möjligheter att göra sin röst hörd.....	46
3.4.2	Den äldres rätt att påverka omsorgen och vården	49
3.5	Mål för äldrepolitiken	50
3.6	Äldreomsorg – ett komplext och otydligt uppdrag.....	52
3.7	Äldreomsorg med stort engagemang för förbättringar	55
3.8	Pågående värdegrundsarbete.....	57
3.8.1	Brister i äldreomsorgens värdegrund	58
3.9	Kommunen handlägger ansökan om bistånd	63
3.9.1	Biståndshandläggningens uppgifter och funktioner.....	63
3.9.2	Handläggning styrs av flera lagar	64
3.9.3	Organisation.....	64
3.9.4	Biståndshandläggning – en sammansatt yrkesroll.....	65
3.9.5	Risk för standardiserat tjänsteutbud.....	67
3.9.6	Omprioriteringar utifrån tillgängliga resurser	68
3.9.7	Instrument för behovsbedömning	69
3.10	Samarbete över professions- och organisationsgränser	72
3.11	Förbättringsinstrument	74
3.11.1	Uppföljning	74
3.11.2	Öppna jämförelser stimulerar till kvalitetsarbete	77
3.11.3	Att tydliggöra äldreomsorg – två modeller för utveckling	80
3.11.4	Kvalitetsdeklarationer, omsorgs- och tjänstegarantier.....	83
3.11.5	Kvalitetsmärkning av varor och tjänster.....	86
3.11.6	”Bästa utförandet för pengarna” i Storbritannien	88
3.12	Fortsatt stor utvecklingspotential.....	88

Bedömningar och förslag

4	Värdighetsgaranti	93
4.1	Uppdraget.....	93
4.2	Ramlagstiftning, skälighetsnivå och minimibestämmelser	94
4.3	Lokala värdighetsgarantier med nationella inslag	98
4.4	Äldreomsorgens kvalitetsnivåer är kommunens ansvar	101
4.5	Personalens förutsättningar att ge en värdig omsorg	103
4.6	Arbetsledarnas förutsättningar att leda arbetet	105
5	Att kunna leva utifrån sin identitet och personlighet	107
5.1	Värdighet i insatser för äldre	107
5.1.1	Värdighet som begrepp	108
5.1.2	Värdigt liv och välbefinnande – utgångspunkter för äldres värdighet.....	110
5.2	Gemensam värdegrund förtydligar behovet av värdighet för äldre	111
5.2.1	Exempel på värdegrunder.....	112
6	Nationell värdegrund	115
6.1	En nationell värdegrund för äldreomsorgen	115
	Att förstå och använda värdegrunden.....	119
6.2	Värdegrundens innehåll.....	120
6.2.1	Ett värdigt liv – begreppets innebörd.....	120
6.2.2	Välbefinnande – begreppets innebörd.....	126
6.2.3	Äldreomsorgens ansvar för värdigt liv och välbefinnande	128
6.3	Värdighet och välbefinnande i dagens äldreomsorg	130
6.4	Värdegrundsbegreppens användning i lagstiftningen.....	131
6.4.1	Socialtjänstlagen och dess förarbeten.....	131
6.4.2	Värdegrund i gällande socialtjänstlag	134

6.5	Motiv för lagstiftad värdegrund i socialtjänstlagen	136
7	Att leda ett värdegrundsarbete	139
7.1	Bakgrund.....	139
7.2	Stimulansbidrag för implementering av värdegrunden	139
8	Värdegrund – handledning och information	143
8.1	Handledningsmaterial.....	143
8.2	Informationsmaterial	144
9	Information till medborgarna.....	145
9.1	Dagens uppföljnings- och redovisningsansvar	145
9.2	Införandet av krav på uppföljning och redovisning	146
10	Bedömningskriterier för tillsyn	149
11	Ökat inflytande för äldre.....	151
11.1	Krav på äldreomsorgens tydlighet.....	151
11.2	Motiv för individuell anpassning och flexibilitet.....	152
11.3	Synpunkter och tvister.....	154
11.3.1	Kompetens- och kunskapsutveckling	155
11.3.2	Förbättrat stöd för den enskilde	158
11.3.3	Tvister.....	163
11.3.4	Samarbete mellan den äldre, dennes närstående och utförare	163
11.3.5	Fler och mer varierade möjligheter att framföra synpunkter.....	164
12	Fokus på resultat av insatserna	171
12.1	Motiv för ny bestämmelse	171
12.2	Verkställighetsföreskrifter.....	173

13	Nationellt instrument för behovsbedömning	175
13.1	Biståndshandläggning	175
13.2	Allmänna motiv för ett nationellt instrument för behovsbedömning.	177
13.3	Specifika motiv för att utveckla och tillämpa ett nationellt instrument	177
13.4	En stor förändringspotential.....	179
13.4.1	Biståndshandläggningens förändringsbehov.....	180
13.4.2	Utrymme för individuella bedömningar och beslut	180
13.4.3	Olika behov i ett sammanhang	181
13.4.4	Nationellt likvärdiga utredningar	182
13.5	Instrument för behovsbedömning.....	183
14	Kompetensutveckling för biståndshandläggare	185
	Motiv för utredningens förslag	185
15	Värdegrundsmärkning	189
15.1	Motiv för värdegrundsmärkning.....	190
15.2	Ett frivilligt system för värdegrundsmärkning.....	192
15.3	Värdegrundsmärkning innebär högre krav än vad lagen föreskriver	193
15.4	Oberoende granskning	194
15.5	Utvärdering i förhållande till värdegrundsmärkning	195
15.6	Kvalitetsaspekter lägger grunden för värdegrundsmärkning	196
15.7	Kommunala omsorgsgarantier i förhållande till värdegrundsmärkning	196
15.8	Att organisera värdegrundsmärkning	197
15.9	Värdegrundsmärkningens för- och nackdelar	199

16 Ersättning till enskilda personer 201**Konsekvensanalyser****17 Ekonomiska konsekvensanalyser..... 207**

- 17.1 Investeringar i kvalitet kan leda till kostnadseffektivitet.....208
 17.1.1 Höjd kvalitet – ambitionshöjning som kan leda till lägre kostnader.....210
- 17.2 Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag211
 17.2.1 Värdegaranti211
 17.2.2 Att kunna leva utifrån sin personlighet212
 17.2.3 Nationell värdegrund212
 17.2.4 Att leda ett värdegrundsarbete213
 17.2.5 Värdegrund – handledning och information214
 17.2.6 Information till medborgarna214
 17.2.7 Bedömningskriterier för tillsyn.....215
 17.2.8 Ökat inflytande för äldre.....215
 17.2.9 Fokus på resultat av insatserna.....216
 17.2.10 Nationellt instrument för behovsbedömning216
 17.2.11 Kompetensutveckling för handläggare217
 17.2.12 Värdegrundsmärkning218
 17.2.13 Ersättning till enskilda personer219
 17.2.14 Långsiktighet och förankring.....219
- 17.3 Sammanfattning.....220

Författningskommentar**18 Författningskommentar 225**

- 18.1 Förslaget till lag om ändringar i socialtjänstlagen (2001:453)225
- 18.2 Förslaget till lag om befogenhet för kommuner att lämna ersättning till enskilda personer i samband med bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453).....235

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av sakkunnig Ulla Höjgård	241
Särskilt yttrande av sakkunnige Mats Thorslund	243
Särskilt yttrande av sakkunnige Pär Ödman	247

Bilagor

Bilaga 1: Kommittédirektiv.....	253
Bilaga 2: Tilläggsdirektiv.....	261
Bilaga 3: Nu gällande författningar om insatser för äldre.....	263
Bilaga 4: Värdegrund för äldreomsorgen – underlag och kommentarer.....	273
Bilaga 5: Förutsättningar för att utveckla och validera ett nationellt standardiserat bedömningsinstrument	315
Bilaga 6: Kartläggning av behov – ett instrument för behovsbedömning.....	351

Sammanfattning

Utredaren har utfört uppdraget i enlighet med kommittédirektivet "Värdighetsgaranti – en äldreomsorg med respekt för människovärdet" (Dir. 2007:25) med uppgift att lägga fram förslag om en värdighetsgaranti för vård och omsorg om äldre kvinnor och män. Enligt direktiven ska en värdighetsgaranti syfta till att tydliggöra för alla vad äldreomsorgen ska erbjuda och vad de äldre och deras anhöriga kan förvänta sig när de behöver äldreomsorg.

Utredningen har inriktats på hur äldreomsorgen ska förändras så att de äldre kvinnor och män som har insatser från äldreomsorgen ska kunna fortsätta att leva sina liv utifrån den hon eller han är och utan att behöva göra avkall på sin identitet. För att uppnå detta lägger utredningen tonvikt på en äldreomsorg som utgår från att äldre människor ska få leva ett värdigt liv och ett liv med välbefinnande. Det innebär bl.a. en äldreomsorg som bistår med att organisera den äldres vardag så att den uppfattas så meningsfull som möjligt av den äldre. De äldres och deras närståendes inflytande över vilka hjälpinsatser som behövs, hur de bör utföras, när och av vem eller vilka har grundläggande betydelse i detta sammanhang och har varit vägledande mål för utredningens arbete.

Utredningens samlade förslag och bedömningar syftar alla till att höja kvaliteten för de äldre och att underlätta äldreomsorgens fortsatta förändrings- och förbättringsarbete.

I betänkandet lämnar utredningen förslag om;

- En nationell värdegrund.
- Stimulansbidrag för att utbilda äldreomsorgens ledare i värdegrundsarbete.
- Handlednings och informationsmaterial om värdegrundsarbete.
- Redovisning och information till medborgare om kommunens arbete med värdegrunden.

- Bedömningskriterier för tillsyn av värdegrundens tillämpning.
- Ökat inflytande för äldre över insatser i äldreomsorgen.
- Krav på att det i en plan (genomförandeplan) ska framgå vad som ska uppnås med hjälpinsatser och hur de ska genomföras.
- Nationellt instrument för behovsbedömning.
- Stimulansbidrag för kompetensutveckling för biståndshandläggare.
- Stimulansbidrag för att införa värdegrundsmärkning av verksamheter inom äldreomsorgen.
- Kommunal befogenhet att utge ersättning till enskilda personer.

Utredningen redovisar även bedömningar kring frågor om värdighetsgarantier, möjligheterna att få leva utifrån sin identitet och personlighet, värdegrundsmärkning och den äldres möjligheter till ökat inflytande när det gäller att lämna synpunkter och klagomål som rör de vardagliga insatserna.

Värdighetsgaranti (kap. 4)

Lokala värdighetsgarantier bör införas i äldreomsorgen och de bör kunna tillämpas av såväl alla kommunala som privata utförare. Garantierna tillämpas lokalt varför möjligheter till lokal anpassning och tillämpning är goda.

Följande delar bör ingå i en beskrivning av innehåll och tillämpning i sådana värdighetsgarantier: Hur den nationella värdegrunden tillämpas, att den enskilde kan göra egna val inom ramen för de insatser som beviljats den äldre samt användningen av det nationella instrumentet för behovsbedömning som utredningen föreslår ska utarbetas. Värdighetsgarantin bör även kunna omfatta den plan i vilken socialnämnden ska beskriva vad som ska uppnås med insatsen för den äldre och hur den beslutade insatsen ska genomföras (genomförandeplan). Frivillig värdegrundsmärkning förstärker garantin genom att den redovisar en fastställd kvalitetsnivå dvs. uppföljning av äldreomsorg på enhetsnivå. Socialnämnden ska offentliggöra sitt arbete med den nationella värdegrunden.

Att kunna leva utifrån sin identitet och personlighet (kap. 5)

Enligt utredningen är värdighet för äldre kvinnor och män att så långt som möjligt kunna fortsätta leva utifrån sin identitet och sin personlighet även den dag det blir aktuellt med insatser från äldreomsorgen. För att tillgodose behovet av värdighet i denna betydelse bedömer utredningen att det måste finnas ett medvetet förhållningssätt inom äldreomsorgen som både tar hänsyn till individens behov av ett värdigt liv och till välbefinnande i tillvaron.

Nationell värdegrund (kap. 6)

Utredningen föreslår att en ny bestämmelse om en nationell värdegrund införs i socialtjänstlagen. Värdegrunden anger den inriktning och de förhållningssätt som ska gälla för äldreomsorgen. Syftet är att tydliggöra den människosyn, de värderingar och de förhållningssätt som ska gälla i den dagliga verksamheten för att kvaliteten ska utvecklas och tilliten till äldreomsorgen öka. Utgångspunkten för värdegrunden är att äldre, så långt det är möjligt, ska kunna leva utifrån sin identitet och personlighet. En värdegrund som ska befästa en sådan syn på värdighet ska enligt utredningen bygga på två begrepp, värdigt liv och välbefinnande. Till ett värdigt liv hör integritet såsom rätt till ett privatliv och kroppslig integritet, möjlighet att upprätthålla självbestämmande, individanpassning och delaktighet i beslut och insatser, insatser av god kvalitet och ett gott bemötande av den äldre och dennes närstående. Till välbefinnande hör att den äldre känner trygghet och meningsfullhet.

Att leda ett värdegrundsarbete (kap 7)

För att stimulera till värdegrundsarbete inom äldreomsorgen föreslår utredningen att ett statligt ekonomiskt stimulansbidrag om totalt 200 miljoner kronor införs som kommuner och privata utförare får ta del av. Stimulansbidraget ska bl.a. användas till ledarskapsutveckling för att implementera värdegrunden. Även annan personal än ledare bör utifrån utförarens bedömning kunna komma ifråga. För att värdegrundens intentioner om värdigt liv och välbefinnande ska kunna få genomslag i verksamheterna måste personalen ha rätt förutsättningar för att kunna förverkliga detta. Inte minst behövs en närvarande och engagerad ledare eller annan

personal som kan vägleda personalen i arbetet. Utredningen anser därför att det effektivaste sättet att stimulera till genomslag av värdegrunden är att bl.a. satsa på ledarna inom organisationen. De statliga stimulansbidragen ska därför användas till kostnader bl.a. för ledarskapsutveckling.

Värdegrund – handledning och information (kap 8)

För att stödja ett införande av värdegrunden i äldreomsorgens verksamheter föreslår utredningen att regeringen uppdrar åt den myndighet eller den organisation som regeringen träffar överenskommelse med att ta fram ett handledningsmaterial för tillämpning av värdegrunden. För att ytterligare stödja införandet av värdegrunden föreslår utredningen att 2 miljoner kronor avsätts för att ta fram ett informationsmaterial om den nya värdegrundsbestämmelsen. Informationsmaterialet bör distribueras i samband med att värdegrundsbestämmelsen träder i kraft. Målgruppen för detta informationsmaterial är all personal som arbetar inom äldreomsorgens verksamheter.

Information till medborgarna (kap. 9)

Utredningen föreslår att socialtjänstlagen ska kompletteras med en bestämmelse om att socialnämnden årligen ska offentliggöra hur nämnden utvecklat och säkrat kvaliteten i äldreomsorgen utifrån värdegrunden. Ur ett medborgarperspektiv måste det vara tydligt vad äldreomsorgen kan erbjuda och vad de äldre och deras närstående kan förvänta sig när de behöver äldreomsorg. Av detta skäl är det viktigt att äldreomsorgens verksamheter följs upp och att relevant information redovisas för medborgarna. Informationen bör presenteras på ett enkelt och lättillgängligt sätt. Sådan information ska offentliggöras och bör finnas tillgänglig i både tryckt och elektronisk form. Informationen kan lämpligen finnas tillgänglig i en tryckt rapport men framförallt bör informationen finnas på kommunens hemsida.

Bedömningskriterier för tillsyn (kap. 10)

För att tillgodose en nationellt likvärdig tillsyn av värdegrunden föreslår utredningen att Socialstyrelsen och länsstyrelserna får i uppdrag att utveckla nationella bedömningskriterier utifrån värdegrunden. Socialstyrelsen och länsstyrelserna har sedan tidigare fått i uppdrag av regeringen att utforma nationella bedömningskriterier för att skapa en mer enhetlig tillsyn av äldreomsorgen över landet.

Ökat inflytande för äldre (kap 11)

Utredningen föreslår att socialtjänstlagen kompletteras med en bestämmelse om att den äldre ska, så långt möjligt, kunna välja när och hur insatserna ska ges. Förslaget ska ge den äldre större inflytande över de beviljade hjälpinsatserna. Syftet med bestämmelsen är att underlätta äldres inflytande över äldreomsorgens insatser men förslaget ska även vara ett stöd till handläggarna.

Fokus på resultat av insatserna (kap 12)

Utredningen föreslår att en ny bestämmelse införs i socialtjänstlagen om att socialnämnden i genomförandeplaner ska beskriva vad som ska uppnås med insatsen för den äldre och hur den beslutade insatsen ska genomföras. Planen ska upprättas tillsammans med den äldre och i förekommande fall dennes närstående eller annan som företräder den äldre.

Nationellt instrument för behovsbedömning (kap. 13)

Utredningen föreslår ett nationellt bedömningsinstrument som ska användas vid utredningar i samband med ansökningar om bistånd enligt socialtjänstlagen samt som underlag för biståndsbeslut. Utredningen föreslår att regeringen ger Socialstyrelsen i uppdrag att i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting samt eventuellt någon annan myndighet eller organisation arbeta fram ett sådant nationellt instrument samt en manual till detta. Instrumentet ska valideras.

Kompetensutveckling för biståndshandläggare (kap. 14)

Utredningen föreslår att ett statligt ekonomiskt stimulansbidrag om totalt 40 miljoner kronor införs som ska användas till kunskaps- och kompetensutveckling för kommunernas biståndshandläggare. Bidraget ska främst användas för att uppnå intentionerna i den nationella värdegrund som föreslås. Utredningen bedömer att det även finns ett långsiktigt behov av erfarenhets- och kunskapsutbyte för biståndshandläggare på regional nivå för kompetensutveckling. Utredningen bedömer att initiativ till sådana satsningar bäst tas lokalt eller regionalt t.ex. i samarbete med en FoU-enhet utifrån behov.

Värdegrundsmärkning (kap. 15)

Utredningen bedömer att det vore lämpligt med ett frivilligt system för värdegrundsmärkning av äldreomsorg i såväl kommunalt som privat utförd äldreomsorg. Ett sådant system skulle tydliggöra för de äldre och deras närstående vad de kan förvänta sig av utföraren men även öka deras möjligheter till inflytande och deras valmöjligheter i vardagens omsorg och vård. Utredningen bedömer också att ett system för värdegrundsmärkning kan stimulera utförarnas förändrings- och förbättringsarbeten. Utredningen föreslår att ett statligt ekonomiskt stimulansbidrag om totalt 10 miljoner kronor införs. Bidraget är avsett att användas för planering och utveckling av ett system för värdegrundsmärkning och ska kunna sökas av organisationer som är lämpliga för uppgiften.

Ersättning till enskilda personer (kap. 16)

Utredningen föreslår att en ny lag införs som ger kommunerna befogenhet att ge ersättning till en enskild person om kommunen inte har verkställt ett beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen inom skälig tid, eller om kommunen inte kunnat ge en enskild person det bistånd som socialnämnden garanterat.

Särskilt yttrande

av sakkunnig Ulla Höjgård

Utredaren har haft i uppgift att lägga fram förslag om en värdighetsgaranti för vård och omsorg om äldre. Garantin ska tydliggöra för alla vad äldreomsorgen ska erbjuda och vad de äldre och deras anhöriga kan förvänta sig få när de behöver äldreomsorg. Utredningen har haft ett svårt och omfattande uppdrag och dessutom kort tid till sitt förfogande.

Nya målbestämmelser

Utredaren föreslår att en värdegrundsbestämmelse för äldreomsorgen införs i socialtjänstlagen och att socialnämnden årligen offentliggör hur nämnden utvecklat och säkrat kvaliteten i äldreomsorgen utifrån denna värdegrund. Den föreslagna värdegrundsbestämmelsen är till stora delar en upprepning av socialtjänstlagens övergripande mål/principer. De anger att socialtjänstens insatser ska individanpassas och vara av god kvalitet och ge äldre möjlighet till integritet, självbestämmande, delaktighet, trygghet och meningsfullhet. Utredningen konstaterar att så är fallet men menar att det behövs en särskild värdegrundsbestämmelse eftersom tillämpningen av nuvarande lag brister och att lagstiftningen är otydlig och svårtolkad.

Jag är tveksam till om nya målbestämmelser med i stort sett samma innebörd som nuvarande lags kan avhjälpa de brister som finns vid tillämpningen av lagen. Det finns en risk för att problemen med tolkningen och uppföljningen av lagen kommer att kvarstå. Sakkunnig Mats Thorslund framhåller i sitt särskilda yttrande att de problem som finns inom äldreomsorgen i allt väsentligt inte beror på att det saknas lagar och mål utan på att de som finns inte efterlevs. Jag delar hans synpunkt och menar att problemen beror på flera komplexa och sinsemellan samverkande faktorer som exempelvis hur resurser fördelas och används, bristfällig kunskap

om effekter av olika arbetssätt och vad som är god kvalitet inom äldreomsorgen. Få arbetsledare/ chefer och hög personalomsättning bidrar också till brister i bemötande och utförande av insatser.

Jag är också tveksam till om utredningens förslag till åtgärder för att implementera värdegrunden är tillräckliga. Det är exempelvis oklart hur det förslagna systemet med värdegrundsmärkning ska fungera och hur det ska relateras till statlig tillsyn, uppföljning och utvärdering av äldreomsorgen. Det finns också en risk för att det föreslagna tillfälliga stimulansbidragen till utbildning inte ger annat än kortsiktiga effekter och att de riktas till en målgrupp som redan idag har svårt att hinna med sina åtaganden.

Jag menar att utredningen saknar en diskussion om behovet av strategiska, samordnade och långsiktiga strukturella satsningar som tillsammans med värdegrunden skulle kunna bidra till utveckling av äldreomsorgen. Det har visserligen inte varit utredningens uppdrag att föreslå heltäckande åtgärder men utredningen hade kunnat göra en djupare analys och pekat på behovet av breda och hållbara lösningar. Jag saknar också en diskussion och förslag på hur de mest sköra äldres, som personer med demenssjukdom, behov av värdighet och välbefinnande ska tillgodoses och prioriteras. Det finns en risk för att värdegrundens i och för sig helt rätta och oantastliga principer väcker förväntningar och förhoppningar som inte kan uppfyllas om inte de kombineras med mer verksamma åtgärder.

Särskilt yttrande

av sakkunnige Mats Thorslund

Utredningens beskrivning av den hittillsvarande utvecklingen och den nuvarande situationen visar på flera av de brister som finns inom äldreomsorgen – bland annat när det gäller bemötande och ”värdighet”. I utredningen anförs att ”otydlighet är ett av systemfelen inom omsorgen och vården av äldre” och därmed en orsak till dessa brister. I utredningens uppdrag ligger att redovisa förslag till värdighetsgaranti som skall tydliggöra för alla vad äldreomsorgen skall erbjuda och vad de äldre kan förvänta sig. Detta är inget enkelt uppdrag.

Abstrakta begrepp

Nuvarande lagar och den nationella handlingsplanen för äldrepolitiken är hållna på en hög abstraktionsnivå. Begrepp som ”behov”, ”trygghet”, ”oberoende”, ”inflytande”, osv. är oprecisa och möjliga att tolka på olika sätt. För att de ska kunna fungera som riktlinjer för politiska prioriteringar och för personalens arbete behövs preciseringar och förtydliganden. Något som alltför ofta saknas. Att föreslå ytterligare välmenande men abstrakta mål som ”värdighet” och ”välbefinnande” riskerar att leda till axelryckningar ute i kommunerna om de inte definieras och preciseras närmare. I utredningen redovisas exempel på operationaliseringar av målen. Flera av de operationella definitioner som nämns i betänkandet är dock på nära nog samma höga abstraktionsnivå. Detta innebär möjlighet/risk för olika tolkningar av innebörden i dessa mål med därav följande svårigheter att kunna kontrollera och bedöma om målen uppfylls.

Jag är alltså skeptisk när det gäller värdet av att införa ytterligare regler och lagar som baseras på abstrakt formulerade begrepp och definitioner. De problem som finns inom äldreomsorgen med de äldres situation och bemötande beror i allt väsentligt – enligt min

bedömning – inte på att det saknas lagar och mål inom dessa områden utan på att de som finns inte efterlevs. En orsak till detta är att söka i lagarnas allmänna formulering och definitionernas höga abstraktionsnivå, vilket gör att kommuner och handläggare kan tolka lagarna mycket olika. Att införa ytterligare välmenande och allmänt hållna lagformuleringar riskerar att inte förbättra situationen.

Utredningen föreslår vidare att Socialstyrelsen och länsstyrelserna i sin tur ska få i uppdrag att utveckla bedömningskriterier för att kunna göra en nationellt likvärdig tillsyn av värdegrunden – dvs. att hitta enhetliga och tydliga kriterier för att kunna bedöma förekomst av en ”privat sfär”, ”individualisering och delaktighet i beslut”, ”gott bemötande”, ”känsla av trygghet”, ”upplevelse av meningsfullhet”, etc. Detta blir inget enkelt uppdrag. Utredningen har haft svårt att precisera och konkretisera vad som avses med de olika delarna i värdegrunden och det blir inte enklare för Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Jag anser att utredningen borde ha tagit på sig ett större ansvar för detta svåra definitionsarbete.

Miniminivåer

Enligt kommittédirektiven ska utredningen överväga förslag på service- och kvalitetsnivåer som inte får underskridas. Jag instämmer med direktiven om att detta är en angelägen uppgift. Utredningen har dock valt att inte presentera några sådana förslag – ett beslut jag är kritisk mot.

Utredningen argumenterar för att det skulle vara relativt lätt att definiera vad som kan känneteckna en ”ovärdig” omsorg och vård – dvs. när man inte når upp till det basala målet ”skälig levnadsnivå”. Exempel som redovisas är att det inte ska lukta kiss i bostaden, att äldre inte ska behöva ligga i blöjor som inte bytts på länge, att man inte ska behöva vänta alltför länge efter att man larmat, att det ska finnas så god tillgång till personal att ingen behöver dö i ensamhet, att personalen kommer när de lovat, etc. Utredningens argument mot att föreslå miniminivåer inom dessa och liknande områden är att detta redan sedan tidigare är de lokala huvudmännens ansvar och därmed finns inte behovet av nationella riktlinjer.

Utredningen har två huvudinvändningar till varför ett fastställande av miniminivåer rörande bemanning inte är lämpligt. Den ena invändningen är att det i olika studier inte kunnat påvisas något tydligt samband mellan bemanning och kvalitet. Därmed skulle det inte

finnas någon orsak till att låsa sig vid särskilda bemanningstal. De studier som ligger bakom utredningens argumentering baseras bland annat på jämförelser mellan boendeenheter som har det gemensamt att kvaliteten bedömts som god, samtidigt som bemanningstalen skiljer sig. Däremot känner jag inte till någon studie som visat att enheter med mycket låg bemanning kunnat redovisa god kvalitet. Den rimliga slutsatsen är att under vissa bemanningstal går det inte att bedriva omsorg och vård med den ambition som värdighetsutredningen har. Givet olika ambitionsnivåer borde det enligt min bedömning gå relativt lätt att få konsensus för att fastställa olika mininivåer.

Den andra invändningen är att det skulle vara allmänt olämpligt att införa mininivåer. Om nationella riktlinjer för lägsta acceptabla bemanning skulle bli fastlagda skulle detta enligt utredningen kunna få en normerande effekt, när det egentligen skulle ha varit nödvändigt med en större personalstyrka. Att kommuner skulle lägga sig på lägsta nivå för att undvika kritik vid inspektioner och granskningar är dock inte självklart i ett skede med allt större genomlysning av kommunernas verksamhet och prioriteringar i form av kommunala jämförelsetal och vårdguider.

Utredningen argumenterar alltså för att skillnader i både tillgång och kvalitet när det gäller omsorg och vård är "naturliga" och också i fortsättningen måste få vara beroende av var man bor. Däremot när det gäller värdighet i form av etik och förhållningssätt är det enligt utredningen viktigt att ge "människor likvärdiga möjligheter till en värdig och trygg ålderdom över hela landet". Jag hade önskat att utredningens ambition om nationell likvärdighet för de äldre när det gäller värdighet också skulle ha omfattat omsorgens och vårdens kvalitet.

Behov av resursförstärkning

På flera ställen i texten berörs personalens bristande förutsättningar för att kunna utföra sitt arbete. En rimlig bemanning är en förutsättning för att man ska kunna orka och hinna med det goda bemötandet. I utredningen förs ingen diskussion om de nuvarande förutsättningarna när det gäller personalens arbetssituation är rimliga eller optimala. De förslag som utredningen lägger fram för att förbättra värdighet och välbefinnande för de äldre och deras anhöriga handlar i allt väsentligt om att påverka personalens attityder, synsätt och

värderingar – dvs. om bemötande och förhållningssätt gentemot de äldre och de anhöriga. Utredningen redovisar inga förslag till resursförstärkning utan bedömningen är att det utvecklingsarbete som rör merparten av personalen kan sägas ingå i det kommunala åtagandet – en bedömning jag delar.

Cheferna har – som utredningen tydligt framhåller – en mycket viktig roll när det gäller att utveckla den etiska dimensionen i omsorgsarbetet. De ska kunna vara bärare av ett etiskt synsätt och förhållningssätt i en värdegrund. Detta samtidigt som de ska kunna arbetsleda, ge återföring och handledning till underställd personal. Utredningen pekar på att dagens chefer (ca 5 000 i riket) har i genomsnitt ett mycket stort antal underställd personal och att det är nödvändigt att väsentligt öka antalet chefer – detta för att ge dem rimliga förutsättningar att arbetsleda och handleda. Min bedömning är att det skulle behövas ett nettotillskott av kanske ytterligare 2 000 chefer för att på ett mer acceptabelt sätt än i dag kunna hantera såväl strategiska överväganden som att aktivt styra och kunna ge handledning och stöd till personalgruppen.

Införandet av en nationell värdegrund och det lokala genomförandet kommer till mycket stor del att ligga på äldreomsorgens chefer som alltså redan i dag har mycket stora åtaganden. Utredningen avstår dock från att föreslå någon förstärkning när det gäller antalet chefer med motiveringen att man inte fått något sådant uppdrag. Utredningen föreslår i stället att dagens chefer skall ges utbildning – ett förslag som jag ser som realistiskt för att klara av ett så stort åtagande som införandet av en värdegaranti och en gemensam värdegrund för all personal skulle innebära. Självfallet är utbildning nödvändig men jag är rädd för att det föreslagna statsbidraget på 200 miljoner kr inte kommer att göra någon större nytta för en arbetsgrupp där många redan i dag har stora problem med att fullgöra sina arbetsuppgifter.

Jag har förståelse för att utredningen valt att vara lojal med den generella instruktionen till statliga utredningar att inte föreslå ytterligare kostnadskrävande förslag. Chefernas aktiva medverkan är dock helt nödvändig för att höja kvaliteten inom svensk äldreomsorg – både när det gäller att leva upp till socialtjänstlagens ambitioner som de är formulerade i dag och när det gäller att höja ambitionsnivån som införandet av en värdighetsgaranti skulle innebära. Min bedömning är att utan en rejäl förbättring av chefernas situation kommer det bli svårt att uppnå dessa mål.

Särskilt yttrande

av sakkunnige Pär Ödman

Värdighetsutredningen har haft ett svårt och i viss mån otydligt uppdrag innefattande frågor av såväl existentiell som vårdideologisk och juridisk karaktär. Arbetet har även tidvis bedrivits under stor arbets- och tidspress. Att överväganden kring eventuell ny lagstiftning bygger på ett fullgott underlag är dock ett oavvisligt krav. Regler är aldrig mål i sig utan endast medel för att lösa problem. Att i lag reglera sådana förhållanden som inte låter sig styras av regler och där resultatet därför inte heller går att mäta mot innehållet i lagstiftningen är mycket betänkligt. Enligt min uppfattning bidrar inte den föreslagna värdegrunden till det tydliggörande utredaren eftersträvar. Tvärtom riskerar förslaget att leda till ökad oklarhet kring vissa av lagstiftningens grundläggande begrepp och principer. Förslaget om lagfäst värdegrund för den del av socialtjänstens verksamhet som avser äldre människor innebär vidare en, i mitt tycke, svårbegriplig och omotiverad åtskillnad mellan de olika grupper som erhåller insatser enligt socialtjänstlagen. Jag redogör nedan för mina viktigaste invändningar.

Allmänt om utredningens problembeskrivning

Under rubriken *Fortsatt stor utvecklingspotential* sammanfattar utredaren i tio punkter de brister och utvecklingstendenser inom äldreomsorgen som enligt utredarens uppfattning kan sägas vara så allmängiltiga eller vanligt förekommande att de utgör anledning till nationella åtgärder. Vid en närmare granskning kan dock konstateras att flertalet av de punkter som av utredaren betecknas som brister knappast kan anses verifierade på ett sådant sätt att det är möjligt att uttala sig i termer som allmängiltighet eller ens att de skulle vara vanligt förekommande.

Utredaren förbigår enligt min mening den problematik som hänger samman med begränsade offentliga resurser. Ingenstans i betänkandet ges utrymme för en förutsättningslös diskussion kring det offentliga åtagandet och det härmed sammanhängande behovet av att precisera och avgränsa de uppgifter som en skattefinansierad sektor förmår att klara.

Lagstiftad värdegrund för äldreomsorgen

Utredaren föreslår att socialtjänstlagen tillförs en särskild bestämmelse om nationell värdegrund för äldreomsorgen. Enligt förslaget är kärnan i värdighet för äldre möjligheten att kunna fortsätta att leva utifrån sin identitet och personlighet. Denna utgångspunkt för en värdegrund ter sig märklig. Äldre människors personlighet och identitet kan i många fall ha genomgått dramatiska förändringar till följd av t.ex. demenssjukdom, en omständighet som ofta kan vara själva orsaken till att de har behov av insatser. Hur socialtjänsten i dessa fall ska förhålla sig till värdegrundens huvudprincip är svårbegripligt – vilken är egentligen den personlighet och identitet som ska utgöra grunden för värdighet? Då denna princip således kan antas vara av tveksamt värde i förhållande till stora delar av den grupp bestämmelsen avser att omfatta måste starkt ifrågasättas om den är en rimlig utgångspunkt för en nationell värdegrund.

En grundläggande utgångspunkt i socialtjänstlagen är vidare allas lika värde och att ingen grupps behov ska vara starkare skyddat än andras. Lagstiftaren har utgått från att det inte kan vara rimligt att personer med behov av olika vårdinsatser inte ges samma rättstrygghet som t.ex. äldre (se bl.a. prop. 2000/01:80 s 90). Det lagförslag utredaren lämnar innebär enligt min mening ett obefogat uppbrott från denna grundläggande princip. Det kan inte vara rimligt att skilda etiska utgångspunkter ska gälla beroende på när i livet en person drabbas av t.ex. en demenssjukdom.

I vilken mån den föreslagna värdegrunden egentligen har någon självständig innebörd blir dock mycket otydligt genom den precisering som görs i den föreslagna bestämmelsens tredje stycke. Värdegrundens närmare innehåll avgränsas i förslaget till att endast bestå av en dubbelreglering av vissa av socialtjänstlagens grundläggande begrepp och principer. Varför det finns behov av att för verksamhet i form av äldreomsorg reglera generella utgångspunkter som självbestämmande, integritet, god kvalitet etc. på flera ställen i samma

lag är svårt att se. Enligt min mening riskerar denna dubbelreglering snarast att leda till en olycklig förvirring kring begreppens innebörd för olika grupper. Den tydlighet som utredaren eftersträvat går därmed förlorad.

Sammanfattningsvis anser jag således att utredarens förslag avseende den nationella värdegrunden inte kan tjäna som underlag för utformning av en ny bestämmelse i socialtjänstlagen. Jag vill dock framhålla att jag delar utredarens bedömning att etiska aspekter i viss mån inte är synliggjorda i socialtjänstlagen och att detta är en brist. För att undvika orimlig särbehandling av skilda grupper, och även för att undvika förvirrande dubbelreglering, har jag dock i utredningen förespråkat att förändringar på detta område görs genom en begränsad justering av lagens portalparagraf. Detta kan t.ex. åstadkommas genom ett tillägg i 1 kap. 1 § tredje stycket socialtjänstlagen genom vilket tydliggörs att verksamheten ska bygga på respekt för den enskilda människans värdighet. Härigenom kommer regleringen även att harmoniera med motsvarande bestämmelse i 2 § hälso- och sjukvårdslagen, något som är av stort värde då äldreomsorgen, liksom även handikappomsorgen, till stora delar är integrerad med hälso- och sjukvården. En sådan bestämmelse kan tjäna som utgångspunkt för handledningsmaterial, goda exempel etc. där det praktiska handlandet, värderingar och attityder i verksamheten lyfts fram och diskuteras lokalt.

Ersättning till enskilda personer

Utredaren föreslår att kommunerna genom en ny kompetensvidgande lagstiftning ges möjlighet att lämna ersättning till enskilda personer då dessa inte inom skälig tid tillhandahålls bistånd efter beslut av socialnämnden eller avgörande av en domstol. Ersättning ska enligt förslaget vidare kunna lämnas när nämnden inte kunnat fullgöra en garanti gentemot den enskilde.

Jag är av flera anledningar tveksam till en sådan lagstiftning. Svårigheter med att tillhandahålla insatser beror till helt övervägande del på en obalans mellan det offentliga åtagandet och de offentliga resurserna. Att under sådana förhållanden söka lösningar genom ytterligare ekonomiska påtryckningar förefaller därför inte rimligt. Utgångspunkten måste i stället att vara se över en lagstiftning som i vissa fall visat sig omöjlig att efterfölja.

Redan i dag finns ett system med sanktionsavgifter vid dröjsmål med verkställighet. De kommuner som dömts att betala sådana avgifter på grund av dröjsmål inom äldreomsorgen befinner sig i många fall i en ansträngd ekonomisk situation. Att i sådana fall öppna för att ytterligare medel fråntas verksamheten framstår inte som välbetänkt. De offentliga resurserna bör i dessa fall rimligen läggas på att bygga ut och utveckla verksamheten och dess kvalitet.

Det kan också ifrågasättas vilka incitament utredarens förslag innebär för kvalitetsarbetet. I dag finns en positiv utveckling där kommunerna tydliggör tjänsternas innehåll för medborgarna. Utredarens förslag riskerar enligt min mening att leda till ett olyckligt fokus på ekonomisk kompensation istället för det viktiga och framåtsyftande arbetet med att tydliggöra tjänsterna på ett enkelt och konkret sätt så att medborgarna kan ha rimliga förväntningar på dessa.