

Kommittédirektiv



Värdighetsgaranti – en äldreomsorg med respekt för människovärdet

Dir.
2007:25

Beslut vid regeringssammanträde den 1 mars 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att lägga fram förslag om en värdighetsgaranti för vård och omsorg om äldre kvinnor och män. Värdighetsgarantin skall syfta till att tydliggöra för alla vad äldreomsorgen skall erbjuda och vad de äldre och deras anhöriga kan förvänta sig när de behöver äldreomsorg.

Utredaren skall

- utgå ifrån att äldreomsorg i huvudsak är ett kommunalt ansvar och i sina överväganden ha den kommunala självstyrelsen som en utgångspunkt,
- överväga förslag på service- eller kvalitetsnivåer som inte får underskridas,
- i sina överväganden analysera olika vägar att öka tryggheten och förvisningen om att kvinnor och män, oavsett kulturell eller etnisk bakgrund får den vård och omsorg de har behov av i rätt tid och att vården och omsorgen är av god kvalitet,
- i sitt arbete ta särskild hänsyn till hur en värdig omsorg tillförsäkras de sköraste individerna, de som inte själva kan göra sin röst hörd,
- föreslå åtgärder som ger verksamheterna incitament att skapa en värdig äldreomsorg och att bedriva ett kontinuerligt arbete med kvalitetsförbättringar och ökad anpassning av verksamheten till individuella behov,

- föreslå metoder som säkerställer att alla verksamheter som ansvarar för omsorgen om äldre präglas av ett etiskt förhållningssätt,
- ge förslag på hur individen enkelt skall kunna framföra klagomål om service- och kvalitetsnivåer inte uppfylls samt hur eventuella tvister mellan den enskilde och utföraren skall avgöras på ett så enkelt och obyråkratiskt sätt som möjligt,
- överväga hur de åtgärder som föreslås för att tydliggöra innehållet i äldreomsorgen bäst bör införas, följas upp och rapporteras, samt
- analysera behovet av ett gemensamt nationellt bedömningsinstrument för biståndsbedömning samt, om det bedöms lämpligt, lämna förslag till ett sådant instrument.

I uppdraget ingår att föreslå i vilka avseenden värdighetsgarantin skall vara nationellt respektive lokalt utformad. Vidare skall utredaren analysera vilka typer av brister som förekommer vid utförandet av beslutade biståndsinsatser inom äldreomsorgen, omfattningen av bristerna samt av vilka skäl bristerna uppkommit. Utredaren skall vidare redovisa olika förslag till hur det går att komma till rätta med brister i utförandet av beslutade biståndsinsatser. Utredaren skall därvid lämna förslag till en ordning som ger kommuner incitament att åtgärda brister vid utförandet av en biståndsinsats och belysa olika sätt som en kommun på frivillig basis kan kompensera den enskilde för brister i utförandet av beviljade tjänster.

Utredaren skall samråda med representanter för bland annat pensionärs- och anhörigorganisationer, Sveriges Kommuner och Landsting, berörda statliga myndigheter, fackliga organisationer, ideella organisationer och andra berörda.

Utredaren skall analysera om det finns behov av författningsändringar och i så fall lägga fram fullständiga förslag till sådana. Utredaren kan även föreslå andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

Utredaren skall också beräkna eventuella ekonomiska och andra konsekvenser av förslagen för den enskilde och för kommuner, landsting eller andra berörda. Om förslagen medför kostnadsökningar för stat, landsting eller kommuner skall utredaren föreslå en finansiering.

Bakgrund

En trygg ålderdom

De flesta människor värderar trygghet under ålderdomen högt och förväntar sig att välfärdssystemen skall bidra till det. Tilltron till vård och omsorg om äldre är en kärnfråga inom ramen för äldrepolitiken.

Det behövs en gemensam och tydlig värdegrund inom äldreomsorgen. Människosyn, värderingar och ett etiskt förhållningssätt behöver göras tydligt i den dagliga verksamheten för att kvaliteten i innehållet skall utvecklas och tilliten till äldreomsorgen öka. Värdegrunden behöver delas av såväl brukare och allmänhet som politiker och anställda.

Grundläggande reglering idag

I socialtjänstlagen (2001:453) framhävs respekten för människovärdet genom begrepp som självbestämmanderätt, integritet, jämlikhet i levnadsvillkor och trygghet. I hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) sägs att vården skall ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet. För vård och omsorg om äldre finns bestämmelser om anmälningsplikt vid allvarliga missförhållanden, i socialtjänstlagen, den s.k. Lex Sarah, och i hälso- och sjukvården anmälningsplikt vid risk för allvarlig skada, lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, den s.k. Lex Maria. Regeringens uppfattning är att ytterligare åtgärder krävs för att tilltron till vård och omsorg om äldre skall kunna bevaras och stärkas. Det skall inte råda någon tvekan om att alla får den vård och omsorg de är i behov av.

Brister i äldreomsorgen i dag

Den parlamentariska utredningen Senior 2005 framhöll i sitt slutbetänkande Äldrepolitik för framtiden (SOU 2003:93) att det i grund och botten handlar om hur man kan förena tydlighet i vad som ingår i det offentliga åtagandet för vård och omsorg om äldre med flexibilitet i förhållande till den enskildes behov och samhällets resurser. En långsiktig utfästelse om vad de äldre kan förvänta sig från den offentligt finansierade vården och omsorgen skulle bidra till trygghet för den enskilde och hans eller hennes anhöriga. Samtidigt finns det önskemål om flexibilitet i förhållande till individuella behov. Senior 2005 pekade på ett behov av att tydliggöra och säkerställa det offentliga åtagandet för vård och omsorg om äldre. Som motiv redovisade Senior 2005 att det offentliga åtagandet uppfattas som otydligt, att förtroendet brister och att det finns stora regionala skillnader trots nationell lagstiftning. Sådana skillnader har påvisats t.ex. när det gäller täckningsgrad, personaltäthet, kostnad per person, anhöriginsatser och valmöjligheter för den enskilde. Ytterligare ett skäl är att hemtjänst tilldelas allt mer restriktivt och att insatserna som ges är alltför standardiserade. Förändringarna av hemtjänstens innehåll och utformning har skett utan att socialtjänstlagen, som är en ramlag, har ändrats. Samtidigt fyller ramlagens avsaknad av precisering funktionen att skapa utrymme för individuell anpassning och allmänna förändringar i samhället.

I rapporten Jämställd socialtjänst? visar Socialstyrelsen hur kvinnors och mäns erfarenheter av äldreomsorgen skiljer sig åt. Mycket tyder på att kvinnor vid bedömning av hjälpbehov i högre grad än män förutsätts klara sig själva. Som anhöriga står kvinnor oftare än män ensamma med sitt ansvar för omsorg om anhöriga. Det är vanligare att kvinnor är missnöjda med den hjälp som utförs. Delvis kan det bero på att kvinnor oftare än män är ensamboende och därför är mer utlämnade till den offentliga omsorgen.

Det är inte ovanligt att länsstyrelserna i sin sociala tillsyn över äldreomsorgen kan konstatera allvarliga brister i utredningarna om bistånd enligt socialtjänstlagen. Det kan handla om

att ansökningar om bistånd inte utreds och att beslut inte fattas. Ibland saknas skriftliga beslut eller också innehåller beslutet så otydliga formuleringar att det är oklart vad den sökande har beviljats. I vissa kommuner fattas inga beslut om särskilt boende i ärendet förrän plats finns ledig. En följd av otydliga beslut är att det blir svårt att avgöra om den enskilde får all nödvändig hjälp som hon eller han har rätt att få hjälp med. I många utredningar tas medicinska aspekter upp medan sociala aspekter saknas.

I rapporten Social Tillsyn 2005 lyfter Socialstyrelsen bland annat fram problemen med att ansökningar inte behandlas, att kommunala riktlinjer styr behovsbedömningen i stället för den enskildes behov, att skriftliga avslagsbeslut saknas och att behovsbedömningen ibland enbart omfattar medicinska och praktiska behov medan psykiska och sociala behov inte beaktas alls. Detta visar att man inte ser individen ur ett helhetsperspektiv, vilket kan leda till att den enskilde inte får de insatser som han eller hon behöver. Ansökningarna begränsas i många fall till de insatser som finns enligt kommunens riktlinjer. Regeringen menar att det finns behov av att på nationell nivå precisera vilka aspekter som kan innefattas i biståndsbedömningen.

Det förekommer att dokumentation under genomförandet av insatser till äldre saknas eller är ofullständig. En följd av detta är att uppföljning av om den enskilde får tillräckliga eller rätt insatser försvåras och att omprövning inte kan ske med stöd av sådan information. Länsstyrelserna rapporterar även att många kommuner genomför omfattande program för att komma till rätta med brister i handläggning, individuell planering och dokumentation under genomförandet.

Det finns fortfarande ett stort antal särskilda boenden där de boende måste dela rum med någon de inte själva valt att bo tillsammans med eller där standarden för övrigt är låg. Dubbelrummen har dock minskat kraftigt sedan Ädelreformen 1992.

Enligt länsstyrelserna rapporteras, om än inte ofta, problem som gäller allvarliga händelser där det inte kan uteslutas att låg nattbemanning har samband med händelserna.

Länsstyrelsernas tillsyn visar att möjligheter till sociala aktiviteter för dem som bor i särskilt boende många gånger är begränsade. Det är inte ofta hjälp vid promenader beviljats i bi-

ståndsbeslutet och vid genomförandet av insatser prioriteras ofta andra uppgifter. De aktiviteter som bjuds är vanligen av kollektivt slag.

I hemtjänsten konstateras brister i kontinuitet. Insatser för omvårdnad prioriteras högre än sociala insatser vilket leder till att beviljade insatser inte alltid utförs. På flera håll uppges stressen hos personalen vara stor. Länsstyrelserna konstaterar att äldre utan anhöriga, personer med demenssjukdom, de som har behov av stöd för att känna sig trygga och personer med sammansatt behovsbild är exempel på grupper som har svårt att få sina behov tillgodosedda.

Tilliten till äldreomsorgen

I de mätningar som institutet för samhälle, opinion och massmedia (SOM-institutet) vid Göteborgs universitet gör, ges äldreomsorgen sedan många år tillbaka låga betyg. Förtroendet för verksamheten är lågt medan personalen ges högt betyg. Av Statskontorets medborgarundersökning framkommer att äldreomsorgen i jämförelse med andra offentliga verksamheter fick lägst betyg i fråga om rättssäkerhet, förtroende och nöjdhet.

Svenskt kvalitetsindex är en återkommande undersökning som redovisar ett sjunkande förtroende för äldreomsorgens serviceboende.

Den enskildes möjligheter att klaga

Möjligheten att överklaga beslut om bistånd enligt 4 kap. 1§ socialtjänstlagen gäller i princip själva beslutet. Möjligheten att överklaga beslut om bistånd inom äldreomsorg används i dag av få personer. De flesta av dem som överklagar har haft hjälp av någon anhörig att överklaga. Sedan den 1 juli 2006 finns särskilda bestämmelser i socialtjänstlagen som syftar till att kommunerna skall verkställa sina beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen inom skälig tid. Som yttersta påtrycksmedel finns en möjlighet att ålägga kommunen en sanktionsavgift. Vid brister i utförandet av en biståndsinsats finns endast begränsade möjligheter att få saken prövad av domstol.

Många kommuner arbetar med att utveckla lokala servicegarantier eller kvalitetsgarantier. På många håll finns klagomålshantering. Det finns också kommuner som har strukturerade system för kvalitetssäkring och egenkontroll som bygger på en uttalad prioritering av personlig omvårdnad framför t.ex. social samvaro, hälsofrämjande eller förebyggande uppgifter.

Regeringen menar att systematiska brister i eller ovisshet om vad äldreomsorgen i dag skall utföra riskerar att skada tilltron till samhällets förmåga att skapa grundläggande förutsättningar för äldres trygghet.

Uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att lägga fram förslag om en värdighetsgaranti för vård och omsorg om äldre kvinnor och män. Värdighetsgarantin skall syfta till att tydliggöra för alla vad äldreomsorgen skall erbjuda och vad de äldre och deras anhöriga kan förvänta sig när de behöver äldreomsorg. Det behöver utredas hur ytterligare principer eller garantier för äldres trygghet skall formuleras och förankras. Målet är att skapa förutsättningar för en ökad samsyn om det kvalitativa innehållet i vård och omsorg för äldre.

Utredaren skall

- utgå ifrån att äldreomsorg i huvudsak är ett kommunalt ansvar och i sina överväganden ha den kommunala självstyrelsen som en utgångspunkt,
- överväga förslag på service- eller kvalitetsnivåer som inte får underskridas,
- i sina överväganden analysera olika vägar att öka tryggheten och förvisningen om att kvinnor och män, oavsett kulturell eller etnisk bakgrund får den vård och omsorg de har behov av i rätt tid och att vården och omsorgen är av god kvalitet,
- i sitt arbete ta särskild hänsyn till hur en värdig omsorg tillförsäkras de sköraste individerna, de som inte själva kan göra sin röst hörd,
- föreslå åtgärder som ger verksamheterna incitament att skapa en värdig äldreomsorg och att bedriva ett kon-

tinuerligt arbete med kvalitetsförbättringar och ökad anpassning till individuella behov,

- föreslå metoder som säkerställer att alla verksamheter som ansvarar för omsorgen om äldre präglas av ett etiskt förhållningssätt,
- ge förslag på hur individen enkelt skall kunna framföra klagomål om service- och kvalitetsnivåer inte uppfylls samt hur eventuella tvister mellan den enskilde och utföraren skall avgöras på ett så enkelt och obyråkratiskt sätt som möjligt,
- överväga hur de åtgärder som föreslås för att tydliggöra innehållet i äldreomsorgen bäst bör införas, följas upp och rapporteras, samt
- analysera behovet av ett gemensamt nationellt bedömningsinstrument för biståndsbedömning samt, om det bedöms lämpligt, lämna förslag till ett sådant instrument.

I uppdraget ingår att föreslå i vilka avseenden värdighetsgarantin skall vara nationellt respektive lokalt utformad. Vidare skall utredaren analysera vilka typer av brister som förekommer vid utförandet av beslutade biståndsinsatser inom äldreomsorgen, omfattningen av bristerna samt av vilka skäl bristerna uppkommit. Utredaren skall vidare redovisa olika förslag till hur det går att komma till rätta med brister i utförandet av beslutade biståndsinsatser. Utredaren skall därvid lämna förslag till en ordning som ger kommuner incitament att åtgärda brister vid utförandet av en biståndsinsats och belysa olika sätt som en kommun på frivillig basis kan kompensera den enskilde för brister i utförandet av beviljade tjänster.

Utredaren skall lämna förslag till hur medborgarna skall få information och kunskap om äldreomsorgens innehåll och övriga delar i värdighetsgarantin. Med information om vad vården och omsorgen skall åstadkomma får individerna större möjlighet att själva komma med önskemål och begäran om hur insatserna skall utformas. Om vården och omsorgen tydliggörs för medborgarna blir det också tydligare för beslutsfattare och ledare hur de skall utforma omsorgen på det lokala planet. Det blir också tydligare för de anställda vad de skall uppnå eller skydda genom sina insatser.

En tydlig biståndsbedömning som bygger på enhetliga begrepp utgör en viktig grund i kvalitetsarbetet där verksamheten kan öka förmågan att upptäcka, rätta och förebygga fel och brister. Utredaren skall därför analysera behovet av ett gemensamt nationellt bedömningsinstrument för biståndsbedömning samt, om det bedöms lämpligt, lämna förslag till ett sådant instrument.

Det behöver också utredas hur ansvar för garantier eller preciseringar kan fungera i ett system med fritt val där planeringen styrs av den enskildes önskemål. En viktig utgångspunkt är att kommuner och landsting alltid måste ha ett rimligt handlingsutrymme utifrån lokala förutsättningar. Utredaren skall beakta kommunernas och landstingens förutsättningar att uppfylla krav eller utfästelser i värdighetsgarantin. Utredaren skall i sitt arbete ta till vara och redovisa erfarenheter av t.ex. omsorgsgarantier och liknande som finns i kommunerna och landstingen.

I sina förslag skall utredaren sträva efter att utjämna eventuella kvalitets- och andra skillnader i omsorg för kvinnor och män.

Utredaren skall samråda med representanter för pensionärs- och anhörigorganisationer, Sveriges Kommuner och Landsting, berörda statliga myndigheter samt arbetsgivare och fackliga organisationer, ideella organisationer eller andra berörda.

Utredaren skall analysera om det finns behov av författningsändringar och i så fall lägga fram fullständiga förslag till sådana. Utredaren kan även föreslå andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

Utredaren skall också beräkna eventuella ekonomiska och andra konsekvenser av förslagen för den enskilde och för kommuner, landsting eller andra berörda. I beräkningen skall utredaren ta hänsyn till och i görligaste mån anpassa sina förslag till redan befintliga statliga satsningar inom äldreområdet. Om förslagen medför kostnadsökningar för stat, landsting eller kommuner skall utredaren föreslå en finansiering.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall lämna sitt slutbetänkande senast den 31 mars 2008.

(Socialdepartementet)