



Kommittédirektiv

Införande av en fast omsorgskontakt i hemtjänsten

Beslut vid regeringssammanträde den 29 augusti 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över och lämna förslag på hur en fast omsorgskontakt kan införas i hemtjänsten, både för verksamheter i privat och i offentlig regi. Syftet med att införa en fast omsorgskontakt är att öka delaktigheten och självbestämmandet för äldre personer som har hemtjänst och att öka tryggheten både för de äldre och deras anhöriga. Utredaren ska även bedöma om en fast omsorgskontakt kan bidra till att förbättra personalkontinuiteten i hemtjänsten så att en äldre person i största möjliga mån får omsorg av samma personal som hon eller han har förtroende för och om en fast omsorgskontakt kan bidra till att insatserna utförs på liknande sätt, oavsett vem i personalgruppen som utför dem.

Förslagen ska gälla

- en fast omsorgskontakts arbetsuppgifter,
- vilka kunskaper och kompetens en fast omsorgskontakt inom hemtjänsten bör ha, samt
- de författningsändringar som krävs för att reglera krav på en fast omsorgskontakt i hemtjänsten.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2020.

Bakgrund

Hemtjänst

Med hemtjänst avses en behovsbedömd insats i form av service och personlig omvårdnad som utförs i den äldres bostad. Det kan handla om praktisk service som att städa, handla och leverera färdiglagad mat. Beroende på den enskildes behov kan hjälpen också innefatta personlig omvårdnad, till exempel hjälp med hygien, stöd vid förflyttning och annan omsorg. Äldre kvinnor och män som bor i ordinärt boende ska i möjligaste mån kunna leva sitt liv som de vill med en trygg och säker vård och omsorg som bidrar till detta. Den 1 oktober 2018 hade cirka 236 000 kvinnor och män i åldrarna 65 år eller äldre hemtjänst i ordinärt boende. Det är fler kvinnor än män som har beslut om hemtjänst i ordinärt boende. Andelen kvinnor över 65 år som hade hemtjänst i ordinärt boende 2018 var 13,9 procent och motsvarande siffra för män var 8,9 procent.

Utvecklingen det senaste decenniet har varit att allt fler äldre bor hemma i ordinärt boende med insatser från hemtjänsten medan färre bor i särskilt boende. År 2007 hade 18,5 procent av befolkningen 65 år eller äldre någon av dessa insatser, 2018 var andelen knappt 16 procent. Totalt sett har antalet insatser ökat över tid, men eftersom den del av befolkningen som är 65 år eller äldre ökar i snabbare takt har andelen med en insats i denna åldersgrupp minskat över tid. Äldreomsorgens främsta resurs är dess personal som kan bidra till att skapa trygghet och kvalitet för den enskilde. Äldre personer som får hemtjänst värderar kvalitetsegenskaper som är relaterade till personalen högst.

Ett mått på kvalitet är personalkontinuitet som innebär att den äldre, i största möjliga mån, får vård och omsorg av samma personal. Många kvinnor och män med hemtjänst möter i sin vardag personal från olika verksamheter och utförare och från olika yrkesgrupper som till exempel vårdbiträden, undersköterskor eller sjuksköterskor. För de flesta känns det tryggare att få stöd och hjälp av personal som de känner igen och som de har byggt upp en ömsesidig relation till.

Kontaktmannaskap

Kontaktmannaskap inom hemtjänsten innebär att en person, till exempel en undersköterska eller ett vårdbiträde som själv arbetar nära omsorgstagarna, är kontaktperson till en eller flera kvinnor eller män som bor i ordinärt boende. Personen hjälper även till vid kontakt med anhöriga eller andra

yrkesgrupper som exempelvis biståndshandläggare, sjuksköterskor eller arbetsterapeuter. Under 1980-talet prövades olika organisationsformer inom äldreomsorgen i kommunerna. Inom hemtjänsten innebar det att arbetet i en del kommuner organiserades så att självstyrande vårdbiträdesgrupper ansvarade för ett antal äldres hjälpbehov. För många äldre ledde en sådan omorganisation till bristande kontinuitet och mer personal, vilket inte låg i linje med den nya socialtjänstlagens intentioner om självbestämmande, flexibilitet, helhetssyn och kontinuitet. För att förändra situationen började flera kommuner organisera arbetet genom kontaktmannaskap.

Kontaktmannaskap innebär en arbetsuppgift som kan ses ur flera olika perspektiv. Ett fungerande kontaktmannaskap kan ur omsorgstagarens perspektiv ge honom eller henne en omsorg som i större utsträckning är anpassad efter det individuella behovet, eftersom den person som arbetar med kontaktmannaskapet är den som känner omsorgstagaren bäst. Relationen mellan omsorgstagaren och personalen kan i sin tur bidra till att omsorgstagaren får ett ökat inflytande över sin situation. Sett ur ett anhörigperspektiv innebär ett kontaktmannaskap också att det finns en utpekad huvudansvarig inom arbetsgruppen som anhöriga eller närstående kan vända sig till. Ett kontaktmannaskap kan, sett ur personalens perspektiv, även ge medarbetaren en möjlighet att ta ett större ansvar i sitt arbete, vilket till exempel kan bidra till ett fördjupat engagemang och ett större inflytande över arbetet. På samma sätt som anhöriga eller närstående vet vem de ska kontakta i personalgruppen, vet personalen vem de kan vända sig till om de behöver nå en släkting eller vän till den äldre. Enligt Socialstyrelsens öppna jämförelser är andelen personer med en namngiven person som de kan vända sig till 83 procent i hemtjänsten för hela riket.

Personal som i dag arbetar med kontaktmannaskap inom hemtjänsten kan ha flera olika arbetsuppgifter. I många fall arbetar personalen själv nära omsorgstagarna med att ge vård och omsorg, och har erfarenhet och känner väl till både omsorgstagarna och kollegorna i arbetslaget. En uppgift inom kontaktmannaskapet är i regel att ha ett helhetsperspektiv och koordinera alla inblandande runt en äldre person och att skapa trygghet kring de insatser som ges inom hemtjänsten, till exempel genom att verka för att samtliga i personalgruppen utför arbetsuppgifterna på ett liknande sätt. Andra arbetsuppgifter kan vara att ansvara för omsorgstagarens individuella genomförandeplan och att ha kunskap om den enskilda omsorgstagarens läkemedel

och hjälpmedel och stödja ett teambaserat arbetssätt, såväl inom som mellan olika yrkesgrupper.

Behovet av en utredning

Kontinuitet är en viktig kvalitetsaspekt vid vård och omsorg om äldre. Personalkontinuitet innebär att den äldre i största möjliga mån får vård och omsorg av samma personal. Många kvinnor och män som har hemtjänst möter i sin vardag personal från olika yrkesgrupper och olika verksamheter och utförare. För de flesta personer är det mer tryggt att få stöd och hjälp av personal som de känner igen och som man har byggt upp en ömsesidig relation till. Personalkontinuitet i hemtjänsten kan beskrivas genom att mäta antal olika hemtjänstpersonal som hjälper den äldre personen under 14 dagar. Personalkontinuiteten försämrades under perioden 2007–2017, från 12 till 15 olika personer som den äldre personen med hemtjänst möter under en 14-dagarsperiod. Samtidigt visar Socialstyrelsens årliga undersökning om vad de äldre tycker om äldreomsorgen att personalen förlorar i förtroende. Mellan åren 2015 och 2018 minskade andelen som svarat ja på frågan om personalen meddelar tillfälliga förändringar i förväg med drygt tre procentenheter. Under samma period minskade andelen som svarat ja på frågan om de har förtroende för personalen med drygt två procentenheter. Majoriteten äldre är dock nöjd med den hemtjänst som ges. För år 2018 uppger 90 procent att de har förtroende för personalen som kommer hem till dem.

I takt med åldrandet ökar risken för sjukdom och multisjuklighet. Mycket av patientarbetet i den kommunala hälso- och sjukvården utförs av undersköterskor och vårdbiträden och deras kompetens varierar. Det pågår i dag en utveckling som gör att behoven av kommunal hälso- och sjukvård förändras. Kortare vårdtider och snabbare utskrivning av medicinskt färdigbehandlade patienter från sjukhusen leder till att åtgärder för rehabilitering och habilitering i större utsträckning behöver utföras i den kommunala hälso- och sjukvården. Den tekniska utvecklingen gör att även patienter med svårare hälsoproblem kan vårdas i hemmet i stället för på sjukhus. Detta innebär att en äldre person kan få insatser från många olika aktörer, vilket ställer krav på ökad samordning. En fast omsorgskontakt är en namngiven person som arbetar nära omsorgstagaren och som den enskilde kan vända sig till. En fast omsorgskontakt kan exempelvis bidra till att koordinera insatserna kring en enskild omsorgstagare som är i behov av både hälso- och sjukvård och omsorg och verka för att samordningen mellan olika aktörer och huvudmän fungerar. Det finns därför skäl att utreda en reglering av och

införandet av en fast omsorgskontakt i syfte att bland annat öka tryggheten både för de äldre och deras anhöriga.

Uppdraget

Genom att införa krav på en fast omsorgskontakt i hemtjänsten blir utförare skyldiga att arbeta på ett mer enhetligt sätt med kontaktmannaskap jämfört med i dag, vilket kan bidra till ökad kvalitet inom äldreomsorgen. Kravet på en fast omsorgskontakt ska omfatta alla utförare av hemtjänst, oavsett om verksamheten bedrivs i privat eller i offentlig regi. En fast omsorgskontakt kan även bidra till att öka delaktigheten, självbestämmandet och tryggheten för äldre kvinnor och män som har hemtjänst, till exempel genom att säkerställa att hjälpen och stödet bättre anpassas till den enskildes behov, förutsättningar och önskemål. En fast omsorgskontakt kan öka tryggheten för anhöriga och närstående som kan få en viss namngiven person att vända sig till. Anhöriga och närstående kan i sin tur vara personer som en fast omsorgskontakt kan höra av sig till när det uppstår frågor kring den enskilde som har hemtjänst.

Arbetsuppgifter för en fast omsorgskontakt

Socialnämnden ska 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. Ett sätt att bidra till trygga förhållanden kan vara att en äldre person i största möjliga mån ska få omsorg av samma vård- och omsorgspersonal som hon eller han känner och har förtroende för. En fast omsorgskontakt kan också skapa trygghet kring de insatser som ges inom hemtjänsten, till exempel genom att verka för att samtliga i personalgruppen utför arbetsuppgifterna på ett liknande sätt. En fast omsorgskontakt kan även i sig bidra till en förbättrad kontinuitet, då det är en namngiven person som omsorgstagaren och dennes anhöriga kan vända sig till. I dag förekommer det skillnader mellan landets kommuner i fråga om vilka arbetsuppgifter som ingår i ett kontaktmannaskap och när det gäller förutsättningar för att kunna erbjuda ett kontaktmannaskap av god kvalitet. I vissa kommuner ansvarar personal som arbetar med kontaktmannaskap inom hemtjänsten för att de äldres genomförandeplaner upprättas, följs upp och revideras. Genomförandeplanen beskriver hur en beslutad insats rent praktiskt ska genomföras för den enskilde. En annan form av plan är en samordnad individuell plan, en så kallad SIP, som ska upprättas när en person behöver insatser från både socialtjänst och hälso- och sjukvård. Initiativ till en SIP kan tas av den som i sin yrkesutövning inom socialtjänsten och hälso-

och sjukvården har uppmärksammat ett behov av insatser, förutsatt att den enskilde samtycker. Samtidigt är SIP fortfarande relativt okänd i verksamheterna för äldre, enligt en utvärdering som socialutskottet presenterade 2018. Det finns därför skäl att överväga om en fast omsorgskontakt bör ha ett särskilt ansvar att från den kommunala verksamhetens sida uppmärksamma om det finns behov av att en SIP upprättas för den enskilde. Både genomförandeplaner och samordnade individuella planer utformas tillsammans med den enskilde och i vissa fall även med anhöriga eller närstående. Dessa planer är centrala verktyg för att främja delaktighet och självbestämmande för äldre som har hemtjänst.

En av de stora utmaningarna gäller hur hälso- och sjukvård och socialtjänst samverkar och samordnar insatserna kring den enskilde. Socialstyrelsens bedömning är att samverkan mellan kommuner och landsting måste förbättras och att samverkan bör utgå från en organisation som stöder ett teambaserat arbetssätt utifrån den äldres behov. Det finns därför även skäl att närmare analysera i vilken utsträckning en fast omsorgskontakt kan stödja ett teambaserat arbetssätt kring enskilda i hemtjänsten, vilket exempelvis sker i form av att olika yrkesgrupper både från och inom kommun respektive landsting samarbetar. Att verka för ett teambaserat arbetssätt kan till exempel innefatta att se till att personalen i arbetslaget är informerad om innehållet i genomförandeplanen och om vilka insatser som ska ges till omsorgstagaren.

För att en fast omsorgskontakt ska kunna utföra sina arbetsuppgifter är det viktigt att hon eller han ges rätt förutsättningar. Det finns därför skäl att även undersöka och beskriva sådana förutsättningar. Det kan till exempel handla om hur många äldre personer det är rimligt att en fast omsorgskontakt ansvarar för, kompetensutveckling samt möjlighet till handledning och andra stödjande funktioner.

Kunskap och kompetens hos en fast omsorgskontakt

Det är nödvändigt att en fast omsorgskontakt inom hemtjänsten har tillräckliga kunskaper och rätt kompetens för att kunna ge en omsorg av god kvalitet. Det kan t.ex. vara nödvändiga språkkunskaper, men även kunskap om bemötande, då ett gott bemötande är en förutsättning för delaktighet och självbestämmande för den enskilde. Bemötandet är en viktig kvalitetsfaktor för hur äldre upplever hemtjänsten. I sitt bemötande bör personalen visa lyhördhet och empati. Äldre ska ha inflytande över sin vardag och kunna åldras med integritet och bibehållet oberoende. De ska bemötas med respekt.

Socialstyrelsen pekar på att det i dag finns svårigheter att behålla och rekrytera personal med rätt kompetens, vilket framkommer av den nationella tillsynen av vård och omsorgen. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har pekat ut nio strategier för att möta rekryteringsutmaningen för välfärdssektorn. Det handlar exempelvis om att skapa en bra möjlighet till löne- och karriärutveckling och att utveckla arbetsmiljö och arbetsorganisation.

Det är en fördel om den person som arbetar som fast omsorgskontakt inom hemtjänsten själv arbetar eller har erfarenhet av att arbeta nära de äldre hon eller han ansvarar för och därigenom har god kunskap om deras behov, men också om hur verksamheten bedrivs och kännedom om de närmaste kollegorna. Erfarenheten och kunskapen hos en fast omsorgskontakt är viktig för att hon eller han ska kunna utföra sitt arbete på ett bra sätt. Mot bakgrund av detta bör utredaren bedöma och föreslå vilka kunskaper och kompetens en fast omsorgskontakt bör ha. Exempelvis skulle ett vårdbiträde som har lång erfarenhet eventuellt kunna arbeta som fast omsorgskontakt. Utredaren bör dock överväga för- och nackdelar med att ställa särskilda kompetenskrav på den som ska arbeta som fast omsorgskontakt. Det finns behov av att kartlägga hur utförare av hemtjänst, oavsett om verksamheten bedrivs i privat eller offentlig regi, i dag arbetar med kontaktmannaskap, beskriva hur detta arbete bedrivs och att utifrån kartläggningen bedöma och analysera hur en fast omsorgskontakt kan införas i hemtjänsten och föreslå vilken kompetens och vilka arbetsuppgifter som en fast omsorgskontakt bör ha. Det är angeläget att säkerställa att en fast omsorgskontakt ska innebära ett stöd för omsorgstagaren och vård- och omsorgspersonal samt leda till minskad administration.

Utredaren ska

- kartlägga och beskriva hur utförare av hemtjänst i dag arbetar med kontaktmannaskap,
- analysera skillnader mellan personalkontinuitet i hemtjänst som bedrivs i privat respektive offentlig regi,
- bedöma om en fast omsorgskontakt kan bidra till att förbättra personalkontinuiteten i hemtjänst som bedrivs i privat respektive offentlig regi,

- utifrån kartläggningen, analysen och bedömningen beskriva hur en fast omsorgskontakt kan införas,
- bedöma och föreslå vilka arbetsuppgifter en fast omsorgskontakt bör ha och beskriva nödvändiga förutsättningar för att kunna erbjuda en fast omsorgskontakt av god kvalitet, med minskad administration som följd för socialtjänsten och för hemtjänstverksamhet i både offentlig och privat regi,
- bedöma och föreslå vilka kunskaper och kompetens en fast omsorgskontakt bör ha för att kunna utföra sina arbetsuppgifter på ett betryggande sätt,
- överväga för- och nackdelar med att ställa särskilda kompetenskrav på den som ska arbeta som fast omsorgskontakt och då särskilt beakta hur patientsäkerheten för den enskilde påverkas.

Reglering av fast omsorgskontakt

Kontaktmannaskap inom hemtjänsten finns i dag i majoriteten av landets kommuner och kan uttryckas i kommunernas egna policydokument som exempelvis verksamhetsplaner. Kontaktmannaskapet är i dag däremot inte reglerat i lag utan det är upp till kommunerna själva att inrätta denna funktion. Avsaknaden av reglering bidrar till att kontaktmannaskapet kan se olika ut både mellan och inom landets kommuner. Att införa och reglera krav på en fast omsorgskontakt i hemtjänsten innebär att de olika utförarna av hemtjänst blir skyldiga att arbeta på ett mer enhetligt sätt med kontaktmannaskap än i dag, vilket kan bidra till ökad kvalitet och likvärdighet inom äldreomsorgen. Samtidigt är det angeläget att kommunerna ges möjlighet att utforma verksamheten utifrån lokala förutsättningar, vilket kan främja ett effektivt arbetssätt. Införandet av en fast omsorgskontakt väntas bidra till en kvalitetsreglering av hemtjänsten runt om i landet, oavsett i vilken kommun utföraren av hemtjänst verkar och oavsett regiform. En fast omsorgskontakt ska finnas oavsett om verksamheten bedrivs i privat eller offentlig regi.

Utredaren ska därför

- föreslå de författningsändringar som krävs för att reglera krav på en fast omsorgskontakt i hemtjänsten.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). De ekonomiska konsekvenserna och effekterna av förslagen ska beräknas och beskrivas. Detta omfattar beräkning och beskrivning av samhällsekonomiska kostnader och nyttor som uppstår utöver de offentligfinansiella effekterna av förslagen. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner och landsting ska kommittén föreslå en finansiering. Den kommunala självstyrelsen utgör grunden för skötseln av alla kommunala angelägenheter som bestäms i lag (14 kap. 2 § regeringsformen). En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § regeringsformen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Påverkar något av förslagen som utredaren lämnar den kommunala självstyrelsen ska utredaren särskilt redovisa dessa konsekvenser och de särskilda avvägningar som enligt utredarens mening motiverar att inskränkningen görs. Om flera möjligheter finns för att nå samma mål, ska utredaren föreslå den som innebär den minst långtgående inskränkningen i den kommunala självstyrelsen. I konsekvensanalysen avseende jämställdhet ska såväl konsekvenser för personal som för äldre redovisas och analyseras.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter, företrädare för arbetsmarknadens parter, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenskt Demenscentrum samt pensionärs- och anhörigorganisationer. Utredaren ska även samråda med andra relevanta aktörer och pågående utredningar, bland annat utredningarna om framtidens socialtjänst (S 2017:03) och om samordnad utveckling för god och nära vård (S 2017:01).

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2020.

(Socialdepartementet)