

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

S2022/03277

Yttrande över *Nästa steg - Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer (SOU 2022:41)*

Kommunal vill med anledning av rubricerad utredning framföra följande synpunkter:

Inledning

Kommunals uppgift är att tillvarata medlemmarnas intressen på arbetsmarknaden och i samhällslivet i övrigt. Förbundet ska bland annat verka för en samhällsutveckling som stärker allas lika värde, social rättvisa, generell välfärdspolitik, full sysselsättning och jämställdhet mellan kvinnor och män. Kommunal är fackförbundet för undersköterskor och vårdbiträden som arbetar inom äldreomsorg.

Allmänt om utredningen

Den 22 december 2020 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå en äldreomsorgslag (dir. 2020:142). I direktiven anges bland annat att begreppet äldreomsorg behöver definieras och verksamheten ges ett tydligare uppdrag och innehåll. Kommunal har haft möjlighet att ingå i utredningens expert- och referensgrupper.

För att förtydliga äldreomsorgens uppdrag och innehåll samt skapa förutsättningar för en nationellt mer likvärdigt god kvalitet föreslår utredningen att det ska införas en särskild lag om äldreomsorg som ska komplettera socialtjänstlagen. Enligt utredningen bidrar en sådan särskild lag till att kommunernas ansvar synliggörs och tydliggörs. Äldreomsorgslagen kan skapa ett ramverk för styrning och uppföljning samt tillsyn. Utredningen anser att en lag ger också en långsiktighet i styrning, något som är viktigt eftersom många brister i äldreomsorgen är strukturella.

Inledningsvis vill Kommunal tacka utredningen för ett väl utfört arbete. Kommunal anser att utredningen har gjort en korrekt analys av de problem som äldreomsorgen har och står inför.

Problembeskrivning

Utredningen gör en bedömning att det finns strukturella brister i organisering och utförande av äldreomsorgen sedan lång tid tillbaka. Kommunal delar denna problembeskrivning. Behoven för personer med insatser från äldreomsorg är i dag omfattande och ställer höga krav på kompetens, god kontinuitet och samordning. Dock har äldreomsorg sedan länge strukturella problem, som handlar bland annat om problem kopplade till arbetsmiljö, bemanning och kompetens.

Kommunal.

Kommunal delar utredningens bild att det finns stora skillnader i äldreomsorgens omfattning, tillgänglighet och kvalitet mellan kommuner och utförare. Utredningens analys visar att de skillnader som finns inte kan motiveras utifrån skillnader i lokala förutsättningar eller enskildas behov. Som exempel nämns det att det är svårt att motivera skillnader i bedömningar av vad som enligt kommunala riktlinjer anses vara skäliga levnadsvillkor, till exempel hur ofta man som enskild har behov av att få hjälp med att duscha eller städa. I de fallen menar utredningen att skillnader bör utgå från enskildas olika behov och förutsättningar, inte lokala förutsättningar och prioriteringar. Också Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har påpekat att de insatser som kommunerna beslutade inte styrs av enskildas behov utan beror på ekonomiska, organisatoriska eller politiska målsättningar. Ett exempel som nämns i slutbetänkandet är att biståndshandläggare "förhandlar" om en ansökan om särskilt boende där den äldre personen förmås att acceptera att ansöka om hemtjänstinsatser i stället. Detta är oacceptabelt. Utredningen gör en bedömning att äldreomsorgens innehåll och uppdrag uppfattas som otydligt och det finns alltför stora skillnader mellan kommunerna, vilket innebär bristande likvärdighet. Trots att bristerna är väl kända och dokumenterade, och trots en rad olika satsningar, så kvarstår omfattande brister i kvalitet och tillgång till äldreomsorg av likvärdigt god kvalitet. Utredningen anser att det behövs ett tydligare gemensamt ramverk för styrning och uppföljning av äldreomsorgen och gällande författningsreglering kring äldreomsorgen behöver förtydligas. Kommunal instämmer i bedömningen.

Kommunal delar även utredningens bedömning att det är en viktig del av reformens genomförande och att förbättra vård och omsorg av äldre att regelbundet följa upp kvaliteten. För att regleringen ska få genomslag behövs även en effektiv statlig tillsyn. Utredningens förslag anger mer tydligt än dagens lagstiftning vad som gäller för äldre personers tillgång till en vård och omsorg av god kvalitet, vilket kan ge tillsynsmyndigheten bättre förutsättningar för tillsyn.

Det är positivt att utredningen uppmärksammar den stora bristen att det inte finns tillgänglig, tillförlitlig statistik över hur bemanningen i äldreomsorgen ser ut. Tillgången till statistik på nationell nivå över hur bemanningen i äldreomsorgen ser ut är en grundläggande förutsättning för ansvarstagande, för att kunna förbättra omsorgskvaliteten och klara personalförsörjningen. Socialstyrelsen saknar i dag möjlighet att följa bemanningen av olika yrkesgrupper i socialtjänsten, eftersom det i nuläget inte finns författningsstöd att samla in uppgifter på individnivå. Detta måste åtgärdas. Socialstyrelsen har i mars 2022 redovisat möjliga sätt att förbättra tillgången till statistik om yrkesgrupper inom socialtjänsten¹. Kommunal önskar att politiker går vidare med dessa förslag (helst alternativ 1).

Utredningens förslag

Kommunal instämmer med utredningens problembeskrivning och stödjer de förslag som tagits fram. Kommunal vill ta tillfället i akt och särskilt lyfta och kommentera några förslag.

Utredningen föreslår att det ska införas en särskild lag om äldreomsorg som ska komplettera socialtjänstlagen för att förtydliga äldreomsorgens uppdrag och innehåll samt skapa förutsättningar för en nationellt mer likvärdigt god kvalitet. De utvecklade bestämmelser om äldreomsorgen som föreslås skulle också utgöra ett förtydligat underlag för IVO när det gäller tillståndsgivning och tillsyn inom äldreomsorgens område. Även detta förväntas enligt utredningen att bidra till en ökad likvärdighet i utformning av äldreomsorg och till mer likvärdig, god kvalitet. Kommunal tillstyrker förslaget.

¹ Socialstyrelsen (2022): Förbättrad tillgång till statistik om yrkesgrupper inom socialtjänsten. Slutrapport mars 2022.

Kommunal.

Utredningen föreslår att det ska införas en bestämmelse i äldreomsorgslagen som anger att personers behov av kontinuitet, trygghet och säkerhet ska beaktas vid planering och organisering av verksamheten. Förslaget välkomnas av Kommunal. Förutsättningarna i dagens äldreomsorg bidrar inte till kontinuitet, trygghet eller säkerhet av äldre. Av medlemmar i Kommunal som arbetar inom hemtjänsten uppger bara 10 procent att de arbetar helt utan minutstyrning². 53 procent av medlemmarna som arbetar i äldreomsorgen anser att de inte dagligen har förutsättningar att ge god omsorg eller tillgodose de äldres individuella behov³. Jämfört med arbetsmarknaden är andelen otrygga anställningar anmärkningsvärt hög. 2020 hade 31 procent av de anställda i kommunal äldreomsorg tidsbegränsade anställningar medan samma siffra hos privata utförare var 41 procent⁴. Låg personalomsättning, hög andel heltidsanställda och låg andel timavlönade är förutsättningar för en trygg äldreomsorg – kontinuitet, trygghet och säkerhet. En hög andel tidsbegränsade anställningar leder till att kontinuiteten och tryggheten för de äldre minskar. Vikarier och andra visstidsanställda har också generellt lägre utbildningsnivå än vad tillsvidareanställda arbetare har. En hög andel tidsbegränsade anställningar innebär alltså, förutom kontinuitetsproblematiken, en slags inbyggd kompetensbrist i verksamheten. Kommunal tillstyrker förslaget.

Från och med 1 juli 2022 ska den som har hemtjänst erbjudas en fast omsorgskontakt. Utredningen föreslår att även äldre som bor på särskilt boende ska få en fast omsorgskontakt och att den fasta omsorgskontakten ska vara undersköterska med skyddad yrkestitel. Kommunal tillstyrker förslaget.

Utredningen föreslår att det ska införas en bestämmelse i äldreomsorgslagen som anger att socialnämnden senast den 1 mars varje år ska upprätta en kvalitetsberättelse för äldreomsorgen. För att säkerställa detta behöver det ställas bindande krav i lag. Därför föreslår utredningen att det införs ett krav på att socialnämnderna ska upprätta en årlig kvalitetsberättelse för äldreomsorgen. Ett bindande lagkrav möjliggör även nationella jämförelser. Kommunal tillstyrker förslaget.

Utredningen föreslår att det ska regleras i äldreomsorgslagen att chefer ska ges de förutsättningar som behövs för att de ska kunna utföra ett aktivt och närvarande ledarskap. Kommunal tillstyrker förslaget.

Utredningen föreslår att det ska införas en bestämmelse i äldreomsorgslagen som anger att det ska finnas den personal som behövs för att insatserna ska kunna utföras i enlighet med de mål och krav som gäller för verksamheten enligt äldreomsorgslagen och socialtjänstlagen (2001:453). Med uttrycket ”den personal som behövs” avser utredningen att det ska finnas ett tillräckligt antal personal och att personalen ska ha rätt kompetens för att utföra insatserna i enlighet med lagstiftningens krav och mål. De krav och mål som ska uppfyllas är de som gäller enligt lagstiftningen som reglerar äldreomsorgen i SoL och äldreomsorgslagen, bland annat att insatserna ska vara av god kvalitet och att enskildas behov av kontinuitet, säkerhet och trygghet kan beaktas vid planering och organisering av verksamheten. Kommunal välkomnar förslaget. Underbemanningen är det största hotet mot en äldreomsorg i god kvalitet samt äldreomsorgens kompetensförsörjning. 37 procent av personalen i äldreomsorgen anser att bemanningen sällan eller aldrig är tillräcklig. 35 procent anser att den otillräckliga bemanningen utgör en risk för de äldre minst någon gång i veckan. 13 procent av personalen menar att underbemanningen är en risk för de äldre varje dag⁵. Rätt bemanning betyder att man är tillräckligt många men även att personalen har rätt kompetens. Kompetens är en förutsättning för att kunna uppfylla

² Kommunal (2022): En hemtjänst att lita på - från stressiga minutscheman till hållbar tillsynsstyrning

³ Kommunal (2021): Rätt bemanning

⁴ Kommunal (2022): Så mycket bättre?

⁵ Kommunal (2021): Rätt bemanning

Kommunal.

äldreomsorgslagens intentioner. Kommunal anser att alla som arbetar inom äldreomsorgen ska ha en utbildning inom vård och omsorg. Utbildat vårdbiträde ska vara lägsta utbildningsnivå i äldreomsorgen, oavsett insats. Kommunal tillstyrker förslaget.

I utredningens dialoger har det uttryckts ett behov av planeringsverktyg för att ge de som bedriver verksamhet i äldreomsorgen stöd för att beräkna vilken bemanning som behövs i verksamheten. Givet att det saknas en tydlig norm för hur vård- och omsorgsbehov ska mätas, finns det enligt utredningen ingen given grund att utgå ifrån och det har inte funnits utrymme inom ramen för utredningens uppdrag att ta fram ett sådant stöd. Givet att utredningen inte föreslår någon bemanningsriktlinje som Kommunal hade önskat⁶, anser Kommunal att ett sådant planeringsverktyg behövs och bristen måste åtgärdas.

Sammanfattningsvis anser Kommunal att om utredningens förslag skulle få genomslag skulle förslagen bidra till bättre äldreomsorg samt bättre förutsättningar för personalen i äldreomsorgen att utföra sitt arbete med kvalitet. I följande avsnitt diskuteras varför det dock är osannolikt att utredningens förslag skulle få genomslag.

Gällande äldreomsorgens styrning

Kommunal anser att utredningen har gjort en korrekt analys av de problem som äldreomsorgen har och står inför. Förbundet instämmer med utredningens problembeskrivning och stödjer de förslag som tagits fram. Kommunal är enig om att äldreomsorgens kvalitet behöver stärkas, att god omsorg förutsätter personalkontinuitet och att personalen måste ha tillräckligt med tid, handlingsutrymme och stöd från närmaste chef. Förbundet stöder därför förslagen om adekvat bemanning, enhetschefers förutsättningar för aktivt och närvarande ledarskap, att kontinuitet, trygghet och säkerhet ska beaktas vid planering och organisering av verksamheten samt införandet av fast omsorgskontakt. Förbundets invändningar gäller det som Kommunal anser saknas: precisa, uppföljningsbara mål och krav och att det finns styrinstrument som främjar måluppfyllelse, en tydlig koppling mellan mål och uppföljningsbara kriterier, inte minst så att IVO har en möjlighet att följa upp och agera om kriterierna inte uppfylls. Kommunal vill även se en förstärkning av IVO:s resurser.

Att kvaliteten i äldreomsorgen alldeles för ofta brister handlar inte om kunskapsbrist hos huvudmän och utförare. Tvärtom: Kommunal upplever att det finns en bred samsyn om vilka faktorer som kan säkra en god kvalitet i äldreomsorgen. Det handlar om kontinuitet, bemanning, kompetens och handlingsutrymme. Efterlevnaden av den nuvarande regleringen⁷ har visat sig vara låg. Detta beror på att dagens styrning av äldreomsorgen motverkar mål som en adekvat bemannad, kompetenssatt och resurssatt äldreomsorg. Det är Kommunals uppfattning att det krävs mer för att stoppa den negativa utvecklingen som kontinuerliga besparings- och vinstkrav i äldreomsorgen skapar. Kommunal anser inte att utredningens förslag kan förväntas komma till rätta med brister i äldreomsorgen om de inte kompletteras med förslag på sådana styrinstrument. Därmed är det osannolikt att en äldreomsorgslag kan göra skillnad utan att kombineras med kontroll, insyn, tillsyn och hot om rättsföljder, när dagens styrning av äldreomsorgen snarare motverkar lagens intentioner.

⁶ Kommunal har sedan 2021 och under utredningens gång drivit frågan om bindande nationella bemanningsriktlinjer. Kraven på rätt bemanning bör gälla oavsett insats (HSL/ SoL). De nationella bemanningsriktlinjerna ska omfatta krav på ett lägsta antal heltidsanställda per äldre, att 90 procent av personalen ska vara tillsvidareanställd, att heltidsarbete ska vara norm och att 100 procent av personalen ska vara yrkesutbildad inom vård och omsorg eller under utbildning. Utbildat vårdbiträde ska vara lägsta utbildningsnivå i äldreomsorgen, oavsett insats. (Kommunal [2021]: Rätt bemanning)

⁷ Till exempel att: av 3 kap. 3 § socialtjänstlagen framgår att insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet, att det för uppgifter inom socialtjänsten ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet, och att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras.

Kommunal.

Utredningen föreslår att en årlig kvalitetsberättelse ska lämnas till socialnämnden. Kommunal vill se uttryckliga krav i lagen på att rapporten ska innehålla uppgifter om nyckeltal som faktisk bemanning, anställningsform (tidsbegränsad/tillsvidare, sysselsättningsgrad), utbildning och sjuktal. Insyn i den faktiska personalsituationen är en förutsättning för att socialnämnden ska kunna ta ansvar för verksamheten. Insyn är en förutsättning för ett tydligt ansvarsutkrävande på såväl lokal som nationell nivå, och för detta krävs tillförlitlig personalstatistik.

Kommunal ser en tydlig regelstyrning i kombination med långsiktig finansiering, insyn och tillsyn som den enda vägen framåt. Tillräckligt med personal med rätt kompetens och trygga anställningar är en förutsättning för en vård och omsorg av god kvalitet. Kommunal önskar att utredningens förslag kompletteras med förslag på styrmedel som främjar måluppfyllelse och motverkar urholkningen av äldreomsorgens kvalitet. En låg kvalitet av äldreomsorg hotar hela den svenska välfärdsmodellen. En låg kvalitet kommer i fortsättningen påverka viljan till en fortsatt solidarisk finansiering äldreomsorg och hälso- och sjukvård, vilket är grundläggande för att ingen av ekonomiska skäl ska behöva avstå äldreomsorg eller hälso- och sjukvård som man har behov av.

Avslutningsvis anser Kommunal att staten måste ta ett ökat ansvar när det gäller finansieringen och styrningen i syfte att säkerställa jämlik äldreomsorg i hela landet. Ett tydligt regelverk som garanterar förutsättningar för kvaliteten i verksamheten (bemanning, kompetens, handlingsutrymme, kontinuitet, insyn, maximalt antal anställda per chef) gör det möjligt att rikta samhällets gemensamma resurser rätt.

Vänliga hälsningar
Kommunal

Malin Ragnegård
Förbundsordförande

Mari Huupponen
Utredare