



PM 2008:218 RVI (Dnr 327-1702/2008)

Värdigt liv i äldreomsorgen (SOU 2008:51)

Remiss från Socialdepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Som svar på remissen överlämnas och återopas vad föredragande borgarråd anför i promemorian.

Föredragande borgarrådet Ewa Samuelsson anför följande.

Ärendet

Regeringen tillsatte den 1 mars 2007 "Värdighetsutredningen" med uppgift att föreslå en värdighetsgaranti för vård och omsorg om äldre kvinnor och män. Utredningen har överlämnat betänkandet "Värdigt liv i äldreomsorgen" (SOU 2008:51) och därmed slutfört sitt uppdrag.

Värdighetsutredningens förslag syftar till att höja kvaliteten för de äldre och att underlätta äldreomsorgens fortsatta förändrings- och förbättringsarbete. Utredningen bedömer 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. Utredningen föreslår i sitt betänkande följande.

En nationell värdegrund

En bestämmelse om en nationell värdegrund införs i socialtjänstlagen som tydliggör den människosyn, de värderingar och förhållningssätt som ska gälla i den dagliga verksamheten. Utgångspunkten för värdegrunden är att äldre, så långt det är möjligt, ska kunna leva utifrån sin identitet och personlighet. Värdegrunden ska bygga på begreppen, 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.

Lokala värdighetsgarantier med genomförandeplan och värdegrundsmärkning

De lokala värdighetsgarantierna ska beskriva hur den nationella värdegrunden tillämpas, att den enskilde kan göra egna val och hur det nationella instrumentet för behovsbedömning används. 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.

Frivillig värdegrundsmärkning av äldreomsorg, i såväl kommunal som privat regi, förstärker garantin genom att den redovisar fastställd kvalitet på enhetsnivå. Värdegrundsmärkningen tydliggör för de äldre och deras närstående vad de kan förvänta

sig av utföraren och ökar deras möjligheter till inflytande och val. Ett statligt bidrag med 10 mnkr föreslås för planering och utveckling av ett system för värdegrunds- märkning som kan sökas av organisationer som är lämpliga för uppgiften.

Bidrag för att utbilda äldreomsorgens ledare i värdegrundsarbete

För att stimulera arbetet med värdegrunden föreslås ett statligt bidrag med 200 mnkr som fördelas genom schablon till kommuner och privata utförare. Det ska användas för att utveckla ledarskap och för att implementera värdegrunden.

Handlednings- och informationsmaterial om värdegrundsarbete

För att stödja införandet av värdegrunden föreslår utredningen att ett handlednings- material till all personal inom äldreomsorgen tas fram och för tillämpning av värde- grunden avsätts 2 mnkr.

Information till medborgarna

Utredningen föreslår att socialtjänstlagen kompletteras med en bestämmelse om att socialnämnden årligen ska offentliggöra hur kvaliteten utvecklats och säkrats inom äldreomsorgen utifrån värdegrunden. Det ska vara tydligt vad äldreomsorgen kan erbjuda och vad de äldre och deras närstående kan förvänta sig när de behöver äldre- omsorg. Det är viktigt att äldreomsorgens verksamheter följs upp och att relevant information redovisas och presenteras på ett enkelt och lättillgängligt sätt i både tryckt och elektronisk form.

Bedömningskriterier för tillsyn av värdegrundens tillämpning

För att tillgodose en likvärdig tillsyn av värdegrunden föreslår utredningen att Soci- alstyrelsen och länsstyrelserna får i uppdrag att utveckla nationella bedömningskrite- rier.

Ökat inflytande för äldre över insatser i äldreomsorgen

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

Nationellt instrument för behovsbedömning

Utredningen föreslår ett nationellt bedömningsinstrument som ska användas vid ut- redningar om bistånd enligt socialtjänstlagen samt som underlag för beslut.

Kompetensutveckling för biståndshandläggare

Ett statligt stimulansbidrag med 40 mnkr ska utveckla kunskapen och kompetensen hos kommunernas biståndshandläggare för att uppnå intentionerna i den nationella värdegrunden. Utredningen bedömer att det även finns ett långsiktigt behov av erfa- renhets- och kunskapsutbyte för biståndshandläggare på regional nivå.

Kommunal befogenhet om ersättning till enskilda personer

Utredningen föreslår en ny lag som ger kommunerna befogenhet att ersätta en en- skild person om kommunen inte har verkställt ett beslut inom skälig tid eller inte kunnat ge det bistånd som nämnden garanterat.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, äldrenämnden samt till stadsdelsnämnderna Enskede-Årsta-Vantör, Rinkeby-Kista och Östermalm. Kommunstyrelsens pensionärsråd har inkommit med synpunkter på ärendet den 9 september 2008.

Stadsledningskontoret ser mycket positivt på regeringens initiativ och anser att frågor om värdegrund är mycket angelägna för att därigenom utveckla och förbättra omsorgen och vården om äldre personer. Stadsledningskontorets uppfattning är att bristerna inom äldreomsorgen inte i första hand beror på avsaknaden av lagstiftning, utan snarare att den inte efterlevs eller att rutiner, uppföljning och analys saknas i arbetet. Utredningens förslag om en särskild värdegrundsbestämmelse för äldre människor är en uttolkning av socialtjänstlagens portalparagraf. Stadsledningskontoret anser att det är problematiskt att en av lagens målgrupper särbehandlas. Stadsledningskontoret anser att det är bra att staten med särskilda bidrag stimulerar utvecklingen av värdegrundsarbetet och delar utredningens uppfattning om att ledarskapet liksom medarbetarnas kompetens och utveckling är av stor betydelse. Stadsledningskontoret anser dock att de föreslagna statliga stimulansmedlen är klart otillräckliga. Kontoret ser flera svårigheter i förslaget om att kommunerna kan ersätta enskilda om de inte inom skälig tid fått beslutat bistånd eller att garantin inte fullgjorts. Enligt stadsledningskontoret är det inte rimligt att skapa ett parallellt system till kommunernas rapporteringsskyldighet till länsstyrelserna och länsrätternas möjlighet att besluta om sanktionsavgifter.

Äldrenämnden anser att en lagstadgad nationell värdegrund som ger en tydlig definition av vad en värdig äldreomsorg ska vara, är ett välkommet förslag. Det är viktigt att det lokala värdegrundsarbetet blir konkret och att frågor om bemötande och förhållningssätt blir en naturlig del i det vardagliga arbetet. I sammanhanget ser äldrenämnden det som mycket viktigt att lyfta fram chefens centrala roll när det gäller att utveckla den etiska dimensionen i omsorgsarbetet. Äldrenämnden välkomnar 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. Den skulle klargöra vilken service medborgaren kan förvänta sig av kommunen samt ge goda incitament för kommunen att åtgärda eventuella brister som uppkommer. Äldrenämnden anser att den nya lagstiftningen också kan komma att påverka kommuner till ett mer kund- och brukarinriktat synsätt.

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd är positiv till utredningens samlade förslag gällande en värdighetsgaranti för vård och omsorg om äldre kvinnor och män. Vad gäller ersättning till enskild person vill nämnden poängtera att det är viktigt, om denna nya lag införs, med tydliga riktlinjer för hur detta skall tillämpas. Nämnden vill även framföra att eventuellt ökade kostnader för äldreomsorgen måste kompenseras i ersättningsssystemet för att värdighetsgarantin ska bli praktiskt möjlig att genomföra.

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd beslutade att överlämna stadsdelsförvaltningens förslag till yttrande utan eget ställningstagande.

Östermalms stadsdelsnämnd är i stort sett positiv till utredningen och anser att den utgör ett bra underlag och riktlinjer för de värderingar och de förhållningssätt som ska gälla i äldreomsorgen. Nämnden ställer sig positiv till förslaget om ett sti-

mulansbidrag för ledarskapsutveckling för att implementera värdegrunden, men ser dock en risk i att arbetsledarnas många gånger höga arbetsbelastning kan utgöra ett hinder i att uppnå en ökad värdighet i äldreomsorgen. Det behövs utöver tillfälliga stimulansbidrag även långsiktiga lösningar där nämnden, liksom utredarna, anser att det är nödvändigt att öka antalet arbetsledare. Nämnden ställer sig positiv till införandet av en särskild bestämmelse i socialtjänstlagen om en nationell värdegrund. En gemensam värdegrund fastställd i lag tydliggör de värderingar och förhållningssätt som ska gälla i äldreomsorgen och kan förhoppningsvis bidra till ett perspektivskifte i synen på äldre. Nämnden ställer sig bakom förslaget att socialtjänstlagen kompletteras med en bestämmelse om ökat inflytande för äldre. Det kan förstärka den utveckling som redan pågår inom området och stödja handläggarna i deras arbete att tolka lagen. Nämnden stödjer förslaget om att ta fram ett nationellt instrument för behovsbedömning då det kan bidra till likvärdiga och rättsäkra bedömningar. Vid utvecklandet av ett nationellt bedömningssystem är det viktigt att materialet inte blir för omfattande och detaljstyrt. Instrumentet måste vara flexibelt utifrån ansökans omfattning, handläggaren ska rimligen inte utreda mer än vad ansökan kräver.

Kommunstyrelsens pensionärsråd anser att det är anmärkningsvärt och lite sorgligt att det har ansetts nödvändigt att utreda och föreslå särskild lagstiftning för att Sveriges äldre invånare ska få en värdig behandling när de behöver samhällets stöd och omsorg. Det är knappast möjligt att lagstiftningsvägen kommendera fram en viss människosyn eller önskvärda attityder till äldre och åldrande. Rådet ser förslaget som ett försök att på traditionellt svenskt sätt manifesteras en nationell konsensus kring äldreomsorgen. Ett område som utredningen beskriver som problemtyngt och resurskrävande. Rådet vill förstås inte motsätta sig ett så vällovt förslag. Rådet ställer sig i stort bakom äldreförvaltningens tjänsteutlåtande och beklagar att utredningen inte tar upp frågan om grundförutsättningarna för att bedriva en god äldreomsorg, nämligen tillräckliga resurser för att svara mot mål och åtaganden.

Mina synpunkter

Värdighetsutredningen ger bra underlag och riktlinjer för de värderingar och de förhållningssätt som bör och ska gälla i den dagliga verksamheten för att kvaliteten ska utvecklas och en värdig äldreomsorg ska kunna uppnås. Meningen är att göra det tydligt för alla vad äldreomsorgen ska erbjuda och vad de äldre och deras anhöriga ska kunna förvänta sig.

På många håll bedrivs redan idag en äldreomsorg av god kvalitet och det är min förhoppning att utredningens förslag ska bidra till att öka tilliten till äldreomsorgen. Det är dock olyckligt att utredningen framställer brister inom äldreomsorgen som allmängiltiga och vanligt förekommande.

Precis som kommunstyrelsens pensionärsråd påpekar är det i grunden sorgligt att det ansetts behövas en särskild lagstiftning för att äldre ska kunna leva utifrån sin identitet och personlighet, det borde ju egentligen vara en självklarhet. Men en tydlig lagstiftning kan hjälpa till att lyfta upp de här frågorna på agendan, och få oss att reflektera över vårt förhållningssätt och vår syn på åldrandet. Vår individualitet minskar inte ju äldre vi blir, forskning visar till och med på det motsatta. Därför är det viktigt att äldreomsorgen individanpassas mer. I Stockholms stad pågår ett långsiktigt, medvetet och systematiskt arbete för att säkra och förbättra kvaliteten och utveckla äldreomsorgens verksamheter.

Värdighetsgaranti (kap 4)

Det är välkommet att kommunerna själva ska avgöra hur värdegrunden ska tillämpas. För att arbetet med värdegrunden ska fungera måste den vara en del i det större kvalitetsutvecklings- och uppföljningsarbetet. Värdegrundens delar måste göras mätbara för att möjliggöra uppföljning på enhetsnivå. De bör kunna tillämpas av såväl kommunala som privata utförare.

Stockholms stad har redan påbörjat ett arbete i den riktningen. Redan i stadens budget för 2007 fanns ett uppdrag till äldrenämnden att följa regeringens arbete med en värdighetsgaranti inom äldreomsorgen. I majoritetens förslag till budget för 2009 går vi vidare med värdegrundsarbetet och uppdrar åt äldrenämnden att utarbeta en stadsgemensam värdegrund för äldreomsorgen.

För att en värdegrund, oavsett om den är nationell eller lokal, ska bli levande och nå alla äldre krävs ett omfattande arbete bland chefer och personal på enhets- och arbetsgruppsnivå. Ledarskapet liksom medarbetarnas kompetens och utbildning har stor betydelse. Ledarna har en mycket viktig roll för att utveckla ett etiskt förhållningssätt i omsorgsarbetet. Därför kan det finnas ett behov för verksamhets- och tillsynsansvariga att analysera hur mycket personal en enhetschef bör ha för att kunna vara en närvarande och handledande ledare.

Det är först när värdegrunden blir en naturlig del i det dagliga arbetet som värdegrunden kan genomsyra hela verksamheten och nå alla äldre. Det är viktigt att all personal är delaktig i värdegrundsarbetet från början. Personalens förhållningssätt är centralt för att tillgodose den äldres behov av värdigt liv och välbefinnande. Det behövs utrymme för värdegrunds- och etikdiskussioner och att personalen får möjlighet till handledning och stöd från närvarande arbetsledare. Det är i mötet människor emellan som värdegrundens innebörd avspeglar sig. Det är där som resultatet av vårt arbete kommer till uttryck.

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

Alla medborgare ska kunna leva utifrån sin identitet och sin personlighet oberoende ålder. En av socialtjänstlagens grundläggande utgångspunkter är alla människors lika värde. Värdighet och ett socialt innehåll i vardagen är redan tydliga mål inom äldreomsorgen, och på många håll är detta också en realitet. Däremot behöver vi bli bättre på att följa upp hur målen faktiskt efterlevs.

Livskvaliteten för äldre i behov av vård och omsorg är starkt kopplad till en kunig och engagerad ledning, en personal med rätt kompetens samt tillräckliga och rätt använda resurser. Stockholms stads äldreplan för 2007-2011 slår fast att äldreomsorgen ska präglas av hög kvalitet, inflytande, individualisering och trygghet. Utformningen av det stöd som ges ska kännetecknas av valfrihet. För oss är värdighet och respekt utgångspunkten för att äldre ska kunna leva sina liv som de själva önskar.

Nationell värdegrund (kap 6)

En lagstadgad nationell värdegrund som ger en tydlig definition av vad en värdig äldreomsorg ska vara, är ett välkommet förslag. Genom detta tydliggörs den människosyn som ska gälla för äldreomsorgen, om varje människas absoluta och okränkbara värde och om rätten att få bli sedd och bemött med värdighet, med respekt för egna val. Värdegrunden anger den inriktning och de förhållningssätt som ska gälla för äldreomsorgen.

Värdegrunden handlar om ett värdigt liv som betonar den personliga integriteten, möjlighet att upprätthålla sitt självbestämmande, anpassning efter den enskilda individen, liksom delaktighet i beslut och insatser och förstås ett gott bemötande av den äldre och närstående. Dessutom innebär det rätten till trygghet och meningsfullhet.

Detta är krav som egentligen redan ställs på äldreomsorgen genom nuvarande lagstiftning. Värdegrunden handlar därför inte om nya krav eller direkta ambitionshöjningar, utan syftar snarare till att tydliggöra ett annat förhållningssätt och en annan syn på äldre.

Förslaget kan inte ses som någon patentlösning på de problem som utredningen pekar på. Däremot skulle en lagreglering kunna bidra till att sätta ett ökat fokus på det viktiga lokala värdegrundsarbetet och, tillsammans med olika konkreta åtgärder, leda till att all äldreomsorg kan leva upp till den värdegrund utredningen lyfter fram. Önskvärda åtgärder skulle kunna vara att analysera vilken bemanning som krävs för att exempelvis kunna etablera en relation till en person med demenssjukdom så att hon får ett värdigt liv, eller vilka förutsättningar som är nödvändiga för att en enhetschef ska kunna vara en närvarande och handledande ledare.

Det är viktigt att en värdegrund omfattar alla medborgare. Socialtjänstlagens portalparagraf anger de övergripande målen och grundläggande värderingarna för socialtjänstens insatser. En nationell värdegrund för äldreomsorgen är självklart ett välkommet initiativ, men samtidigt är det problematiskt att en av lagens målgrupper särbehandlas i synen på hur insatserna ska utformas. Olika etiska utgångspunkter för olika målgrupper kan vara svårt att förena med lagens portalparagraf om alla människors lika värde. Det vore därför önskvärt om värdegrundsbestämmelsen lyftes in under portalparagrafen i socialtjänstlagen och utformades på ett sådant sätt att den går att tillämpa på alla.

En viktig del i äldreomsorgens kvalitet är samarbetet med landstinget och en samsyn i vården och omsorgen. Socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen är den gemensamma grunden för detta, varför eventuella förändringar borde vara samstämmiga i de båda lagarna. Många anställda i kommunerna är dessutom till sin profession hälso- och sjukvårdspersonal. Även socialtjänstpersonal omfattas av hälso- och sjukvårdslagen i och med utförandet av delegerade hälso- och sjukvårdsuppgifter. En enhetlig lagstiftning om värdegrund är nödvändig för att uppnå en tydlighet gentemot såväl personal som äldreomsorgens vård- och omsorgstagare.

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. Det är bra att kommunerna kompenseras för de ökade kostnader som förslaget kan medföra. Det är dock nödvändigt med en samordnad och systematisk långsiktig satsning för att få en hållbar utveckling av kvaliteten inom äldreomsorgen. Det är viktigt att stimulansbidraget utformas på ett sådant sätt att värdegrundsarbetet inte riskerar att bli ett projekt som bedrivs vid sidan om den ordinarie verksamheten. För att lyckas krävs en långsiktighet som sträcker sig bortom det kortsiktiga stimulansbidraget.

Det är i nuläget svårt att bedöma utredningens beräkningar om de kommunala kostnaderna för ambitionshöjning inom biståndsbedömningen och värdegrundsarbetet. En förutsättning är dock att kommunerna får full kostnadstäckning.

Värdegrund – handledning och information (kap 8)

För att införandet av en värdegrund i äldreomsorgens verksamheter ska få genomslag krävs att lagändringen görs känd och får bli en inspirationskälla till etiska samtal och reflektion kring den egna enhetens värdegrund. Det är då värdefullt med bra handledningsmaterial. De regionala FoU-miljöerna bör här kunna vara en värdefull resurs i genomförandet.

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. Att kommunen öppet redovisar sin kvalitet är viktigt för att stärka inflytandet och insynen för invånarna. I Stockholms stad finns kundval som underlättar medborgarnas val och jämförelser av verksamheter.

Tjänsterna måste på ett enkelt och konkret sätt tydliggöras så att medborgarna kan ha rimliga förväntningar på dessa. I Stockholms stad finns kvalitetsgarantier och möjlighet att jämföra olika verksamheter. E-tjänster och kontaktcenter ska ytterligare underlätta för brukare och anhöriga att göra aktiva val.

Bedömningskriterier för tillsyn (kap 10)

Förslaget om att Socialstyrelsen och länsstyrelserna ska utarbeta nationella bedömningskriterier för värdegrundens tillämpning är välkommet för att skapa en nationellt likvärdig tillsyn av värdegrunden. Det är dock viktigt att arbetet förankras hos kommunerna. Kommunerna har goda kunskaper i dessa frågor. Som exempel kan nämnas det centrala kansli för likställighet i biståndsbedömning som inrättats i Stockholms stad.

Ökat inflytande för äldre (kap 11)

En viktig del i värdighet i äldreomsorgen är att så långt möjligt kunna bestämma över sitt liv även när man har nedsatt autonomi. Det är därför positivt att socialtjänstlagen kompletteras med en bestämmelse om att den äldre, så långt det är möjligt, ska kunna välja när och hur insatserna ska ges. Det kan förstärka den utveckling som redan pågår inom området och stödja biståndshandläggarna i deras arbete att tolka lagen.

Som utredarna påpekar är detta inget nytt utan snarare ett förtydligande av att socialtjänstens verksamhet ska utformas utifrån den enskildes individuella behov och önskningsar.

För att skapa mer flexibilitet både för brukare och för personal är det bra att komma ifrån alltför preciserade beslut. Biståndsbedömningen bör inriktas på att bedöma omfattning av behoven, inte detaljerat fastställa vilka insatser som ska utföras. De insatser som behövs kan variera över tid, och måste få utformas av den äldre tillsammans med sin hemtjänstpersonal. Biståndsbedömarens viktiga arbetsuppgifter blir då att vara den äldres rådgivare samt att följa upp att den äldres behov och önskemål tillgodoses.

Stockholms stad har nyligen antagit nya riktlinjer för biståndshandläggning inom äldreomsorgen. De nya riktlinjerna innebär en kraftig och viktig kvalitetsförbättring av äldreomsorgen. Riktlinjerna utgår tydligare från den enskildes behov och vardags-situation. För att skapa flexibilitet ska den enskilde, i samråd med utföraren, kunna

byta ut en insats mot en annan inom ramen för biståndsbeslutet. Den enskilde ska också kunna välja mellan att få hjälp med matlagning eller leverans av matlåda. En annan viktig kvalitetsförbättring är att den enskildes egen upplevelse av otrygghet ska vara skäl nog för att få trygghetslarm beviljat. I riktlinjerna klargörs också att bedömningen för servicehusboende ska grunda sig på en helhetsbedömning där den enskildes ålder, hälsotillstånd och upplevelse av otrygghet ska beaktas.

Fokus på resultat av insatserna (kap 12)

Genomförandeplaner med beskrivningar om hur den beslutade insatsen ska genomföras är ett värdefullt instrument och tillämpas redan i staden. Dessa har en stor betydelse för de äldres delaktighet. Det är dock viktigt med vägledning om hur en sådan plan ska eller bör vara utformad. Många genomförandeplaner har idag alltför olika utformning och målen uttrycks enbart översiktligt.

Nationellt instrument för behovsbedömning (kap 13)

Det är positivt att ett nationellt bedömningsinstrument tas fram och valideras. Det blir ett viktigt stöd för att uppnå en så lika bedömning som möjligt och bör vara oberoende respektive kommuns eller nämnds ekonomiska situation. Det kan också bli en viktig del i en utveckling av biståndsbedömarrollen.

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. Att biståndshandläggarnas kompetensutveckling särskilt uppmärksammas av utredningen är av största betydelse, liksom att erfarenhets- och kunskapsutbyte sker på såväl lokal, regional och nationell nivå.

Värdegrundsmärkning (kap 15)

Utredningens förslag om ett system för värdegrundsmärkning är bra och kan ge en ökad tydlighet för den enskilde om en verksamhets kvalitet, och vara en sporre till lokalt förbättringsarbete. Det är dock viktigt att den granskning och bedömning som görs inför en värdegrundsmärkning sker på ett kvalificerat sätt. Här bör också de äldres upplevelser stå i centrum, till exempel genom brukarenkäter. Det är de äldre och deras anhöriga som bäst kan avgöra om utföraren inom äldreomsorgen har levt upp till sina åtaganden. Värdegrundsmärkningen måste utformas som ett diskuterande dokument, där verksamhetens styrkor och svagheter lyfts fram. Flera kommuner har kommit långt i sin kvalitetsmärkning och deras erfarenheter bör tas till vara. Arbetet med värdegrundsmärkning bör vidare samordnas med arbetet med att utveckla den statliga tillsynen, liksom den tillsyn som varje kommun har.

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. Det är positivt med en sådan lag då den skulle klargöra vilken service medborgaren kan förvänta sig av kommunen samt ge goda incitament för kommunen att åtgärda eventuella brister som

uppkommer. Den nya lagstiftningen kan också komma att påverka kommuner till ett mer kund- och brukarinriktat synsätt, något som skulle vara mycket positivt.

Redan idag finns ett system med sanktionsavgifter vid dröjsmål med verkställighet. Den sanktionsavgift som fastställs tillfaller dock staten. Den person som drabbats har således inte någon rätt att med stöd av dessa bestämmelser få ersättning, vare sig ekonomisk eller på annat sätt. Det är dock inte rimligt att skapa parallella system där kommunen riskerar att bli dubbelt ersättningsskyldig, utan man bör bestämma sig för ett av systemen.

Den nya lag som föreslås innebär inte någon skyldighet för kommunerna att lämna ersättning, utan endast en befogenhet. Utformningen av ersättningssystemet måste vara noga genomtänkt. Det är viktigt att det inte uppfattas som att kommunen försöker köpa sig fri genom ett ersättningssystem, i stället för att vidta nödvändiga och snabba åtgärder. Om matlådan uteblir måste personalen se till att den äldre får mat på annat sätt. Sju extra matlådor nästa vecka kan inte kompensera att den äldre behöver mat här och nu. Vid tillämpningen är det också viktigt att beakta likställighetsprincipen som innebär att kommunen måste behandla alla sina medborgare lika.

Att hitta flexibla lösningar är en central del i värdegrundsarbetet. De brukarundersökningar som genomförs i staden visar att det endast är en mindre del som inte är nöjda med den insats de får. Brister och synpunkter på omsorgen åtgärdas bäst genom en dialog med den äldre, anhöriga, biståndshandläggaren och utföraren. Ekonomisk ersättning ska därför bara ses som en sista utväg, och som ett komplement, när alla andra möjligheter är uttömda.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Som svar på remissen överlämnas och återopas vad föredragande borgarråd anför i promemorian.

Stockholm den 15 oktober 2008

EWA SAMUELSSON

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Värdigt liv i äldreomsorgen (SOU 2008:51), sammanfattning.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Carin Jämtin* (s) och *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen beslut att
Som svar på remissen överlämnas följande yttrande

Vi instämmer med Kommunstyrelsens pensionärsråd (KPR) att det är anmärkningsvärt och lite sorgligt att det har ansetts nödvändigt att utreda och föreslå en särskild lagstiftning för att Sveriges äldre invånare ska få en värdig behandling när de behöver samhällets stöd och om-

sorg. Det är knappast möjligt att lagstiftningsvägen kommendera fram en viss människosyn eller önskvärda attityder till äldre och åldrande. Troligen skulle en utökning av antalet arbetsledare och en kontinuerlig utbildning för alla medarbetare om den värdegrund som socialtjänstlagen bygger på vara en rakare väg till en värdigare äldreomsorg.

Vi håller med äldreförvaltningen att grundförutsättningarna för att bedriva en god äldreomsorg är bemanning och resurser och att det är synd att utredningen inte tar upp detta. En annan grundförutsättning är också att staden behåller sin kontroll över äldreomsorgen och inte planlöst privatiserar all verksamhet utan att ha tillräcklig kontroll och tillsyn över den privatiserade verksamheten. Oavsett kommunal eller privat bedriven äldreomsorg ska äldre kunna känna sig trygga med att verksamheten håller en hög kvalitet och har tillräckliga resurser för att bedriva en god verksamhet. Så är tyvärr inte fallet idag.

Vi tycker att förslaget om ett nationellt instrument för biståndsbedömningen för att uppnå likvärdiga bedömningar över landet, oberoende av kommuners och nämnders ekonomiska situation, är mycket bra. I likhet med äldreförvaltningen och KPR är vi mycket tveksamma till lagstiftning om skadeståndsliknande ersättning till enskilda personer. De resurser som finns anser vi ska användas till att bedriva en god verksamhet!

Det antecknades till förteckningen att miljöpartiet lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Carin Jämtin, Roger Mogert, Tomas Rudin och Malte Sigemalm* (alla s) och *Ann-Margarethe Livh* (v) med hänvisning till reservationen av (s) och (v) i borgarrådsberedningen.

Det antecknades till protokollet att miljöpartiet lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

ÄRENDET

Regeringen tillsatte den 1 mars 2007 ”Värdighetsutredningen” med uppgift att föreslå en värdighetsgaranti för vård och omsorg om äldre kvinnor och män. Utredningen har överlämnat betänkandet ”Värdigt liv i äldreomsorgen” (SOU 2008:51) och därmed slutfört sitt uppdrag.

Värdighetsutredningens förslag syftar till att höja kvaliteten för de äldre och att underlätta äldreomsorgens fortsatta förändrings- och förbättringsarbete. Utredningen bedömer 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.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, äldrenämnden samt till stadsdelsnämnderna Enskede-Årsta-Vantör, Rinkeby-Kista och Östermalm. Kommunstyrelsens pensionärsråd har inkommit med synpunkter på ärendet den 9 september 2008.

<i>Innehållsförteckning</i>	<i>Sid</i>
Stadsledningskontoret	11
Äldrenämnden	13
Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd	17
Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd	18
Östermalms stadsdelsnämnd	21
Kommunstyrelsens pensionärsråd	23

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 19 september 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret ser mycket positivt på regeringens initiativ och anser att frågor om värdegrund är mycket angelägna för att därigenom utveckla och förbättra omsorgen och vården om äldre personer. Det är dock olyckligt att utredningen framställer brister inom äldreomsorgen som allmängiltiga och vanligt förekommande. I Stockholms stad pågår ett långsiktigt, medvetet och systematiskt arbete för att säkra och förbättra kvaliteten och utveckla äldreomsorgens verksamheter.

Stadsledningskontorets uppfattning är att de brister som finns inom äldreomsorgen inte i första hand beror på avsaknaden av lagstiftning, utan snarare på grund av att den inte efterlevs eller att rutiner, uppföljning och analys saknas i arbetet. Som exempel kan nämnas frågor om kvalitet, inflytande och delaktighet i insatsens utformning samt genomförandeplaner som redan idag finns i lagstiftningen och nationella styrdokument. Stadsledningskontoret tycker att förslaget om genomförandeplaner är bra, vilka redan finns i staden inklusive en beskrivning om hur den beslutade insatsen ska genomföras.

Socialtjänstlagens portalparagraf anger de övergripande målen och grundläggande värderingarna för socialtjänstens insatser. Utredningens förslag om en särskild värdegrundsbestämmelse för äldre människor är en uttolkning av portalparagrafen. Stadsledningskontoret anser att det är problematiskt att en av lagens målgrupper särbehandlas i synen på hur insatserna ska utformas. Olika etiska utgångspunkter för olika målgrupper kan inte anses förenligt

med lagens portalparagraf om alla människors lika värde.

En viktig del i äldreomsorgens kvalitet är samarbetet med landstinget och en samsyn i vården och omsorgen. Enligt stadsledningskontoret är socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen den gemensamma grunden för detta, varför eventuella förändringar för en viss målgrupp bör vara samstämmiga i lagarna.

Stadsledningskontoret tycker att utredningens förslag om ett system för värdegrunds- märkning är bra med ett statligt stimulansbidrag om 10,0 mnkr för att utveckla ett sådant system. Flera kommuner har kommit långt i sin kvalitetsmärkning och har därmed erfarenheter som gör dem väl lämpade för uppgiften.

Stadsledningskontoret anser att det är bra att staten med särskilda bidrag stimulerar utvecklingen. Det är dock nödvändigt med en samordnad och systematisk långsiktig satsning för att få en hållbar utveckling av kvaliteten inom äldreomsorgen. Abstrakta begrepp såsom trygghet och värdighet måste ges en betydelse som är användbara i det praktiska och vardagliga arbetet.

Stadsledningskontoret delar utredningens uppfattning om att ledarskapet liksom medarbetarnas kompetens och utbildning har stor betydelse. Ledarna har, såsom utredningen påpekar, en mycket viktig roll för att utveckla ett etiskt förhållningssätt i omsorgsarbetet.

Stadsledningskontoret instämmer i utredningens bedömning om vikten av att värdegrundsarbetet får genomslag, såväl hos äldreomsorgens ledare och medarbetare som hos allmänheten. För detta krävs en betydligt större satsning än vad som är möjligt att göra inom ramen för de föreslagna 2 mnkr. Även de föreslagna 40,0 mnkr för att utveckla kunskap och kompetens hos landets biståndshandläggare är klart otillräckligt då de ska fördelas på 290 kommuner.

Stadsledningskontoret tycker att utredningens förslag om kontinuerlig redovisning och information om äldreomsorgens verksamheter till medborgarna är bra. I Stockholm finns kundval som underlättar medborgarnas val och jämförelser av verksamheter.

Stadsledningskontoret anser att de offentliga resurserna ska användas för att förbättra och utveckla verksamheter och dess kvalitet. Det är också viktigt att tydliggöra tjänsterna på ett enkelt och konkret sätt så att medborgarna kan ha rimliga förväntningar på dessa. I Stockholm finns kvalitetsgarantier och möjlighet att jämföra olika verksamheter. E-tjänster och kontaktcenter ska ytterligare underlätta för brukare och anhöriga att göra aktiva val.

Stadsledningskontoret anser att förslaget om att Socialstyrelsen och länsstyrelserna ska utarbeta nationella bedömningskriterier för värdegrundens tillämpning måste förankras hos kommunerna. Kommunerna har goda kunskaper i dessa frågor, som exempel kan nämnas ett centralt kansli för likställighet i biståndsbedömning i Stockholms stadsdelsnämnder.

Stadsledningskontoret kan se flera svårigheter med att kommunerna ska ersätta enskilda då dessa inte inom skälig tid fått beslutat bistånd eller att garantin inte fullgjorts. Till exempel tolkningen om vad som är skälig tid och om insatsens utförande. Förväntningar och värderingar om vad som faktiskt kan anses vara rimligt i förhållande till den enskildes behov och lagstiftningen kan också misstämman. En ekonomisk ersättning kan heller aldrig ersätta den omsorg som uteblivit.

De brukarundersökningar som genomförs i staden visar att det endast är en mindre del som inte är nöjda med den insats de får. Brister och synpunkter på omsorgen åtgärdas bäst genom en dialog med den äldre, anhöriga, biståndshandläggaren och utföraren. Stadens har också rutiner för hanteringen av synpunkter och klagomål. Ytterligare hantering av klagomål genom en särskild lag såsom utredningen föreslår, skulle enligt stadsledningskontoret, ta resurser i anspråk, resurser som ska användas till själva vården och omsorgen.

Stadsledningskontoret vill därför avvisa en sådan lag och menar att det är viktigt att koncentrera resurser och fokusera på att utveckla och förbättra kvaliteten. Stadsledningskontoret anser heller inte att det är rimligt att skapa ett parallellt system till rapporteringsskyldigheten till länsstyrelserna för icke verkställda beslut med möjlighet för länsrätterna att besluta om sanktionsavgifter.

Stadsledningskontoret kan i nuläget inte bedöma utredningens beräkningar om de kom-

munala kostnaderna som beräknats till 20 mnkr för ambitionshöjning inom biståndsbedömningen och värdegrundsarbetet. Kontoret förutsätter dock att kommunerna får full kostnads- täckning.

Sammanfattningsvis vill stadsledningskontoret påpeka att det krävs en betydligt större satsning än vad som är möjligt inom ramen för de statliga stimlansbidrag som föreslås om värdegrundsarbetet ska få genomslag.

Äldrenämnden

Äldrenämnden beslutade vid sitt sammanträde den 16 september 2008 att

1. i huvudsak bifalla förvaltningens förslag till beslut samt att
2. därutöver anföra:

En lagstadgad nationell värdegrund som ger en tydlig definition av vad en värdig äldreomsorg ska vara, är ett välkommet förslag. Genom detta tydliggörs den mänskossyn som ska gälla för äldreomsorgen, om varje människas absoluta och okränkbara värde och om rätten att få bli sedd och bemött med värdighet, med respekt för egna val. Meningen är att göra det tydligt för alla vad äldreomsorgen ska erbjuda och vad de äldre och deras anhöriga ska kunna förvänta sig när de behöver äldreomsorg.

Utredningen ger bra underlag och riktlinjer för de värderingar och de förhållningssätt som bör och ska gälla i den dagliga verksamheten för att kvaliteten ska utvecklas och en värdig äldreomsorg skall kunna garanteras och tilliten till äldreomsorgen öka. Värdegrunden handlar om ett värdigt liv som betonar den personliga integriteten, möjlighet att upprätthålla sitt självbestämmande, anpassning efter den enskilda individen, liksom delaktighet i beslut och insatser och förstås ett gott bemötande av den äldre och närstående. Dessutom innebär det rätten till trygghet och meningsfullhet.

Det är viktigt att det lokala värdegrundsarbetet blir konkret och att frågor om bemötande och förhållningssätt blir en naturlig del i det vardagliga arbetet. I sammanhanget är det mycket viktigt att lyfta fram chefens centrala roll när det gäller att utveckla den etiska dimensionen i omsorgsarbetet.

Utredningen anser att lokala värdighetsgarantier bör införas i äldreomsorgen som ska kunna tillämpas av både kommunala och privata utförare. För Stockholms stad vidkommande har detta hörtsammats. Redan i stadens budget för 2008 fanns ett uppdrag till äldrenämnden att följa regeringens arbete med en värdighetsgaranti inom äldreomsorgen. I majoritetens förslag till budget för 2009 går vi vidare med värdegrundsarbetet och uppdrar åt äldrenämnden att utarbeta en stadsgemensam värdegrund för äldreomsorgen.

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. Till skillnad från äldreförvaltningen välkomnar vi en sådan lag då den skulle klargöra vilken service medborgaren kan förvänta sig av kommunen samt ge goda incitament för kommunen att åtgärda eventuella brister som uppkommer. Den nya lagstiftningen kan också komma att påverka kommuner till ett mer kund- och brukarriktat synsätt, något som vi ser som mycket positivt.

Redan idag finns ett system med sanktionsavgifter vid dröjsmål med verkställig-

het. Den sanktionsavgift som fastställs tillfaller dock staten. Den person som drabbats har således inte någon rätt att med stöd av dessa bestämmelser få ersättning, vare sig ekonomisk eller på annat sätt.

Den nya lag som föreslås innebär inte någon skyldighet för kommunerna att lämna ersättning, utan endast en befogenhet. Om och när, i vilken omfattning och på vilket sätt ersättning ska kunna utgå måste kommunen själv ta ställning till. Den ersättning som utges kan avse ekonomisk ersättning, men även annan form av kompensation såsom exempelvis nedsättning av avgiften för den aktuella tjänsten eller erbjudande om extra stöd eller hjälp utan särskild avgift. Vi vill dock understryka att det vid tillämpningen är viktigt att beakta likställighetsprincipen som innebär att kommunen måste behandla alla sina medlemmar lika.

Reservation anfördes av ledamöterna Berit Kruse m fl (s), Margareta Johansson (v) och Eivor Karlsson (mp), *bilaga 1*.

Äldreförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 1 september 2008 har i huvudsak följande lydelse.

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 att alla 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 ”skäligen 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 ökade möjligheter 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 styrin-

strument 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. rubri-

ker, 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 rättsäkra 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 ottydligt 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.

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 18 september 2008 att godkänna stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av vice ordföranden Magnus Dannqvist, ledamöterna Mervi Mäkinen Andersson, Lennart Pöppel, Sonja Mogert (alla s) och ledamoten Rosa Lundmark (v), *bilaga 1*.

Reservation anfördes av ledamoten Jonas Eklund (mp), *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av ordföranden Andreas Sturesson (kd), ledamoten Marie Ljungberg Schött m.fl. (m) och tjänstgörande ersättaren Peter Backlund (fp), *bilaga 1*.

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 15 augusti 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen är positiv till utredningens samlade förslag gällande en värdighetsgaranti för vård och omsorg om äldre kvinnor och män.

Genomförandeplaner med beskrivningar om hur den beslutade insatsen ska genomföras tillämpas redan i staden och dessa har en stor betydelse för de äldres delaktighet när det gäller att den äldre så långt det är möjligt ska kunna välja när och hur insatserna ska utföras.

Förvaltningen är även positiv till ett nationellt bedömningsinstrument.

Vad gäller ersättning till enskild person vill förvaltningen poängtera att det är viktigt, om denna nya lag införs, med tydliga riktlinjer för hur detta skall tillämpas.

Förvaltningen vill även framföra att eventuellt ökade kostnader för äldreomsorgen måste kompenseras i ersättningssystemet för att värdighetsgarantin ska bli praktiskt möjlig att genomföra.

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 17 september 2008 att överlämna stadsdelsförvaltningens förslag till yttrande utan eget ställningstagande.

Reservation anfördes av vice ordförande Abebe Hailu m.fl (s), ledamot Gunilla Bhur m.fl (v) och tjänstgörande ersättare Levent Özkan (mp), *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av ledamoten Anders Tilly (kd), *bilaga 1*.

Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 17 september 2008 har i huvudsak följande lydelse.

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. Utred-

ningen 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 äldre-

omsorgsverksamheten, 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 styr-

dokument 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 rätts-säkerheten 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.

Östermalms stadsdelsnämnd

Östermalms stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 18 september 2008 att godkänna och överlämna stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Särskilt uttalande gjordes av vice ordförande Rolf Lindell m fl (s), ledamöterna Marion Sundqvist (mp) och Berit Bornecrantz Dias (v), *bilaga 1*.

Östermalms stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 27 augusti 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen är i stort sett positiv till utredningen och anser att den utgör ett bra underlag för de värderingar och de förhållningssätt som ska gälla i äldreomsorgen. Utredningen pekar på områden där brister kan förekomma och som måste utvecklas för att tillförsäkra ökat inflytande och värdigt liv för den enskilde brukaren. Förvaltningens förhoppning är att utredningens förslag kan bidra till att tilliten till äldreomsorgen ökar vilket är viktigt då det på många håll redan idag bedrivs äldreomsorg av god kvalitet. Det är olyckligt när brister inom äldreomsorgen framställs som allmängiltiga och vanligt förekommande. Nedan ges kommentarer till vissa delar i utredningen.

Ledarskapet har stor betydelse för att ett utvecklingsarbete ska få genomslagskraft i en verksamhet och förvaltningen ställer sig positiv till förslaget om ett stimulansbidrag för ledarskapsutveckling för att implementera värdegrunden. Dock ser förvaltningen en risk i att arbetsledarnas många gånger höga arbetsbelastning kan utgöra ett hinder i att uppnå en ökad värdighet i äldreomsorgen. Personalens förhållningssätt är centralt för att tillgodose den äldres behov av värdigt liv och välbefinnande. Det behövs utrymme för värdegrunds- och etikdiskussioner och att personalen får möjlighet till handledning och stöd från närvarande arbetsledare. Det behövs utöver tillfälliga stimulansbidrag även långsiktiga lösningar där förvaltningen, liksom utredarna, anser att det är nödvändigt att öka antalet arbetsledare.

Som utredarna lyfter fram är personalens kompetens och utbildning avgörande för att kunna erbjuda tjänster med god kvalitet till brukarna. Bristande tillgång på yrkeskompetent omvårdnadspersonal är dock en av de största utmaningarna för den framtida äldreomsorgen och förvaltningen ser gärna fortsatta och intensifierade satsningar på utbildning av personalen. Yrkesrollen måste stärkas och det behövs konkreta förslag på hur omvårdnadspersonalens status kan höjas.

Förvaltningen ställer sig positiv till införandet av en särskild bestämmelse i socialtjänstlagen om en nationell värdegrund. En gemensam värdegrund fastställd i lag tydliggör de värderingar och förhållningssätt som ska gälla i äldreomsorgen och kan förhoppningsvis bidra till ett perspektivskifte i synen på äldre. Det blir tydligare vilka krav som ställs på kommunen och som utredarna påpekar kan detta för vissa verksamheter innebära ökade kostnader för hitta nya arbets sätt i enlighet med värdegrunden. Då många problem och brister som förknippas med äldreomsorg, såsom bristande kontinuitet, tid, trygghet och bemötande, ofta sammanhänger med bristande ekonomiska och personella resurser så ställer sig förvaltningen positiv till förslaget om ett statligt ekonomiskt stöd för att implementera värdegrunden.

Som utredarna belyser kan äldreomsorgens uppdrag uppfattas som otydligt och komplext, orsakerna kan vara många. Det är därför viktigt att kommunen blir tydligare med vad som ingår i det offentliga uppdraget och samtidigt kan vara flexibel i förhållande till den enskildes behov och samhällets resurser. Det är en svår balansgång och förvaltningens förhoppning är att utredningens förslag om lokala värdighetsgarantier kan bidra till att tydliggöra för alla vad man kan förvänta sig av kommunens äldreomsorg och minska gapet mellan medborgarnas förväntningar och tillgängliga möjligheter.

Förvaltningen ställer sig bakom förslaget att socialtjänstlagen kompletteras med en bestämmelse om ökat inflytande för äldre. Det kan förstärka den utveckling som redan pågår inom området och stödja handläggarna i deras arbete att tolka lagen. Som utredarna påpekar är detta är inget nytt utan är snarare ett förtydligande av att socialtjänstens verksamhet ska utformas utifrån den enskildes individuella behov och önsknings. Som förvaltningen ser det är det bra att komma ifrån alltför preciserade beslut och efterfrågar någon form av gemensam begreppsapparat för att skapa mer flexibilitet både för brukare och personal.

I enlighet med utredningen anser förvaltningen att det är angeläget att kommuner i högre grad erbjuder äldre en formellt utsedd kontaktperson enligt socialtjänstlagen. Det kan bidra till att den äldre kan leva ett rikt liv och underlätta för den äldre att göra sin röst hörd. När det gäller synpunkter och klagomål är det positivt med en gemensam patient- och brukarnämnd som kan ge äldre och närstående ökade möjligheter att framföra synpunkter men också bidra till framtagande av underlag för mer generella utvecklingsområden.

Förvaltningen stödjer förslaget om att ta fram ett nationellt instrument för behovsbedömning då det kan bidra till likvärdiga och rättsäkra bedömningar. Generellt sett har biståndshandläggare att hantera ett stort antal ärenden och yrket innebär en komplicerad verklighet med förväntningar från olika håll. Ett bedömningsinstrument kan ge förutsättningar till en mer effektiv handlägningsprocess och säkerställa en systematisk och professionell utredning och bedömning. Vid utvecklandet av ett nationellt bedömningssystem är det viktigt att materialet inte blir för omfattande och detaljstyrt. Instrumentet måste vara flexibelt utifrån ansökans omfattning, handläggaren ska rimligen inte utreda mer än vad ansökan kräver.

Kommunstyrelsens pensionärsråd

Kommunstyrelsens pensionärsråd gjorde vid sitt sammanträde den 9 september 2008 följande uttalande:

Det är anmärkningsvärt och lite sorgligt att det har ansetts nödvändigt att utreda och föreslå särskild lagstiftning för att Sveriges äldre invånare ska få en värdig behandling när de behöver samhällets stöd och omsorg. Som äldreförvaltningen skriver (s 3) ska *alla* medborgare kunna leva utifrån sin identitet och sin personlighet oberoende av ålder. ”En av socialtjänstlagens grundläggande utgångspunkter är allas lika värde.”

Det är knappast möjligt att lagstiftningsvägen kommendera fram en viss människosyn eller önskvärda attityder till äldre och åldrande. Förslaget får ses som ett försök att på traditionellt svenskt sätt manifesteras en nationell konsensus kring äldreomsorgen. Ett område som utredningen beskriver som problemtyngt och resurskrävande. KPR vill förstås inte motsätta sig ett så vällovligt förslag.

Vi kan i stort ställa oss bakom äldreförvaltningens utlåtande. I synnerhet vill vi med förvaltningen (s 5) beklaga att utredningen inte tar upp frågan om ”grundförutsättningarna för att bedriva en god äldreomsorg”, nämligen tillräckliga resurser för att svara mot mål och åtaganden. Man kan nämligen få intrycket att en lagstiftad värdegrund har syftet att höja kvaliteten i äldreomsorgen, något som enligt vår uppfattning kräver betydande resurstillskott.

I det sammanhanget vill vi instämma med förvaltningens stöd (s 7) för förslaget om ett nationellt instrument för biståndsbedömningen för att uppnå likvärdiga bedömningar över landet, oberoende av kommuners och nämnders ekonomiska situation.

Äldreförvaltningen för ett intressant resonemang (s 4) om utredningens kapitel 11, *Ökat inflytande för äldre*. Självklart kan en ny, individanknuten SoL-bestämmelse för äldre ta över begreppet ”skälig levnadsnivå”, en tänjbar bedömningsgrund som ger upphov till stora skillnader både mellan och inom kommuner. KPR stöder förslaget om den nya bestämmelsen i SoL, under förutsättning att den blir pregnant formulerad, så att den verkligen bidrar till att ge individen större kontroll över sin egen tillvaro.

I likhet med äldreförvaltningen (s 7) är vi mycket tveksamma till lagstiftning om skadeståndsliknande ersättning till enskilda personer. Förvaltningen argumenterar övertygande mot en sådan lagstiftning. KPR vill tillägga att man i förlängningen kan befara tvister och rättsprocesser som förvisso inte gagnar äldreomsorgen.

Slutligen vill KPR understryka vad förvaltningen påpekar om vikten av tydliga formuleringar och klara definitioner, så att olika tolkningar undviks. Detta bör gälla hela regelverket, så att överensstämmelse råder mellan lagstiftningens olika delar.

RESERVATIONER M.M.

Äldrenämnden

Reservation anfördes av ledamöterna Berit Kruse m fl (s), Margareta Johansson (v) och Eivor Karlsson (mp) enligt följande:

Vi instämmer med KPR i att det är anmärkningsvärt och lite sorgligt att det har ansetts nödvändigt att utreda och föreslå en särskild lagstiftning för att Sveriges äldre invånare ska få en värdig behandling när de behöver samhällets stöd och omsorg. Det är knappast möjligt att lagstiftningsvägen kommande fram en viss människosyn eller önskvärda attityder till äldre och åldrande.

Vi håller med förvaltningen att grundförutsättningarna för att bedriva en god äldreomsorg är bemanning och resurser och att det är synd att utredningen inte tar upp detta. En annan grundförutsättning är också att staden behåller sin kontroll över äldreomsorgen och inte planlöst privatiserar all verksamhet utan att ha tillräcklig kontroll och insyn över den privatiserade verksamheten. Oavsett kommunal eller privat bedriven äldreomsorg ska äldre kunna känna sig trygga med att verksamheten håller en hög kvalitet och har tillräckliga resurser för att bedriva en god verksamhet. Så är tyvärr inte fallet idag.

Vi tycker att förslaget om ett nationellt instrument för biståndsbedömningen för att uppnå likvärdiga bedömningar över landet, oberoende av kommuners och nämnders ekonomiska situation, är mycket bra.

I likhet med äldreförvaltningen och KPR är vi mycket tveksamma till lagstiftning om skadeståndsliknande ersättning till enskilda personer. De resurser som finns anser vi ska användas till att bedriva en god verksamhet!

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av vice ordföranden Magnus Dannqvist, ledamöterna Mervi Mäkinen Andersson, Lennart Pöppel, Sonja Mogert (alla s) och ledamoten Rosa Lundmark (v) enligt följande:

Det är anmärkningsvärt och lite sorgligt att det har ansetts nödvändigt att utreda och föreslå en särskild lagstiftning för att Sveriges äldre invånare ska få en värdig behandling när de behöver samhällets stöd och omsorg. Det är knappast möjligt att lagstiftningsvägen kommande fram en viss människosyn eller önskvärda attityder till äldre och åldrande.

Grundförutsättningarna för att bedriva en god äldreomsorg är bemanning och resurser och att det är synd att utredningen inte tar upp detta. En annan grundförutsättning är också att staden behåller sin kontroll över äldreomsorgen och inte planlöst privatiserar all verksamhet utan att ha tillräcklig kontroll och insyn över den privatiserade verksamheten.

För att ett värdigt sätt att bemöta våra äldre ska få ett verkligt genomslag i äldreomsorgen krävs god utbildning, regelbunden handledning och en ökad bemanning som gör att våra medarbetare orkar såväl fysiskt som psykiskt att ge de äldre ett gott bemötande.

Oavsett kommunal eller privat bedriven äldreomsorg ska äldre kunna känna sig trygga med att verksamheten håller en hög kvalitet och har tillräckliga resurser för att bedriva en god verksamhet. Så är tyvärr inte fallet idag.

Vi tycker att förslaget om ett nationellt instrument för biståndsbedömningen för att uppnå likvärdiga bedömningar över landet, oberoende av kommuners och nämnders ekonomiska situation, är mycket bra.

I likhet med äldreförvaltningen och KPR är vi mycket tveksamma till lagstiftning om skadeståndsliknande ersättning till enskilda personer. De resurser som finns anser vi ska användas till att bedriva en god verksamhet!

Alla kan vara överens om att det är mycket viktigt att höja kvaliteten i äldreomsorgen. Någon har sagt att det sätt på vilket vi behandlar våra äldre säger något om det samhälle vi lever i. Självfallet ska våra äldre liksom alla andra som har behov av socialtjänstens stöd bemötas på ett respektfullt sätt med hänsyn till den personliga integriteten. En av socialtjänstlagens grundläggande utgångspunkter är också att alla är lika värde. Det är därför positivt om utredningens förslag kan leda till förbättringar i bemötandet av våra äldre.”

Däremot beklagar vi att utredningen inte tar upp grundförutsättningarna för att bedriva en god äldreomsorg, nämligen att politikerna beslutar om tillräckliga resurser för att svara mot mål och åtaganden.

Självfallet ska äldre kunna påverka innehåll, vem som ger hjälpen och hur den utförs. Vi är därför positiva till en ny bestämmelse i socialtjänstlagen om att den äldre ska kunna välja när och hur insatserna ska ges. Om en ny bestämmelse ska göra skillnad krävs att den blir så tydligt formulerad att den ger den äldre större kontroll över sin egen tillvaro.

Reservation anfördes av Jonas Eklund (mp) enligt följande:

Utredningen föreslår att en särskild nationell värdegrund för äldreomsorgen ska regleras i lag. I den mån den nuvarande socialtjänstlagen behöver förtydligas för att ge klart uttryck för att äldre människor har rätt till ett gott bemötande inom äldreomsorgen är det förstås välkommet att detta görs.

Det är däremot orimligt att förvänta sig att en statlig satsning på utbildning av äldreomsorgens chefer i en ”nationell värdegrund” för äldreomsorgen i sig ska avhjälpa de kvalitetsproblem som finns, även om kompetenta chefer är en viktig faktor i kvalitetsarbetet. Minst lika viktigt är att det finns tillräcklig bemanning av personal med relevant utbildning för sina uppgifter, kontinuerlig handledning och vidareutbildning samt tid och möjlighet för diskussion och reflektion på arbetsplatserna.

Arbetstidsförkortning, en fungerande företagshälsovård samt möjlighet till friskvård och motion på jobbet är åtgärder som kan hjälpa äldreomsorgen att locka och behålla engagerade anställda som kan ge god vård och omsorg. Sammantaget kräver dessa åtgärder naturligtvis ett budgettillskott till äldreomsorgen.

Att införa ett bemyndigande för kommunerna att betala ersättning för uteblivna insatser och brister i omsorgen framstår som rimligt. I första hand ska dock kommunens resurser gå till att säkerställa en god vård och omsorg. För att undvika en omfattande administration bör en eventuell ersättning i första hand utgå vid allvarliga fel eller kränkande behandling, eller i form av nedsatt avgift vid t.ex. utebliven hemtjänst. Det behövs en mer djupgående utredning av formerna för ersättningen och hur den förhåller sig till rätten till skadestånd i avtalsförhållanden och på grund av brott.

Förslaget att införa en uttrycklig bestämmelse om att äldre personer ska kunna påverka hur och när insatserna inom äldreomsorgen utförs är positivt. Det ska ändå påpekas att respekten för den enskildes rätt att bestämma över sitt eget liv ska genomsyra all socialtjänst.

Särskilt uttalande gjordes av ordföranden Andreas Sturesson (kd), ledamoten Marie Ljungberg Schött m.fl. (m) och tjänstgörande ersättaren Peter Backlund (fp) enligt följande:

Det är önskvärt och välkommet att en särskild värdighetsgaranti införs gällande vården och omsorgen om våra äldre. En värdighetsgaranti kan på ett enkelt sätt tydliggöra för de äldre och deras närstående vilken vård och omsorg de kan förvänta sig av utföraren. Värdighetsgarantin kan också aktivt bidra till ett ökat inflytande, delaktighet och valfrihet för den enskilde. Vidare är den ett viktigt instrument för att tillse att den vård och omsorg som ges är av god kvalitet och väl anpassad för den enskilda individen.

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av vice ordförande Abebe Hailu m.fl (s), ledamot Gunilla Bhur m.fl (v) och tjänstgörande ersättare Levent Özkan (mp) med hänvisning till stadsdelsförvaltningens förslag.

Särskilt uttalande gjordes av Anders Tilly (kd) enligt följande:

Det finns anledning att framföra avvikande och kompletterade synpunkter till vad som förvaltningen framför i sitt förslag till yttrande.

Medborgargarantier

En sådan viktig aspekt är att mitt parti sedan fler år drivit frågan om medborgargarantier inom omsorgerna. För oss kristdemokrater är det självklart att den enskildes ställning behöver stärkas och få ett ökat rättsligt skydd. Vi är övertygade om att ekonomiska styrmedel i form av individ baserad ersättning är ett effektivt sätt att säkra att lagar och beslut efterlevs och att verksamheten bedrivs med stort inslag av brukarinflytande. I linje härmed har vi föreslagit att sanktionsmöjligheter behöver förstärkas och användas i ökad omfattning. Därför har vi i borgerligt styrda kommuner och landsting tagit initiativ till en utveckling mer fler- och mer långtgående användning av medborgargarantier. På nationell nivå har dessa styrmedel saknas.

En anledning till detta är att lagstiftningen inom området saknar bestämmelser om ekonomisk reglering. Vi välkomnar därför de förslag som presenteras i utredningen. Krav på medborgargarantier finns inskrivet i alliansens regeringsprogram och håller på att införas även inom andra samhällssektorer. Sedan länge finns liknande system både i Danmark och Norge.

Värdegrund

En värdegrund för äldreomsorg är viktig eftersom insatser inte endast har ekonomiska och fysiska aspekter. För att säkra en omsorg med hög kvalitet måste även en rad andra faktorer som t.ex. själsliga-, mentala-, sociala- och kulturella aspekter tas med och likställas med de traditionella. Detta kräver delvis ett annat fokus där icke materiella faktorer lyftas fram. För att säkerställa evidens, kompetensutveckling, rättssäkerhet m.m. måste dessa riktlinjer bygga på nationella riktlinjer och ha ett lagligt stöd.

Förvaltningens uppfattning som att skilda lokala förutsättningar för äldreomsorgen gör att detta inte behövs är märkligt och bygger på en missuppfattning. Ett skäl till att etablera en nationell värdegrund är att just säkra en hög kvalitet inom omsorgen både materiellt och själsligt, för alla oberoende av bostadsort eller utförare. När lokala- och regionala program sedan utarbetats måste detta ske utifrån de förutsättningar som finns men får inte ske på bekostnad av kvalitet och de värderingar som har slagits fast. Det är klokt att just socialstyrelsen och länsstyrelserna får i uppdrag att utveckla nationella bedömningskriterier utifrån värdegrunden. Vi anser tillskillnad mot förvaltningen att det är svårt att nu bedöma hur konkreta dessa planer blir innan detta arbete har genomförts.

Genomförandeplan

Vi delar den kritik som socialstyrelsen har framfört om hur det i praktiken fungerar med genomförandeplaner. Inte alltid blir dessa planer så styrande för de dagliga insatserna som tanken var när genomförandeplanerna lanserades. Framför allt har kritik förts fram mot att de icke materiella aspekterna fått för låg prioritering och omfattning i planerna, det kan gälla saker om upplevd oro, svårigheter att hantera ofrivillig ensamhet eller tankar på sin död. Här finns en del av förklaringen till problematiken kring överutskrivning av psykofarmaka inom äldreomsorgen. Kritik har också framförts mot att planerna inte hålls aktuella och regelbundet utvärderas. Företrädare för brukare och anhöriga har framfört uppfattningar om att anhöriga måste få en ökad roll i planering, genomförande och utvärdering av insatser. Mitt parti delar denna uppfattning och välkomnar även här en ökad laglig reglering.

Östermalms stadsdelsnämnd

Särskilt uttalande gjordes av vice ordföranden Rolf Lindell m fl (s), ledamöterna Marion Sundqvist (mp) och Berit Bornecrantz Dias (v) enligt följande:

Vi håller med förvaltningen att utredningen utgör ett bra underlag för de värderingar och det förhållningssätt som ska gälla i äldreomsorgen. Vi tycker att förslaget om ett nationellt instrument för biståndsbedömning är bra. Genom ett sådant instrument kan likvärdiga bedömningar över landet uppnås, oberoende av en kommuns eller nämnds ekonomiska situation.

Vi ställer oss naturligtvis helt bakom ambitionen att äldre människor med hjälp av äldreomsorgen ska ha ett gott liv utifrån sin personlighet och identitet. Att utveckla en särskild värdighetsgaranti kan vara ett bra sätt i arbetet för att förverkliga en sådan ambition. Samtidigt instämmer vi i lokala pensionärsrådets kommentar om det negativa i att det överhuvudtaget ska behöva finnas en värdegaranti för de äldre. Vår förhoppning är att en sådan värdighetsgaranti inte blir för allmän, utan också kan fungera som hjälpmedel för att utveckla operativa insatser för att nå målet. Dock är det knappast möjligt att lagstiftningsvägen kommandera fram en viss människosyn eller önskvärda attityder till äldre och åldrande och vi ställer oss mycket tvekan till lagstiftning om skadeståndsliknande ersättning till enskild person. De resurser som finns anser vi ska användas till att bedriva en god verksamhet.

En aktuell stickprovsgranskning av stadens revisionskontor visar att det är mycket angeläget med en förbättring av äldreomsorgen. Granskningen, som utförts inom stadsdelsnämnderna Bromma, Enskede-Årsta-Vantör och Södermalm, visar en generell brist på sociala stimulans och sociala aktiviteter inom vård- och omsorgsboendena för äldre. Revisionskontoret pekar på att det finns ett gap mellan de politiska ambitionerna och verkligheten för de äldre på stadens vård- och omsorgsboenden. Avsaknaden av ett meningsfullt innehåll i vardagen är påtaglig i flera av de granskade boendena. Måltiderna, utevistelser och sociala aktiviteter är några av de saker som brister.

Vi anser i likhet med förvaltningen att en grundförutsättning för att kunna bedriva en god äldreomsorg är tillräcklig bemanning, tillräckliga resurser och ökad utbildning. En annan förutsättning är att staden slår vakt om sina möjligheter till tillsyn över äldreomsorgen och inte försämrar den genom att av ideologiska skäl privatisera all verksamhet. Oavsett kommunal eller privat bedriven äldreomsorg ska äldre kunna känna sig trygga med att verksamheten håller en hög kvalitet och har tillräckliga resurser för en god verksamhet.