



## ÄLDREFÖRVALTNINGEN

TJÄNSTEUTLÅTANDE  
DNR 106-206/2008  
SID 1 (7)  
2008-09-01

Handläggare:  
Margareta Venizelos tfn 08-508 36 206  
Chatrin Engbo tfn 08-508 36 240

Till  
Äldrenämnden  
16 september 2008

### **Värdigt liv i äldreomsorgen (SOU 2008:51) Svar på remiss**

#### **Äldreförvaltningens förslag till beslut**

Äldrenämnden beslutar följande

1. Remissen besvaras med äldreförvaltningens tjänsteutlåtande och ärendet överlämnas till kommunstyrelsen
2. Paragrafen förklaras omedelbart justerad

Gunnel Rohlin  
direktör

#### **Sammanfattning**

Värdighetsutredningen föreslår nya bestämmelser i socialtjänstlagen om en nationell värdegrund. Dessa bestämmelser tydliggör den människosyn som ska gälla i äldreomsorgen. Bedömningskriterier föreslås, enligt utredningen, utarbetas av Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Ett nationellt instrument för behovsbedömning ska också utarbetas. Vidare föreslås ett frivilligt system för värdegrundsmärkning och att kommunerna ska kunna ge ersättning till enskilda personer som inte fått det bistånd som socialnämnden garanterat. Statliga stimulansbidrag för kompetensutveckling, informationsinsatser och värdegrundsmärkning föreslås också.

Äldreförvaltningen instämmer i behovet av en nationell värdegrund och ser positivt på att målen för äldreomsorgen förtydligas. Den nya bestämmelsen i SoL borde dock preciseras och förtydligas. Vidare borde den nya bestämmelsen även omfatta hälso- och sjukvårdslagen för att uppnå en tydlighet om värdegrunden gentemot såväl personal som äldreomsorgens vård- och omsorgstagare. Äldreförvaltningen konstaterar också att nya styrmedel för att nå målen ska utredas ytterligare.

Äldreförvaltningen ställer sig positiv till lagstadgade genomförandeplaner och understryker vikten av vägledning om hur planen bör vara utformad.

Förvaltningen vill understryka vikten av att organisationerna ges förutsättningar för värdegrundsdiskussioner. Balansen mellan åtaganden och resurser behandlas inte i förslagen. Nya styrinstrument saknas i utredningens förslag och bedömningskriterier och styrinstrument för behovsbedömning ska utredas ytterligare. Stimulansbidrag till kompetensutveckling kan enligt förvaltningens uppfattning främja verksamhetsutveckling om handläggare och ledare har realistiska åtaganden.

Att ge ersättning till enskilda personer ställer sig förvaltningen tveksam till. Resurser bör hellre satsas på verksamheten.

### **Ärendets beredning**

Ärendet har beretts inom äldreförvaltningens stab i samarbete med avdelningarna Strategi och planering och Utveckling. Kommunstyrelsens pensionärsråd och äldrenämndens handikappråd har tagit del av ärendet den 11 september 2008.

### **Bakgrund**

Betänkandet Värdigt liv inom äldreomsorgen har remitterats av kommunstyrelsen till äldrenämnden, stadsledningskontoret och stadsdelsnämnderna Rinkeby-Kista, Enskede-Årsta-Vantör och Östermalm för yttrande senast den 22 september 2008.

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. Utredningen antog namnet Värdighetsutredningen och överlämnade i maj 2008 betänkandet Värdigt liv i äldreomsorgen till regeringen.

Utredningens sammanfattning ur betänkandet biläggs.

### **Remissen**

Förslagen i betänkandet Värdigt liv i äldreomsorgen inriktas på hur äldreomsorgen ska förändras så att äldre personer med insatser från äldreomsorgen, så långt det är möjligt, ska kunna leva utifrån sin identitet och personlighet. Äldreomsorgen ska inriktas på att den äldre får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande. En grundläggande betydelse har de äldres och deras närståendes inflytande över vilka hjälpinsatser som behövs, hur och när insatserna ska utföras och av vem.

Utredningen bedömer att de lämnade förslagen och bedömningarna tillsammans kan utformas som lokala värdighetsgarantier med nationella inslag och att de bör införas i äldreomsorgen. De bör kunna tillämpas av såväl kommunala som privata utförare.

### **Förvaltningens synpunkter och förslag**

Äldreförvaltningen har valt att i sina synpunkter och förslag lyfta fram utdrag ur utredningens förslag.

#### *Värdighetsgaranti (kap. 4)*

Lokala värdighetsgarantier bör införas i äldreomsorgen och de bör kunna tillämpas av alla såväl kommunala som privata utförare. Garantin föreslås innehålla hur den nationella värdegrunden tillämpas, att den enskilde kan göra egna val inom ramen av de insatser som beviljats, vad som ska uppnås med insatsen och hur den beslutade insatsen ska genomföras, samt användningen av det nationella instrumentet för behovsbedömning som utredningen föreslår ska utarbetas. Frivillig värdegrundsmärkning förstärker garantin genom att den redovisar en fastställd kvalitetsnivå, dvs. uppföljning av äldreomsorg på enhetsnivå. Socialnämnden ska årligen offentliggöra hur nämnden har utvecklat och säkrat kvaliteten i äldreomsorgen utifrån värdegrunden. Redan i dag finns det krav på att kvaliteten i äldreomsorgen systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras. Utredningen vill dock förstärka möjligheterna för medborgarna att få ta del av relevant information av dessa utvärderingar. 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. Genom information om verksamhetens arbete med värdegrunden blir det lättare för de äldre och deras närstående att veta vad de kan förvänta sig av äldreomsorgen.

Äldreförvaltningen delar utredningens synpunkter att genom krav på en kontinuerlig redovisning hålls kvalitetsarbetet levande och medborgaren kan förvänta sig att få uppdaterad information, men vill betona vikten av att informationen ges på ett lättillgängligt sätt och att det i huvudsak är resultatet som redovisas.

#### *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 av välbefinnande i tillvaron.

Äldreförvaltningen anser att alla medborgare ska kunna leva utifrån sin identitet och sin personlighet oberoende ålder. En av socialtjänstlagens grundläggande utgångspunkter är allas lika värde.

Stadsrevisionen i Stockholms stad framför i sin granskningsrapport 2008/3, att livskvaliteten på stadens äldreboenden är starkt kopplad till en kunnig och engagerad ledning, en personal med rätt kompetens samt tillräckliga resurser.

*Ökat inflytande för äldre (kap. 11)*

Vidare föreslår utredningen en ny bestämmelse i socialtjänstlagen (SoL) om att den äldre ska, så långt möjligt, kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service ska ges.

Äldreförvaltningen anser att en ny bestämmelse i (SoL) kan komma att påverka innehållet i begreppet ”skälig levnadsnivå” som har en grundläggande betydelse i samband med biståndshandläggning. Ändringen i SoL innebär en större individualisering som i många fall innebär utökade insatser särskilt avseende möjligheterna till socialt liv och aktiviteter. Ett ökat självbestämmande inom vård- och omsorgsboendena om när insatser ska ges samt individuella aktiviteter är direkt relaterat till boendets bemanning.

*Nationell värdegrund (kap. 6)*

Utredningen föreslår att (SoL) tillförs en särskild bestämmelse om nationell värdegrund för äldreomsorgen. Enligt utredningens definition är värdighet för äldre kvinnor och män att de ska kunna leva utifrån sin identitet och sin personlighet. Utredningen bedömer att en värdegrund som ska befästa ett sådant synsätt måste innehålla två aspekter, dels rätt till ett värdigt liv, dels möjligheter att känna välbefinnande i tillvaron. En lagstiftad värdegrund innebär att den statliga tillsynen ges ökad möjlighet att säkerställa medborgarens lagliga rättigheter. En särskild värdegrundsbestämmelse anses av utredningen vara befogad eftersom tillämpningen av nuvarande lag brister och att lagstiftningen är otydlig och svårtolkad. Utredningen framhåller att det är viktigt att ge likvärdiga möjligheter till en värdig och trygg ålderdom över hela landet. Utredningen anser samtidigt att såväl tillgången som kvaliteten på äldreomsorgen ska avgöras av de lokala förutsättningarna. I utredningen framgår att utifrån det lokala självstyret är det i princip den lokala huvudmannen som måste bestämma vilka behov av omsorg och vård som ska prioriteras. Forskning har visat att skillnaderna mellan kommunerna varit i stort sett oförändrade de senaste decennierna, trots att biståndsbedömningen blivit alltmer restriktiv. Andelen personer 80 år och äldre som fått hemtjänst eller beviljats plats i ett särskilt boende har genomgående minskat i hela landet. Utvecklingen har varit likartad i de flesta kommuner oavsett vilken generositetsnivå kommunerna utgått ifrån. Detta innebär att många av de kommuner som i dag har mest resurser i relation till antalet äldre i befolkningen hade en tätposition i detta avseende också för 30 år sedan.

I utredningen framgår att värdegrunden inte kan omfatta hälso- och sjukvårdslagen (HsL) eftersom det i denna lag inte finns bestämmelser som riktar sig till särskilda grupper.

I utredningen anges dock att en möjlighet kunde vara att utveckla människovärdesprincipen i 2§ HsL (1982:763) till att likna den föreslagna värdegrunden, men att då skulle inte värdegrunden kunna begränsas till äldre som är målgruppen för utredningen. Äldreförvaltningen instämmer i behovet av en nationell värdegrund och ser positivt på målsättningen när det gäller att äldreomsorgen förtydligas i SoL liksom att ha en gemensam värdegrund för hela landet. Stockholms stads revisionskontor konstaterade i sin rapport 2008/3 att ”som stöd för verksamheten behövs en för staden gemensam värdegrund med etiska riktlinjer som klargör grundläggande förhållnings- och arbetssätt”. För att få ett nationellt genomslag för en gemensam värdegrund anser äldreförvaltningen att det är av största vikt med tydliga formuleringar och klara definitioner för att undvika att lagstiftningen tolkas olika. Äldreförvaltningen menar att brister som finns inom äldreomsorgen generellt inte beror på avsaknad av lagar och mål utan på att dessa inte efterlevs fullt ut. En orsak till detta kan vara lagarnas allmänna formuleringar och otydliga definitioner. Den nya bestämmelsen i SoL borde därför preciseras och förtydligas. Äldreförvaltningen vill särskilt betona att värdighet och trygghet är avhängigt såväl omsorgens tillgång och resurser som dess kvalitet. Äldreförvaltningen konstaterar vidare att utredningen förmedlar en relativt dystert syn på dagens äldreomsorg som enligt förvaltningen inte fullt ut kan verifieras genom vare sig forskningsresultat eller olika myndigheters granskningar. Äldreförvaltningen konstaterar också att grundförutsättningarna för att bedriva en god äldreomsorg, som exempelvis bemanning och balansen mellan kommunernas åtaganden och resurser i stort sett inte berörs i utredningen. Nya styrinstrument saknas i utredningens förslag och bedömningskriterier och styrinstrument för behovsbedömning ska utredas ytterligare.

Då många äldre får vård- och omsorg enligt såväl SoL som HsL anser äldreförvaltningen att det finns uppenbara risker att implementeringen av värdegrunden försvåras eftersom kommunerna även ansvarar för den kommunala hälso- och sjukvården. Många anställda i kommunerna är i sin profession hälso- och sjukvårdspersonal. Även socialtjänstpersonal omfattas av HsL i och med utförandet av delegerade hälso- och sjukvårdsuppgifter. Äldreförvaltningen anser att en enhetlig lagstiftning om värdegrund är nödvändig för att uppnå en tydlighet om värdegrunden gentemot såväl personal som äldreomsorgens vård- och omsorgstagare.

*Statliga stimulansbidrag (kap 7) (kap. 8) (kap. 14) (kap. 15)*

Utredningen föreslår att ett statligt ekonomiskt bidrag om 200 mnkr införs som kommuner och privata utförare får ta del av till ledarskapsutveckling för att implementera värdegrunden. Syftet med detta är att underlätta och stödja arbetet med den nationella värdegrunden så att dess innehåll får genomslag så snabbt som möjligt. För organisation eller myndighet som regeringen finner lämplig att ta fram ett informationsmaterial om den nya värdegrundsbestämmelsen avsätts 2 mnkr. Syftet med detta är att stödja utförarnas arbete med värdegrunden och inspirera till utvecklande samtal och reflektioner kring värdegrundsfrågor.

Ett statligt stöd om totalt 40 mnkr som ska användas till kunskaps- och kompetensutveckling av kommunernas biståndshandläggare. Utredningen bedömer att initiativ till sådana satsningar bäst tas lokalt eller regionalt t.ex. i samarbete med en FoU-enhet utifrån behov. Utredningen föreslår också ett frivilligt system för värdegrundsmärkning av äldreomsorg i såväl kommunalt som privat utförande. Skälet till förslaget är att ett sådant system skulle tydliggöra för de äldre och deras närstående om vad de kan förvänta sig och även öka inflytandet och valmöjligheterna. Ett statligt ekonomiskt stimulansbidrag om totalt 10 mnkr införs för värdegrundsmärkning. I ett inledande planeringsskede ska detta stöd kunna användas av de organisationer som regeringen bedömer vara lämpliga att utveckla ett system för värdegrundsmärkning. Det ekonomiska stödet ska kunna användas för att planera och implementera ett sådant system.

Äldreförvaltningen ser positivt på att särskilda medel avsätts för att stimulera kvalitetsutvecklingen men vill understryka vikten av att organisationerna ges förutsättningar för värdegrundsdiskussioner. Att biståndshandläggarnas kompetensutveckling särskilt uppmärksammas av utredningen är av största betydelse och äldreförvaltningen delar utredningens uppfattning att det viktigt med erfarenhets- och kunskapsutbyte på såväl lokal, regional och nationell nivå.

#### *Bedömningskriterier för tillsyn (kap. 10)*

Utredningen föreslår att Socialstyrelsen och länsstyrelserna får i uppdrag att utveckla nationella bedömningskriterier utifrån värdegrunden. Enligt förslaget ska värdegrunden fastställas i lagen och enligt de gällande reglerna ska värdegrunden då ingå i den statliga tillsynen som utförs av Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Dessa myndigheter fick 2007 i uppdrag av regeringen att utforma nationella bedömningskriterier för att skapa en mer enhetlig tillsyn av äldreomsorgen över landet.

Äldreförvaltningen ser positivt på och finner det naturligt att nationella bedömningskriterier utvecklas även för värdegrunden.

#### *Fokus på resultat av insatserna (kap. 12)*

Utredningen föreslår att en ny bestämmelse införs i SoL 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. I dag finns i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd SOSFS 2006:5 (S) ett allmänt råd som anger att en genomförandeplan bör upprättas utifrån beslutade insatser.

Äldreförvaltningen ställer sig positiv till ett lagstadgande av genomförandeplaner och vill understryka vikten av vägledning om hur en sådan plan ska/bör vara utformad, d.v.s. rubriker, omfattning, detaljeringsnivå etc.

Många genomförandeplaner har idag alltför olika utformning och målen uttrycks enbart översiktligt enligt SoL som t.ex. ”trygghet, skälig levnadsnivå”.

#### *Nationellt instrument för behovsbedömning (kap. 13)*

Utredningen föreslår att ett nationellt instrument för behovsbedömning ska tas fram för att användas vid utredningar i samband med ansökningar om bistånd enligt SoL samt som underlag för biståndsbeslut. Syftet med ett nationellt instrument är att professionalisera och kvalitetssäkra handläggningen av ansökningar om bistånd enligt SoL. Med hjälp av instrumentet bör det kunna bli lättare att göra rättssäkra behovsbedömningar samt utforma biståndsbeslut utifrån en enhetlig och systematisk utredning av en människas funktionsförmåga och behov. Målet är att standardisera informationsinsamlingen och ge förutsättningar för att utredningsarbetet bedrivs likartat över landet. Utredningen menar att ett nationellt instrument för behovsbedömning säkrar äldres intressen på en rad punkter, som t.ex. äldres möjlighet att påverka hjälpinsatsernas innehåll, omfattning och utförande, välja boende, omvårdnadspersonal och utförare samt välja vad de närstående vill och kan utföra. Dialogen kan underlättas mellan biståndshandläggaren och den äldre eller dennes närstående om hur insatserna ska utformas och senare eventuellt följas upp. Med hjälp av ett nationellt instrument kan biståndshandläggaren undvika att biståndsbeslut saknar tydliga underlag eller är otydligt utformade och därmed svåra att följa upp.

Äldreförvaltningen instämmer i behovet av ett nationellt instrument till stöd för biståndsbedömningen för att uppnå en så lika bedömning som möjligt och bör vara oberoende respektive kommuns eller nämnds ekonomiska situation.

#### *Ersättning till enskilda personer kap 16*

En ny lag införs enligt utredningens förslag som ger kommunerna befogenhet att lämna ersättning till en enskild person om kommunen inte inom skälig tid verkställt ett beslut om bistånd enligt SoL (2001:453) eller om kommunen inte kunnat ge en enskild person det bistånd som socialnämnden garanterat. Ersättning ska enligt förslaget vidare kunna lämnas när nämnden inte kunnat fullgöra en garanti gentemot den enskilde.

Äldreförvaltningen ställer sig tveksam till en sådan lagstiftning. Redan i dag finns ett system med sanktionsavgifter vid dröjsmål med verkställighet. Risken är uppenbar för ytterligare byråkrati och att man späder på en kanske i många fall redan ansträngd ekonomisk situation. Ett dilemma blir att avgöra gränsen för när ersättning ska utgå och vad som blir viktigast, att få insatsen utförd eller den ekonomiska kompensationen. Äldreförvaltningen anser att det är mer värdefullt att satsa resurserna på att förbättra och utveckla äldreomsorgen och dess kvalitet.

### **Bilaga**

Sammanfattning av Värddigt liv i äldreomsorgen SOU 2008:51