

Stockholm 14 november 2022

Yttrande över betänkandet Nästa steg – Ökad kvalitet och jämlighet i vård och omsorg för äldre personer

Er beteckning S2022/03277

Socialdepartementet har givit Akademikerförbundet SSR möjlighet att yttra sig över rubricerat betänkande.

Vårt yttrande:

Akademikerförbundet SSR lämnar synpunkter på förslagen i de delar där förbundet anser att de har något att tillägga.

Övergripande synpunkter

Inledningsvis vill Akademikerförbundet SSR lyfta fram och påtala att förbundet finner det anmärkningsvärt att vi som organiserar och representerar biståndshandläggare och andra centrala professioner för äldreomsorgen inte varit representerade i utredningens expertgrupp. Inte minst med tanke på att arbetsgivarorganisationen SKR haft två experter och Kommunalarbetarförbundet, Vårdförbundet och Distriktläkarförbundet en expert vardera.

Med det sagt vill förbundet vill lyfta fram och peka på den viktiga roll och funktion som biståndshandläggaren fyller för äldreomsorgen. Biståndshandläggare är porten in till äldreomsorgen och utgör navet kring den vård och omsorg som äldre personer tar del av. Biståndshandläggare utreder den äldres behov av vård och omsorg, bedömer och beslutar vad den äldre behöver stöd och hjälp med och vad den äldre kan klara att göra på egen hand. I arbetet ingår att följa upp de insatser som beviljas och säkerställa att nytillkomna förändringar och behov tillgodoses samt att beviljade insatser får avsedd effekt. Biståndshandläggaren ansvarar också

för eventuella vårdplaneringar och samverkan med övrig personal. Yrkesrollen är därmed oerhört central i vården och omsorgen om äldre.

Förbundet vill understryka och poängtera att biståndshandläggarens beslut även är grunden för det arbete som vård- och omsorgspersonalen ska utföra och att de därmed även utgör en central del av lösningen till många av de problem som dagens äldreomsorgs brottas med idag.

Utredningen Nationell samordnare för kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre lyfte i sitt betänkande (SOU 2021:52) fram att det är minutscheman - och inte den äldres behov - som i stor utsträckning styr insatserna idag. Här finns, och hade även funnits för utredningen, en möjlighet att se biståndshandläggarna som en avgörande del av en lösning på de problem som äldreomsorgen brottas med.

7.3 En särskild lag om äldreomsorg

Akademikerförbundet SSR avstyrker förslaget.

Förbundet ställer sig bakom de värden och de mål som utredningen vill uppnå men tror inte att de förslag som läggs fram i äldreomsorgslagen ger den förbättring av äldreomsorgen som utredningen strävar efter.

En grundläggande förutsättning för att öka kvaliteten i en verksamhet är nämligen kunskap och kompetens samt förutsättningar för personalen att använda sig av den. När målet är att öka kvaliteten behöver styrmedlet - i det här fallet lagen - styra mot just kunskap och kompetens. På så sätt kan utfallet också bli ökad kvalitet. Omsorgen om äldre behöver, precis som hälso- och sjukvården till äldre, ett lagkrav som anger att verksamheten ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Ett sådant krav innebär att äldreomsorgen ska utgå ifrån bästa tillgängliga kunskap, ha personal med kunskap och kompetens och där så behövs även tillgång till specialistkompetens samt förutsättningar för att i mötet med den äldre använda sig av sin kunskap. Genom att införa ett lagreglerat krav på kunskap kan verksamheten styras mot en mer likvärdig och jämlik äldreomsorg samt en äldreomsorg av god kvalitet.

Förbundet vill också lyfta fram och peka på skillnaden i de två olika delarna av utredningsuppdraget; dels äldreomsorgen, dels hälso- och sjukvården. I den del som avser hälso- och sjukvården poängteras genomgående kompetensen hos professionen och behovet av att stärka den. När det kommer till omsorgen om äldre handlar det i stället om att tydliggöra uppdraget och reglera uppdragets innehåll. Förbundet anser att det inom såväl socialtjänsten i stort som äldreomsorgen behöver läggas ett betydligt större fokus på kompetens och hur man kan stärka tillgången till den.

7.3.1 Det behövs en särskild lag

Akademikerförbundet SSR avstryker förslaget om att införa en särskild lag om äldreomsorg som ska komplettera socialtjänstlagen. En lag för äldreomsorgen utgör i sig ingen lösning på de problem som adresseras i betänkandet. Tvärtom tror vi att lagen kan försvåra det professionella arbetet genom att den socialt inriktade äldreomsorgen delas i två lagar. Uppdelningen utgör i sig en ökad risk att tappa helhetssynen och

möjligheten se hela den äldre personens sociala situation och de behov denne har. Risken blir också att äldre personers behov av stöd och hjälp alltid blir att betrakta som äldreomsorg. Det, om något, är ålderism.

Utredningen lyfter fram tydlighet som ett viktigt syfte med den nya lagen och framhåller bland annat att den ska kunna läsas och förstås av alla. Men lagförslaget är enligt förbundets uppfattning inte bara svårläst utan också svårt att tillämpa. Lagen består av såväl direkta hänvisningar till socialtjänstlagen som dubbelreglering. Utöver det finns bestämmelser i socialtjänstlagen som ska tillämpas men där lagen saknar hänvisning. Det hela skapar svårigheter med att tillämpa bestämmelserna. Även om tanken är att äldreomsorgslagen ska gälla utöver bestämmelserna i socialtjänstlagen kräver den nya ordningen att de båda lagarna tillämpas parallellt.

Förbundet anser också att lagens tillämpningsområde är otydligt. Det framgår av betänkandet att biståndshandläggare har att beakta äldreomsorgslagens bestämmelser vid utredning, bedömning och beslut om bistånd. I betänkandet framgår dock inte hur det kan och ska komma att påverka själva biståndsbedömningen. Syftet med regleringen är att uppnå förbättringar och därmed en högre ambitionsnivå. I det avseendet saknas i utredningsunderlaget viktiga delar som exempelvis konsekvenser och kostnader av hur förslagen kan komma att påverka biståndsbedömningen men också hur det kan komma att påverka arbetet. Utredningsunderlaget saknar en beskrivning och en konsekvensanalys kring hur de nya bestämmelserna kommer att påverka biståndshandläggarna och det arbete som de utför.

Utredningen argumenterar för att otydlig reglering inom äldreomsorgsområdet gör att äldreomsorg i vissa kommuner prioriteras ner. Förbundet delar bilden att tydligare lagstiftning och en höjd ambitionsnivå kan leda till positiva effekter om det samtidigt tillförs resurser för att finansiera den höjda ambitionsnivån. Förbundet anser dock att det kan vara en farlig väg att gå att skapa särskilda regleringar för olika målgrupper. Att ställa målgrupper mot varandra innebär oftast att någon grupp gynnas och får mer preciserade rättigheter på bekostnad av en annan.

7.3.2 Lagens tillämpningsområde beskriver vad som utgör äldreomsorg

När det gäller förslaget till bestämmelse om äldreomsorgslagens tillämpningsområde vill Akademikerförbundet lämna följande kommentarer. Om det blir en ny lag är det viktigt att tillämpningsområdet för lagen är så tydligt som möjligt och att det inte formuleras på ett sådant sätt att det begränsar rätten till äldreomsorg. Av betänkandet framgår också att avsikten är att tillämpningsområdet ska vara generöst beskrivet för att kunna tillämpas utifrån individens behov. Förbundet anser dock att det rådande förslaget är otydligt och öppnar för olika tolkningar.

7.3.8 De beviljade insatserna behöver följas upp för att säkerställa att insatserna tillgodoser behoven

Akademikerförbundet tillstyrker förslaget att socialnämnden ska följa upp om de insatser som beviljats en person tillgodoser personens behov och att uppföljningen även ska ske med utgångspunkt i insatsernas kvalitet enligt 3 kap. 3 § socialtjänstlagen. Förbundet anser dock att sådant förslag bör regleras i den befintliga kvalitetsbestämmelsen. Att reglera uppföljningen i en egen bestämmelse bidrar till otydlighet och tillämpningsproblem. Dessutom bör behovet av uppföljning självklart gälla alla insatser som beviljas med stöd av socialtjänstlagen

7.3.14 Ledarskap

Akademikerförbundet SSR tillstyrker förslaget. Förbundet anser att förslaget förtydligar att första linjens chefer behöver ha reella förutsättningar att leda och ge stöd till personalen men vill tillägga följande.

Akademikerförbundet kan inte nog understryka vikten av ett gott ledarskap och att cheferna får realistiska möjligheter och förutsättningar att vara just bra chefer. Förutsättningarna som ges är avgörande för ett gott ledarskap. Chefer inom äldreomsorgen behöver få bättre organisatoriska förutsättningar och betydligt bättre stöd i att vara chef och ansvarig för verksamheten.

Utredningen betonar behovet av stärkt hälso- och sjukvårdskompetens på ledningsnivå hos såväl huvudmannen som vårdgivaren, och föreslår en ny funktion på ledningsnivå i kommunen. Frågan om chefs kompetens, mandat och ansvar får inte bara handla om hälso- och sjukvård. Fokus på de medicinska behoven är naturliga efter en pandemi, men vi vill understryka att de psykosociala aspekterna, självbestämmande och andra omvårdnadsfrågor har diskuterats under mycket lång tid.

Äldreomsorgens chefer har ett av de mer komplexa chefs- och ledaruppdragen, samtidigt som de organisatoriska förutsättningarna är sämre än för många andra chefer. I flera medlemsundersökningar ser vi att chefer inom äldreomsorgen har en högre stress och egen sjukskrivning, jobbar mer övertid och anser också att lönen inte återspeglar deras kompetens och ansvar. Att säkerställa en organisation med rimligt antal medarbetare och ett ökat stöd till cheferna får ses som en avgörande fråga för framtida rekrytering och kvalitet i denna komplexa verksamhet. Det krävs betydande stöd och andra resurser tillsammans med en förändrad struktur och minskat antal medarbetare. Kostnadsberäkningarna för en förändring måste ställas mot vad personalomsättning, sjukskrivningar, stress och brister i verksamheten kostar idag.

Medarbetarna har behov av ett närvarande och stödjande ledarskap, vilket kräver ett betydligt bättre administrativt stöd och specialiststöd till cheferna. Om chefer ska ha möjlighet att påverka bemannings- och kompetensfrågor krävs helt andra organisatoriska förutsättningar där äldreomsorgens chefer har en väl fungerande dialog med chefer och politiker om ledning, styrning och strukturer ovanför verksamheten.

7.3.15 Personal, bemanning och kompetens

Utredningen föreslår att det införs en bestämmelse om att det ska finnas den personal som behövs för att kunna bedriva en verksamhet som uppfyller de krav och mål som uppställs i socialtjänstlagen. Utredningen understryker att en adekvat bemanning med rätt kompetens är avgörande för vilken kvalitet omsorgen får.

Akademikerförbundet tillstyrker förslaget men vill tillägga följande. Förbundet saknar i utredningen en genomlysning av vilka ytterligare yrken som behövs inom äldreomsorgen. Förbundet anser att det behövs fler kompetenser. Inte minst behöver äldreomsorgen fler äldreкурatorer och även tillgång till hälso- och sjukvårdsкурatorer. Att bevilja insatser till äldre personer handlar om att tillgodose behov av personlig omvårdnad. Med personlig omvårdnad avses insatser som behövs för att tillgodose fysiska, psykiska och sociala behov. Akademikerförbundet SSR instämmer i utredningens slutsats att den psykiska ohälsan behöver uppmärksammas mer och att en utmaning är att tidigt upptäcka de äldre som har eller riskerar att få psykisk ohälsa. Som utredningen konstaterar har äldre sämre tillgång till behandling än andra åldersgrupper samtidigt som det är den grupp där störst andel hämtar ut antidepressiv medicin. Äldre får sällan behandling i form av psykoterapi och behandlas oftast enbart med läkemedel. Detta trots att de ofta redan konsumerar många läkemedel, vilket ökar risken för allvarliga biverkningar. Trots detta saknas det i betänkandet en analys kring de ökande behoven av psykosocialt stöd, psykoterapi och vad det skulle kunna innebära för äldre. Det är förbundets uppfattning och erfarenhet att en ökad tillgång till äldreкурatorer skulle öka tryggheten och kvaliteten för äldre, anhöriga och övrig personal i äldreomsorgen. Det är även förbundets uppfattning äldre behöver tillgång till psykoterapeuter och att det skulle kunna förbättra den psykiska hälsan avsevärt samtidigt som förskrivningen av läkemedel skulle kunna minska.

Avslutande synpunkter

Avslutningsvis vill Akademikerförbundet även lyfta fram och understryka att en förutsättning för att äldreomsorgen ska kunna leva upp till de högt ställda målsättningarna i bestämmelserna är - förutom kunskap, kompetens och förutsättningar att använda sig av dessa - resursförstärkningar. Att utredning på utredning lägger fram nya ambitionshöjande förslag för äldreomsorgen och samtidigt understryker och hävdar att dessa åtaganden inte genererar några ökade kostnader för äldreomsorgen utgör i sig en del av de problem som äldreomsorgen brottas med. Om avsikten är att ambitionsnivån ska höjas måste höjningen finansieras och täckas upp av resursförstärkningar. Allt annat bidrar bara till att gapet mellan lagstiftningens målnivåer och kvalitetsnivåerna i det faktiska utförandet ökar. Därmed finns även en påtaglig risk för att förtroendet för äldreomsorgen och dess personal minskar ytterligare.

Resursförstärkningar behövs även för att stärka det kompetens- och kunskapsbaserade arbetet som ger medarbetare och chefer rimliga förutsättningar och en rimlig arbetsbelastning. Både regeringen och

kommunerna måste ta ansvar för att äldreomsorgen får tillräckliga resurser.

Vid framtagande av detta yttrande har även chefstrategen Hanna Broberg deltagit.

Heike Erkers
Förbundsordförande

Monica Engström
Socialrättsjurist