



Handläggare: Ewa-Britt Ek
Tfn: 08-508 01 401

Till
Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd

Värdigt liv i äldreomsorgen (SOU 2008:51)

Remiss från kommunstyrelsen (KS dnr: 1702/2008)

Förslag till beslut

1. Tjänsteutlåtandet utgör svar på remissen.
2. Omedelbar justering.

Verner Stadthagen
stf. stadsdelsdirektör

Ulla Johansson
verksamhetsområdeschef

Sammanfattning

Regeringen beslöt den 1 mars 2007 att tillsätta en särskild utredare med uppgift att lägga fram förslag om en värdighetsgaranti för vård och omsorg om äldre. I enlighet med direktiven har utredningen lämnat förslag om att lokala värdighetsgarantier bör införas i äldreomsorgen, vilka bör kunna tillämpas av såväl kommunala som privata utförare. Syftet är att tydliggöra för alla vad äldreomsorgen ska erbjuda och vad äldre och deras närstående kan förvänta sig när de behöver äldreomsorg. Utredningen utgår från att värdighetsgarantierna ska grunda sig på att en nationell värdegrund tillämpas, att den enskilde kan göra egna val inom ramen för beviljade insatser, att ett nationellt instrument för behovsbedömning tillämpas och att en beskrivning av vad beviljade insatser ska uppnå och hur de ska genomföras (genomförandeplan) upprättas. Vidare föreslås en frivillig värdegrundsmärkning för att förstärka garantin. Utifrån beredningens omfattande utredning redovisar förvaltningen i detta tjänsteutlåtande kortfattat sina kommentarer och synpunkter avseende de av utredningen framlagda förslagen.

Bilagor

1. Remissen i sammandrag
2. Pensionärsrådets synpunkter i ärendet (utsändes senare)

Remissbehandling

”Betänkandet Värdigt liv i äldreomsorgen (SOU 2008:51), har av kommunstyrelsen remitterats till Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd för yttrande senast den 22 september 2008.

Betänkandet har inom staden också remitterats till stadsdelsnämnderna i Enskede-Årsta-Vantör och Östermalm samt till äldreomsorgen och stadsledningskontoret.

Ärendets beredning

Ärendet har tagits upp vid det lokala pensionärsrådets sammanträde den 25 augusti 2008. Pensionärsrådet beslöt därvid att inkomma med ett särskilt yttrande.

Remissen

Regeringen beslöt den 1 mars 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att lägga fram förslag om en värdighetsgaranti för vård och omsorg om äldre. 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. Utredaren har utfört uppdraget i enlighet med kommittédirektivet ”Värdighetsgaranti – en äldreomsorg med respekt för människovärdet” (Dir 2007:25).

Utredningen har inriktats på hur äldreomsorgen ska förändras så att äldre som har insatser från äldreomsorgen ska kunna fortsätta att leva sina liv 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. Äldreomsorgen ska kunna bistå 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 samt hur, när och av vem eller vilka de bör utföras har varit av grundläggande betydelse i detta sammanhang och har varit vägledande mål för utredningens arbete. Utredningens samlade förslag och bedömningar syftar 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 chefer och arbetsledare 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 att det i en 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.

Förvaltningens kommentarer och synpunkter

Värdighetsgaranti

I enlighet med direktiven har utredningen lämnat förslag om att lokala värdighetsgarantier bör införas i äldreomsorgen, vilka bör kunna tillämpas av såväl kommunala som privata utförare. Syftet med dessa värdighetsgarantier är att tydliggöra för alla vad äldreomsorgen ska erbjuda och vad äldre och deras närstående kan förvänta sig när de behöver äldreomsorgen. Utredningen utgår från att värdighetsgarantierna ska grunda sig på att en nationell värdegrund tillämpas, att den enskilde kan göra egna val inom ramen för beviljade insatser, att ett nationellt instrument för behovsbedömning tillämpas och att en beskrivning av vad beviljade insatser ska uppnå och hur de ska genomföras (genomförandeplan) upprättas. Vidare föreslås en frivillig värdegrundsmärkning för att förstärka garantin och att arbetet med den nationella värdegrunden ska offentliggöras via socialnämnden.

Utifrån beredningens omfattande utredning redovisar förvaltningen kortfattat sina kommentarer och synpunkter avseende följande av de av utredningen framlagda förslagen.

En nationell värdegrund

Utredningen föreslår att en särskild bestämmelse införs i socialtjänstlagen med innehållet att äldre människor så långt det är möjligt ska kunna leva utifrån sin identitet och personlighet. Vidare anges att verksamheten ska inriktas på att den äldre får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande även den dag det blir aktuellt med insatser från äldreomsorgen. Utredningen framhåller att till ett värdigt liv hör integritet, såsom rätt till ett privatliv och kroppslig integritet, möjlighet att upprätthålla sitt självbestämmande, individanpassning och delaktighet i beslut och insatser, insatser av god kvalitet samt ett gott bemötande av den äldre och dennes närstående. Till välbefinnande hör att den äldre känner trygghet och meningsfullhet. Syftet med den föreslagna värdegrunden är att tydliggöra den människosyn och de värderingar och förhållningssätt som ska gälla inom äldreomsorgen. Utredningens förslag om att värdegrunden ska fastställas i lag motiveras bl.a. av bedömningen att en lagfäst värdegrund ökar likvärdigheten över landet men även tydligheten i vad som kan förväntas av värderingar och förhållningssätt hos personal i äldreomsorgen. Utredaren framhåller vidare att värdegrunden kommer att vara en del i socialtjänstlagen som har karaktär av mål- och ramlagstiftning. När det gäller tillämpningen

av värdegrunden, d.v.s. hur de olika kommunerna och verksamheterna ska arbeta för att leva upp till värdegrunden, måste äldreomsorgens verksamheter själva få utforma sitt arbete.

Som ovan redovisas framhåller utredaren att syftet med en nationell värdegrund är att tydliggöra den människosyn och de värderingar och förhållningssätt som ska gälla inom äldreomsorgen. Vidare framhålls att en nationell värdegrund ska kunna vara vägledande i det praktiska arbetet och vara tydlig och enkel att förstå. Förvaltningen är i grunden positiv till införande av en nationell värdegrund som syftar till att kunna uppnå ett visst mått av enhetlighet och ge förutsättningar för rättvisande jämförelser av äldreomsorgen inom landet. Enligt förvaltningens mening är dock de mål, begrepp och definitioner som anges i den föreslagna värdegrundens olika områden alltför allmänt hållna och svarar inte upp mot den tydlighet och enkelhet som poängteras av utredaren. Då det råder olika förutsättningar för äldreomsorgen i landets kommuner, kan det finnas risk för att innehållet i den nationella värdegrunden tolkas på olika sätt. För att värdegrunden bl.a. ska kunna fungera som ett instrument för personalens arbete ute i verksamheterna, krävs ett större mått av preciseringar och förtydliganden. Förvaltningen gör vidare bedömningen att den föreslagna värdegrunden inte ger anledning till att gällande socialtjänstlag behöver kompletteras med en särskild bestämmelse.

Att leda ett värdegrundsarbete; Värdegrund – handledning och information

Utredningen förslår att regeringen avsätter totalt 200 miljoner kronor som stöd till ledarskapsutveckling för att implementera värdegrunden. Bedömningen är att äldreomsorgens chefer och arbetsledare är nyckelpersoner i samband med implementeringsarbetet, varför stödet bör avgränsas till dessa yrkesgrupper. Stimulansbidraget ska kunna utgå både till kommunala och privata utförare av äldreomsorg och utgöra ett incitament för alla utförare att bedriva ett värdegrundsarbete. Utredningen föreslår att bidraget fördelas enligt en schablon utifrån t.ex. antalet brukare i kommunen eller antalet äldre över 80 år. Vidare föreslås att ett belopp om 2 miljoner kronor avsätts för att ta fram ett informationsmaterial om den nya värdegrundsbestämmelsen.

Enligt förvaltningens mening finns det behov av mer långsiktiga satsningar än vad de föreslagna stimulansbidraget om 200 miljoner kronor är ämnade till, för att den nationella värdegrunden ska få önskat genomslag, nå ut till de äldre och bidra till avsedd kvalitetsutveckling inom äldreomsorgen. För att göra värdegrunden till ett självklart arbetsinstrument för medarbetare inom olika yrkesgrupper och på alla nivåer inom äldreomsorgen, är det naturligtvis av största vikt att medel avsätts för såväl utbildning som för handledning och utformning av informationsmaterial.

Information till medborgarna

Utredningen föreslår att en bestämmelse införs i socialtjänstlagen om att socialnämnden årligen ska offentliggöra hur nämnden utvecklat och säkrat kvaliteten i äldreomsorgen utifrån värdegrunden.

Förvaltningen ser det som självklart och yttersta angeläget att uppföljning och utvärdering sker av all den äldreomsorgsverksamhet som erbjuds äldre. Uppföljning och utvärdering utgör enligt förvaltningens mening en naturlig del i en verksamhets förbättringsarbete och vidareutveckling. Detta arbetssätt omfattar även den av utredningen föreslagna nationella värdegrunden. För att underlätta medborgarnas val vad avser utbud och kvalitet inom äldreomsorgsverksamheten, är det naturligtvis viktigt att utvärderingsresultat presenteras för medborgarna på ett enkelt och lättillgängligt sätt, vilket bl.a. dagens välutvecklade informationssamhälle ger stora möjligheter till. I syfte att underlätta medborgarnas val och jämförelser av äldreomsorgsverksamhet inom ramen för det inom Stockholms stad gällande kundvalssystemet, har stort arbete bl.a. lagts ned på att sådan information digitalt ska kunna förmedlas till medborgarna.

Enligt förvaltningens mening finns det inget behov av att införa en bestämmelse i socialtjänstlagen som specifikt fokuserar på hur kvaliteten i äldreomsorgen utvecklas utifrån värdegrunden.

Bedömningskriterier för tillsyn

Utredningen föreslår att socialstyrelsen och länsstyrelserna får i uppdrag att utveckla nationella bedömningskriterier utifrån värdegrunden.

Enligt vad förvaltningen erfar har socialstyrelsen och länsstyrelserna regeringens uppdrag att utforma nationella bedömningskriterier för att skapa en mer enhetlig tillsyn av äldreomsorgen över landet. Då förvaltningen, enligt vad ovan redovisas, gör bedömningen att värdegrunden i viss mån saknar tydlighet vad gäller mål, begrepp och definitioner, ser förvaltningen en svårighet i utformningen av relevanta bedömningskriterier utifrån värdegrunden. Förvaltningen kan dock se ett behov av sådana kriterier för att eventuella brister i avsedd tillämpning av värdegrunden lättare ska kunna upptäckas och åtgärdas.

Ökat inflytande för äldre

Utredningen föreslår att en bestämmelse införs i socialtjänstlagen om att den äldre, så långt möjligt, ska kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service ska ges.

Förvaltningen gör bedömningen att de äldres och deras närståendes möjligheter till inflytande avseende innehåll och utförande vad gäller de tjänster och insatser som äldreomsorgen erbjuder, täcks inom ramen för gällande lagrum och i övrigt gällande styrdokument för äldreomsorgen. Förvaltningen ser i detta avseende inte något behov av en förändring i socialtjänstlagen.

Fokus på resultat av insatserna

Utredningen föreslår att en bestämmelse införs i socialtjänstlagen om att socialnämnden i en genomförandeplan 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.

Förvaltningen kan endast konstatera att den redan nu följer socialstyrelsens allmänna råd och i övrigt gällande riktlinjer för äldreomsorgen, vilket innebär att genomförandeplaner upprättas i samråd den äldre och vid behov dennes närstående. Av genomförandeplanerna ska framgå hur och när beviljade insatser ska utföras. Förvaltningen ser inte heller i detta hänseende något behov av ytterligare förstärkt lagstöd.

Nationellt instrument för behovsbedömning

Utredningen föreslår att ett nationellt instrument för behovsbedömning ska tas fram för att användas vid utredningar i samband med ansökningar om bistånd enligt socialtjänstlagen samt som underlag för biståndsbeslut. Vidare föreslås att regeringen ger socialstyrelsen i uppdrag att i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting samt annan myndighet eller organisation som regeringen finner lämplig, att på vetenskaplig grund utveckla ett sådant nationellt instrument samt en tillhörande manual. Instrumentet ska valideras.

För att få en samsyn och en mer enhetlighet på nationell nivå, kan förvaltningen se en viss fördel i att ett nationellt instrument för behovsbedömning utarbetas, bl.a. för att ytterligare stärka biståndsbedömarna i arbetet med att genomföra professionella och rättssäkra bedömningar. Förvaltningen vill dock framhålla att med respekt för den enskildes integritet och privata sfär, får utredningarna inte vara mer omfattande än vad insatsen kräver. Med beaktande på de skillnader som dock finns i landets olika delar avseende äldres levnadsvillkor, får förvaltningen peka på vikten av att ett nationellt instrument för behovsbedömning måste ge möjlighet till flexibilitet.

Kompetensutveckling för biståndshandläggare

Utredningen föreslår att ett statligt ekonomiskt stimulansbidrag om totalt 40 miljoner kronor ska införas. Bidraget ska användas till kunskaps- och kompetensutveckling för kommunernas biståndshandläggare främst med tanke på intentionerna i den nationella värdegrunden. Kommunerna får ansöka om stimulansbidraget hos den myndighet som regeringen finner lämplig. De kommuner som beviljas bidrag ska redovisa hur detta har använts.

Förvaltningen anser att alla möjligheter till medarbetares kompetensutveckling är av godo för verksamheterna. Förvaltningen har ovan framhållit vikten av att samtliga äldreomsorgens medarbetare på olika nivåer får utbildning i anslutning till en implementering av den nationella värdegrunden för att den ska få avsedd genomslagskraft.

Värdegrundsmärkning

Utredningen finner det lämpligt att införa ett frivilligt system för värdegrundsmärkning av äldreomsorg i såväl kommunalt som privat utförd äldreomsorg. Utredningen föreslår att ett statligt ekonomiskt stimulansbidrag om totalt 10 miljoner kronor införs.

Förvaltningen konstaterar att det är oklart hur det förslagna systemet med värdegrundsmärkning är tänkt att fungera och avstår därför att kommentera detta förslag.

Ersättning till enskilda personer

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

Redan idag finns ett system med sanktionsavgifter vid dröjsmål med verkställighet. Förvaltningen ser det inte som rimligt att lösa eventuella problem med att tillhandahålla insatser genom ekonomiska sanktionsavgifter till enskilda personer. Enligt förvaltningens mening ska tillgängliga medel för äldreomsorg istället läggas på vidareutveckling av verksamheten och kvaliteten i verksamheten. I enlighet med SoL ska förvaltningen alltid svara för att rättssäkerheten gentemot den enskilde efterlevs och att den enskilde får de insatser som hon/han beviljats. I detta sammanhang får förvaltningen åter peka på vikten av att innehållet i de tjänster som äldreomsorgen erbjuder tydliggörs på ett så enkelt sätt att medborgarnas förväntningar står i relation till vad som erbjuds.
