

Kommittédirektiv



Nationellt styrdokument för vård och omsorg om äldre

Dir.
2006:86

Beslut vid regeringssammanträde den 13 juli 2006.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att ta fram ett förslag till nationellt styrdokument för vård och omsorg om äldre. Styrdokumentet skall utifrån de nationella målen för äldrepolitiken ge främst de anställda inom vård och omsorg om äldre målinriktad vägledning till den människosyn och de värderingar som skall genomsyra arbetet inom vård och omsorg om äldre. Styrdokumentet skall också kunna användas som vägledning vid kommunernas planering och vid uppföljning och utvärdering av mål och resultat. Styrdokumentet skall också rikta sig till de äldre och deras anhöriga. Det är av särskild betydelse att det nationella styrdokumentet belyser faktorer som har betydelse för kvinnors och mäns lika rätt, för de nationella minoriteterna samt för den ökande kulturella och språkliga mångfalden i vård och omsorg om äldre. Till utredningen skall det knytas en referensgrupp med representanter för de politiska partierna, för kommunerna och för landstingen samt för fackliga, pensionärs- och andra organisationer. Utredaren skall även lämna förslag om styrdokumentets formella status och förslag till nödvändiga författningsändringar.

Bakgrund

De grundläggande värderingar som uttrycks i socialtjänstlagens (2001:453; SoL) portalparagraf, 1 kap. 1 § – demokrati, jämlik-

het, solidaritet och trygghet – ger kommunerna frihet att anpassa insatser efter skiftande behov och önskemål. I 3 kap. 3 § SoL föreskrivs att insatserna skall vara av god kvalitet och att kvaliteten fortlöpande skall utvecklas och säkras. Insatserna skall enligt 4 kap. 1 § tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. I 5 kap. 4 § anges att socialnämnden skall verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra. Av 5 kap. 5 § framgår att kommunens socialnämnd skall verka för att äldre människor får goda bostäder och ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. Kommunen skall också inrätta särskilda boendeformer för äldre som behöver särskilt stöd.

I 18 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763; HSL) ges kommunen en skyldighet att erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som bor i särskilda boendeformer. En kommun får även erbjuda hälso- och sjukvård i hemmet (hemsjukvård). Genom avtal har cirka hälften av landets kommuner övertagit ansvaret från landstinget för hemsjukvård även i ordinärt boende.

Till skydd för den enskilde finns i 14 kap. 2 § SoL bestämmelser om skyldighet att anmäla missförhållanden. För hälso- och sjukvården finns sådana bestämmelser i 2 kap. 7 § och 6 kap. 4 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. Socialstyrelsen har tillsyn över socialtjänsten i landet och länsstyrelserna har tillsyn över kommunernas socialtjänst. Över hälso- och sjukvården har Socialstyrelsen tillsyn. För ledning vid tillämpningen av SoL utfärdar Socialstyrelsen allmänna råd.

I fråga om bland annat handläggning och dokumentation finns Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2006:5) Dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS. Inom hälso- och sjukvården är Socialstyrelsens möjlighet att utfärda föreskrifter större.

Nationella mål och kommunal självstyrelse

Riksdagen beslutade i juni 1998 om Nationell handlingsplan för äldrepolitiken (prop.1997/98:113, bet. 1997/98:SoU24, rskr. 1997/98:307). Fyra nationella mål som anger inriktningen för äldrepolitiken lades fast. Vården och omsorgen om äldre omfattas av dessa mål. De nationella målen är att äldre skall kunna leva ett aktivt liv och ha inflytande i samhället och över sin vardag, kunna åldras i trygghet och med bibehållet oberoende, bemötas med respekt samt ha tillgång till god vård och omsorg. En central utgångspunkt för att målen skall kunna nås är att vård och omsorg om äldre präglas av kvalitet och likvärdighet oavsett var i landet man bor och oavsett i vilka former verksamheten bedrivs.

Regeringsformen ger ramar både för statens styrning och för den kommunala självstyrelsen. Mellan krav i speciallagstiftning på nationell likvärdighet och lokalt beslutsutrymme kan det uppstå ett visst motsatsförhållande. Vikten av ett nationellt styrdokument för vård och omsorg om äldre och hur detta utformas måste därför nogt vägas mot vikten av den kommunala självstyrelsen.

Behovet av en utredning

Kommuner och landsting ansvarar för vården och omsorgen om äldre personer och för att de nationella målen förverkligas. Vård och omsorg om äldre har de senaste 15 åren utvecklats till att allt oftare möta människor i komplicerade situationer och med omfattande behov. Svårighetsgraden i verksamheten kommer även fortsättningsvis att öka vilket ställer stora krav på fortsatt stöd för utvecklingsarbete. Vård och omsorg om äldre har blivit mer sammansatt och fordrar allt mer av samverkan över organisationsgränser och över gränserna för olika professioner. Till bilden hör också att förväntningarna och kraven från enskilda äldre och deras anhöriga eller närstående också förändrats.

Vård och omsorg om äldre skall utifrån vars och ens lika rätt i lika hög grad tillgodose såväl kvinnors som mäns behov. De

språkliga minoriteterna och den ökande språkliga och kulturella mångfalden i samhället och befolkningen medför att ytterligare aspekter kommer till i arbetet med vård och omsorg om äldre. Redan i dag och ännu mer i en nära framtid kommer de anställda i vård och omsorg om äldre att möta äldre personer med olika social och kulturell bakgrund och ursprung, olika erfarenheter och skilda förväntningar.

Regeringen aviserade i propositionen Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre (prop. 2005/06:115) att en utredning bör tillsättas med uppgift att ta fram ett nationellt styrdokument för vård och omsorg om äldre. I propositionen anfördes bland annat att ett nationellt styrdokument är av strategisk betydelse för att stödja och påskynda det lokala utvecklingsarbetet. Det är angeläget att kvaliteten inom vård och omsorg om äldre utvecklas när det gäller såväl metoder som arbetsätt. Det behövs ett styrdokument som ger en tydlig bild av värdegrunden och uppdraget samt vad vård och omsorg om äldre genom sina insatser skall åstadkomma för de äldre och deras närstående. Människosyn, värderingar och etiska förhållningssätt behöver göras tydliga i den dagliga verksamheten för att kvaliteten i innehållet skall utvecklas och tilliten skall öka.

För anställda skall ett nationellt styrdokument ge stöd i det dagliga arbetet, ge större tydlighet åt yrket och stödja yrkesutveckling och därmed bidra till ökad yrkesstatus. För den enskilde och dennes anhöriga kan klarhet om vad vården och omsorgen skall åstadkomma också skapa större trygghet. Med information och kunskap om vad vården och omsorgen skall åstadkomma kan den äldre personen få ett större inflytande över hur insatserna skall utformas. Ett nationellt styrdokument ger också beslutsfattare vägledning för att kunna forma det lokala uppdraget för vård och omsorg om äldre.

Erfarenheterna från förskoleområdet visar på den positiva betydelse som tillkomsten av en särskild läroplan för förskolan haft för utvecklingen. Läroplanen har fastställts genom förordning och har därmed större tyngd än det tidigare Socialstyrelsens allmänna råd om pedagogiskt program för förskolan. Det är regeringens mening att det även inom äldreområdet behövs ett samlat styrdokument som ger beslutsfattare, verksamhetsan-

svariga, personal och de äldre och deras anhöriga en gemensam målbild av vad vård och omsorg om äldre skall åstadkomma.

Uppdraget

En särskild utredare skall ta fram ett förslag till nationellt styrdokument för vård och omsorg om äldre. Styrdokumentet skall utifrån de nationella målen för äldrepolitiken ge främst de anställda målinriktad vägledning till den människosyn och de värderingar som skall genomsyra arbetet inom vård och omsorg om äldre. Styrdokumentet skall också kunna användas som vägledning vid kommunernas planering och vid uppföljning och utvärdering av resultat i förhållande till nationella mål. Styrdokumentet skall också rikta sig till de äldre och deras anhöriga.

Styrdokumentet skall fylla det viktiga syftet att fungera som en vägledning i planering och genomförande av det konkreta dagliga arbetet där den enskildes integritet och självbestämmande utgör utgångspunkten. Styrdokumentet bör behandla det sociala innehållet i äldreomsorgen och bemötande av äldre och anhöriga vid till exempel måltider och i måltidssituationer. Styrdokumentet skall också behandla frågor om möjligheter till deltagande i samhällets aktiviteter samt möjligheter att kunna bestämma över sin vardag och ha inflytande över vården och omsorgen. Det skall ge ökad tydlighet kring de nationella målen och det innehåll och de kvaliteter som verksamheterna skall sträva efter att uppnå. Det nationella styrdokumentet för vård och omsorg om äldre skall dock inte vara en katalog över olika rättigheter eller detaljreglera hur ofta en viss insats skall ges.

Det är av särskild betydelse att det nationella styrdokumentet belyser faktorer som har betydelse för kvinnors och mäns lika rätt, för de nationella minoriteterna samt för den ökande kulturella och språkliga mångfalden i vård och omsorg om äldre.

Utredaren skall överväga för- och nackdelar när det gäller den formella status det nationella styrdokumentet skall ha. Utredaren skall även föreslå hur det nationella styrdokumentet skall utvärderas och utvecklas fortsättningsvis.

Till utredningen skall det knytas en referensgrupp med representanter för de politiska partierna, för kommuner och för

landsting samt för fackliga, pensionärs- och andra organisationer.

Författningsreglering

Om utredaren finner att införandet av ett nationellt styrdokument kräver författningsreglering skall utredaren föreslå de författningsändringar som behövs.

Övrigt

Om förslagen påverkar kostnader för staten, landstingen eller kommunerna skall en beräkning av dessa kostnader redovisas. Om förslagen medför ökade kostnader för staten, landstingen eller kommunerna skall utredaren föreslå en finansiering. Utredaren skall även i övrigt redovisa förslagets konsekvenser enligt vad som följer av bestämmelserna i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Uppdraget skall redovisas senast den 30 juni 2008.

(Socialdepartementet)