

Livsmedelsverkets yttrande över remiss från Socialdepartementet angående betänkandet Nästa steg – Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer (SOU 2022:41)

Sammanfattning

Livsmedelsverket har beretts tillfälle att lämna synpunkter på betänkandet Nästa steg – Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer (SOU 2022:41). Livsmedelsverket ser positivt på utredningens förslag men vill i sammanhanget lämna följande synpunkter inom området nutrition och måltider med förhoppning om att det kan bidra till ytterligare förtydliganden.

Livsmedelsverket ser betänkandet som ett viktigt steg i arbetet för att säkerställa en mer jämlik äldreomsorg som ger goda förutsättningar för ett hälsosamt åldrande. Med stigande ålder ökar risken för nutritionsrelaterade problem, där undernäring är det mest dominerande. Undernäring medför mycket lidande, ett ökat vårdbehov och höga samhällskostnader. Måltiderna är grundläggande i arbetet för att förebygga risk för undernäring och en grundläggande del av vården och omsorgen av äldre. Men precis som äldreomsorgens kvalitet, varierar också kvaliteten på måltiderna mellan kommuner. För att lyckas med måltider som lägger grunden till en hälsofrämjande äldreomsorg krävs individanpassning, kunskap och kompetens hos personalen, helhetssyn på måltidskvalitet, god samverkan mellan yrkesgrupper samt ständig utveckling och utvärdering av måltidsverksamheten. Därför anser Livsmedelsverket att betänkandet behöver beakta nutritionsomhändertagandet inom äldreomsorgen, med fokus på individens behov och önskemål kring måltiderna, i högre grad. Det behövs en tydlig målsättning för hur måltiderna i äldreomsorgen kan användas för att förebygga ohälsa, undernäring och bryta ensamhet samt tydligare krav på kompetens och ansvarsfördelning för de olika yrkesgrupperna som ingår i och påverkar kvaliteten på måltidernas utformning. Det är inte minst en viktig del i kommuners och regioners arbete för att nå mål 2 i Agenda 2030, att utrota hunger, trygga livsmedelsförsörjning och förbättra nutrition. För en likvärdig tillgång till individanpassade måltider av hög kvalitet samt ett hälsofrämjande och förebyggande arbete med måltider krävs tydligare styrning på området. Livsmedelsverket bedömer att nutritions- och måltidsfrågor kan inkluderas i en nationell ordning för kvalitetsutveckling, där uppdrag kring måltider kan förtydligas. Livsmedelsverket bör bistå i det fortsatta arbetet med att utveckla en nationell ordning för kvalitetsutveckling i äldreomsorgen, med Nationella riktlinjer för måltider i äldreomsorgen som grund.

Synpunkter på förslagen

Avsnitt 1.9 Förslag till förordning om ändring i hälso- och sjukvårdförordningen (2017:80)

Livsmedelsverket tillstyrker förslaget men vill lyfta fram att de allmänna råden i SOSFS 2014:10 ska beaktas, det vill säga att en verksamhetschef ska ansvara för att det finns ändamålsenliga och väl fungerande rutiner för hur näringstillstånd ska utredas och hur undernäring ska förebyggas och behandlas. Detta för att förtydliga och lyfta vikten av att förebygga och behandla undernäring.

Avsnitt 3.2.2 Vård och omsorgsbehov hos äldre personer

Några vanliga hälsoproblem av betydelse för äldre personers hälso- och funktionstillstånd, Undernäring

Livsmedelsverket instämmer i beskrivningen av undernäringens problematiken inom äldreomsorgen, men vill föreslå följande tillägg:

- Ätsvårigheter och undernäring är den största näringsmässiga utmaningen inom äldreomsorgen. Undernäring medför mycket lidande och höga samhällskostnader. Undernäring leder bland annat till minskad muskelmassa, vilket ökar risken för fallskador, minskad funktionsförmåga och möjlighet att klara sig själv. Trots att energibehovet ofta minskar med ökad ålder är näringsbehovet lika stort och i vissa fall större, som exempelvis behovet av protein och vitamin D och det är vanligt att äldre får i sig för lite energi och näring, ofta på grund av minskad aptit. En förändrad aptit kan i sin tur bero på sjukdomar, muntorrhet, svårigheter att tugga och svälja, motoriska störningar, förändrade mättnadssignaler och ett nedsatt smak- och luktsinne. Ensamhet och depression är andra riskfaktorer för minskad aptit och undernäring. Att stimulera aptit och främja matglädje bör därför ges högsta prioritet inom äldreomsorgen.
- Måltider av hög kvalitet, utifrån Livsmedelsverkets nationella riktlinjer för måltider i äldreomsorgen, bör utgöra grunden för alla omsorgstagare.¹ I de fall vanliga måltider och anpassningar av dessa inte räcker för ett gott näringstillstånd kan dock ytterligare nutritionsbehandling behövas, i olika utsträckning. Målsättningen bör vara att göra insatser i nutritionsomhändertagandet och anpassningar av måltiderna utifrån individuella behov och personliga preferenser i enlighet med en personcentrerad vård.

Avsnitt 3.4.1 FN-systemets arbete med hälsosamt åldrande

Agenda 2030 ett globalt åtagande

Livsmedelsverket är enig i beskrivningen av vilka av målen i Agenda 2030 som äldreomsorgen och hälso- och sjukvården för äldre kopplar till. Däremot anser vi att även mål 2, ingen hunger, tryggad livsmedelsförsörjning och förbättrad nutrition är viktigt att belysa i sammanhanget. Trots regeringens mål om ökad jämlik hälsa finns betydande hälsoskillnader mellan män och kvinnor och mellan olika socioekonomiska grupper. Dessa skillnader kvarstår, och förstärks i

¹ Livsmedelsverket. 2018. Nationella riktlinjer för måltider i äldreomsorgen. Uppsala.

vissa fall, i hög ålder. Även äldre personer med utländsk bakgrund kan ha sämre hälsa.² Levnadsvillkoren påverkas av många olika faktorer, inte minst den ekonomiska situationen, och forskning pekar mot att vi år 2040 kommer att se en ny och omfattande fattigdom bland äldre personer.³ Varje år publiceras Fattighetsrapporten av Sveriges Stadsmissioner som belyser människors utsatthet. Där lyfts pensionärer som en av de grupper som löper större risk att inte ha råd, eller prioritera bort mat av ekonomiska skäl. Trots att Sverige har en ledande position i arbetet med att nå målen i Agenda 2030, finns mycket kvar att göra för att nå mål 2.⁴ Tillgång till tillräcklig och näringsriktig mat är en mänsklig rättighet som varje stat är skyldig att tillgodose sina medborgare.

Det måltidsstöd som erbjuds i kommunen innebär en merkostnad för den äldre själv. För att förhindra att hälsoskillnaderna bland äldre ökar bör kommuner uppmärksamma och hitta lösningar för äldre personer med låg inkomst vid planering av åtgärder för att förebygga undernäring, så att inte de mest sårbara drabbas ännu hårdare för att de inte har råd att betala för de måltidslösningar som kommunen erbjuder.

Enligt Livsmedelsverkets kartläggning av måltidsverksamhet i äldreomsorgen har endast 3 procent av kommunerna mål för konsumtionen. Betydligt fler, mellan 60 och 70 procent har mål för matens näringsinnehåll.⁵ Samtidigt finns ett relativt stort matsvinn inom äldreomsorgen.⁶ Så länge konsumtionen, det vill säga det som äts upp, inte följs upp blir näringsberäkningar inte mer än ett teoretiskt mått. Maten som serveras är planerad för att ge äldre den energi och näring de behöver, men när mat istället slängs är det en indikation på att för lite mat äts upp. Undernäring, fall och lidande kan förebyggas genom en tydligare styrning mot uppsatta mål kring konsumtion och minskat matsvinn inom äldreomsorgen.

Avsnitt 5.2.5 Personal och kompetens i äldreomsorgen

Livsmedelsverket är enig i att en av de viktigaste förutsättningarna för att uppnå god kvalitet i omsorgen om äldre är tillgången till personal med lämplig utbildning och kompetens samt ett tydligt och engagerat ledarskap. Livsmedelsverket anser däremot att det behöver tydliggöras vilken kompetens personalen i äldreomsorgen behöver ha för att ha förutsättningar att arbeta hälsofrämjande och förebyggande för minskad undernäring.

I Livsmedelsverkets nationella riktlinjer för måltider i äldreomsorgen bekräftas att måltidsarbete ställer krav på kompetens inom många olika områden. Socialtjänstlagen slår fast att för utförande av uppgifter inom socialtjänsten ska det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Bestämmelsen gäller både offentlig och enskild verksamhet. Socialstyrelsen har allmänna råd om grundläggande kunskaper hos personal som arbetar i socialtjänstens omsorg om äldre, SOSFS 2011:12. Inom området måltider, mat och näring bör personalen som minst ha

- kunskap om vilken betydelse måltid, mat och näring har för äldre personers hälsa och välbefinnande
- kunskap om hur förutsättningar skapas för goda matvanor och en god måltidsmiljö

² SOU 2017:21, Del 1. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre.

³ Klevmarken, A. 2012. Pensioner och inkomstskillnader – nu och i framtiden.

⁴ Mål 2: Ingen hunger - Globala målen (globalamalen.se)

⁵ Livsmedelsverket. Eriksson, E, Barbieri, HE. 2022. L 2022 nr 01: Fakta om offentliga måltider 2021. Livsmedelsverkets rapportserie. Uppsala.

⁶ Livsmedelsverket. Fritz, K., Grausne, J. 2021. L 2021 nr 22: Matsvinn i kommunala förskolor, skolor och äldreboenden. Livsmedelsverkets rapportserie. Uppsala.

- förmåga att tillaga måltider
- förmåga att stödja äldre personer vid måltider
- kunskap om livsmedelshantering.

Förutom kompetensen i det dagliga arbetet behöver verksamheten ha tillgång till kompetens för exempelvis utveckling av rutiner, kvalitetssäkring, implementering av nya riktlinjer och arbetssätt, kompetensutveckling av personal, utbildning av nyanställda samt handledning och reflektion. Därtill behöver det finnas strukturer för en fungerande måltidskedja där de yrkesgrupper som är involverade i måltidsarbetet, från biståndsbedömning till brukare, kan kommunicera och samverka på ett enkelt sätt.⁷

I en utredning där Livsmedelsverket och Folkhälsomyndigheten presenterat förslag till åtgärder för att främja hälsa relaterat till matvanor och fysisk aktivitet lyfts bristen på nutritionskompetens och ett behov av att utreda hur grundutbildning och fortbildningsmöjligheter inom hälso- och sjukvårdsutbildningar kan stärkas rörande förebyggande och hälsofrämjande arbete kopplat till matvanor.⁸ Även huvudmännens förutsättningar för att verka för ett effektivt kunskapsbaserat förebyggande arbete på området matvanor identifieras som ett viktigt område att se över. En tidigare genomgång av svenska grundutbildningar för bland annat sjuksköterskor gjord 2014 pekar på att det saknas kurser och kunskapsmål inom hälsofrämjande och förebyggande arbete med matvanor och fysisk aktivitet. En rapport från Livsmedelsverket beskriver utvecklingsbehoven inom äldreomsorgens måltider och lyfter bland annat behovet av kompetenshöjande insatser och metodstöd.⁹ Förslag på hälsofrämjande insatser för äldre när det gäller mat, måltider och fysisk aktivitet tas även upp i utredningen om nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen.¹⁰ När Socialstyrelsen lanserade de nationella riktlinjerna för sjukdomsförebyggande metoder konstaterades att implementeringen skulle kräva särskild kompetens om levnadsvanor och förebyggande metoder, vilket hälso- och sjukvården till stor del saknade.¹¹ På längre sikt menade man att kompetensen kan ges i läkar- och sjuksköterskeutbildningar, men på kort sikt ansåg Socialstyrelsen att regionerna och kommunerna behöver genomföra utbildningsinsatser.

Därför ser Livsmedelsverket ett behov av att komplettera betänkandet med

- Tydliggörande kring hur tillräcklig nutritionskompetens bland läkare och vård- och omsorgspersonal ska tillgodoses.
- Se över möjligheten att stärka läkar- och sjuksköterskeutbildningen samt och gymnasiets vård- och omsorgsprogram gällande kompetensnivå och kunskapsmål inom hälsofrämjande och förebyggande arbete på nutritionsområdet. Det skulle, på längre sikt ge kommuner mer likvärdiga förutsättningar att tillgodose tillräcklig kompetens för att förebygga och behandla undernäring inom äldreomsorgen.

⁷ Livsmedelsverket. 2018. Nationella riktlinjer för måltider i äldreomsorgen. Uppsala.

⁸ Livsmedelsverket, Folkhälsomyndigheten. 2017. Förslag till åtgärder Förslag till åtgärder för ett stärkt, långsiktigt arbete för att främja hälsa relaterad till matvanor och fysisk aktivitet.

⁹ Livsmedelsverket. Lilja K, Stevén I, Sundberg E. 2014. Rapportnr. 27. Bättre måltider i äldreomsorgen – vad har gjorts och vad behöver göras. Uppsala.

¹⁰ SOU 2017:21, Del 1. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre.

¹¹ Socialstyrelsen. 2018. Nationella riktlinjer för prevention och behandling vid ohälsosamma levnadsvanor.

6.4.2 Personal och kompetens

Livsmedelsverket välkomnar de förslag på förstärkning inom personal och kompetens som lyfts men ser samtidigt ett behov att stärka tillgången till dietistresurs. År 2021 hade 18 procent av kommunerna dietister anställda, enligt Socialstyrelsen. Nutritionsomhändertagande bygger på tvärprofessionell samverkan, där läkare, sjuksköterska och dietist tillsammans planerar och organiserar nutritionsbehandlingen. En mer jämlik tillgång till dietist, antingen genom en kommunanställd dietist eller genom organisationsöverskridande samarbete med hälso- och sjukvårdens dietister skulle underlätta bedömningar, liksom ett hälsofrämjande och förebyggande arbetssätt med måltider och nutrition.

Enligt betänkandet ska lagförslagen adressera strukturella brister för att bland annat ge förutsättningar för en ökad likvärdighet. Alla ska ha rätt till en god vård och omsorg. Ett gott näringstillstånd är nödvändigt för en god livskvalitet, för att förebygga sjukdom och för att medicinsk behandling ska ha bästa möjliga effekt.

Undernäring som inte upptäcks eller lämnas utan åtgärd kan få allvarliga konsekvenser med ett personligt lidande och en högre vårdtyngd som följd. Äldre personer med undernäring besöker oftare vården, och har längre vårdtider med högre risk för komplikationer och dödlighet, än välnärda äldre.¹² För ett mer hälsofrämjande och förebyggande förhållningssätt kring måltider och nutrition inom äldreomsorgen krävs inte bara tillräcklig kompetens, utan även ett systematiskt arbetssätt. På sjuksköterskan vilar ett relativt stort helhetsansvar för patientens situation, vilket omfattar ett brett område med komplexa behov. Sjuksköterskan har ansvar för att vid behov konsultera andra kompetenser när det gäller exempelvis nutrition. Men det förutsätter att rätt kompetenser finns tillgängliga.

Avsnitt 7.1.1 Äldreomsorgens uppdrag och innehåll

Nationella skillnader

Livsmedelsverket instämmer i de brister som beskrivs men vill tillägga synpunkter utifrån vår erfarenhet och kunskap om kommunernas arbete med måltider i äldreomsorg.

Kommunen har det yttersta ansvaret för att enskilda ska få det stöd och den hjälp de behöver. Det bistånd den enskilde har rätt att kräva som stöd och hjälp är att tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Men det kräver kompetens och fungerande rutiner att identifiera vilka behov den enskilde har liksom kännedom om vad kommunen kan erbjuda. När det gäller måltider i äldreomsorgen har Livsmedelsverkets kartläggning visat att utbud och möjlighet till hälsofrämjande och förebyggande insatser varierar mellan kommuner.¹³

Undernäringsproblematiken börjar ofta i det egna boendet där måltiderna förenklas och den äldres aptit minskar. Viktiga förebyggande åtgärder är bland annat att erbjuda många små energi- och proteintäta måltider spridda över dygnet och att stimulera aptit och väcka matglädje. Men enligt Livsmedelsverkets kartläggning erbjuder tre av fyra kommuner enbart matlåda. En matlåda täcker vanligtvis bara en fjärdedel av dagsbehovet av energi och näring och erbjuder sällan en måltid i ett socialt sammanhang. Matlådan skulle därför i många fall behöva kompletteras med andra

¹² Socialstyrelsen. 2020. Att förebygga och behandla undernäring. Kunskapsstöd i hälso- och sjukvård och socialtjänst.

¹³ Livsmedelsverket. Eriksson, E, Barbieri, HE. 2022. L 2022 nr 01: Fakta om offentliga måltider 2021. Livsmedelsverkets rapportserie. Uppsala.

former av måltidsstöd, men det är bara hälften av kommunerna som erbjuder det. Bland äldre är ensamhet en riskfaktor för undernäring. Måltiderna kan vara ett verktyg för att skapa sociala sammanhang och bryta ensamhet.¹⁴ Men allt för få kommuner erbjuder måltidslösningar som innebär någon form av socialt sammanhang. Bara en fjärdedel av kommunerna erbjuder ledsagning till restaurang och bara sex procent erbjuder en ”måltidsvän”, det vill säga någon att äta tillsammans med. Samtidigt innebär det kommunala måltidsstödet en merkostnad för den äldre själv. För att förhindra att hälsoskillnaderna bland äldre ökar bör kommunerna uppmärksamma konsekvenserna för äldre personer med låg inkomst vid biståndsbeslut och planering av åtgärder för att förebygga undernäring, så att inte de mest sårbara drabbas ännu hårdare för att de inte har råd att betala för de måltidslösningar som kommunen erbjuder. Kommuner behöver hitta lösningar inom äldreomsorgen så att äldre inte väljer bort måltider av ekonomiska skäl. Det behövs också en tydlig målsättning för hur måltiderna i äldreomsorgen kan användas för att förhindra ohälsa, undernäring och bryta ensamhet. Det kräver en nära samverkan mellan måltidsverksamheten och äldreomsorgen så att måltidsutbud utvecklas utifrån de äldres preferenser och behov. Därtill krävs att alla yrkesgrupper, från ledning till biståndshandläggare och omsorgspersonal har kännedom om hur undernäring ska förebyggas och vilket måltidsstöd som finns att tillgå samt att resurser prioriteras för att genomföra de insatser som krävs för att nå målen.

Avsnitt 7.1.2 Behovet av en tillgänglig och förebyggande äldreomsorg

Ett ojämnt arbete med att identifiera och förebygga risker

Måltider av hög kvalitet är en grundbult i nutritionsomhändertagandet. Därför anser Livsmedelsverket att betänkandet bör kompletteras med förtydliganden om hur kommuner ska arbeta för att förebygga undernäring. Det kan exempelvis handla om mål kring måltidskvalitet, kompetenskrav för kvalitetsledningsfunktion respektive hos yrkesgrupper, tillgång till dietist och utveckling av måltidsverksamhet mot mer individanpassade måltider.

Det faktum att det blir allt viktigare att arbeta förebyggande och att främja hälsa och funktionsförmåga för att möta utmaningarna med den demografiska utvecklingen bekräftar att kommuner behöver en tydlig målsättning för hur måltiderna i äldreomsorgen ska användas för att förhindra ohälsa, undernäring och bryta ensamhet. Socialstyrelsen menar att vikten av att upptäcka, förebygga och behandla undernäring också ökar i takt med att andelen äldre i befolkningen ökar samt att näringsfrågorna fortfarande har en undanskymd roll i många verksamheter och att förbättringspotentialen bedöms vara stor.¹⁵

Avsnitt 7.3.1 Det behövs en särskild lag

En nationell ordning för kvalitetsutveckling i äldreomsorgen

Livsmedelsverket är positiv till den föreslagna modellen för en nationell ordning för kvalitetsutveckling i äldreomsorgen, NOK, samt förslag på områden som en sådan bör omfatta. Livsmedelsverket har identifierat att nutritions- och måltidsfrågor kan inkluderas inom samtliga områden och med fördel omfattas av nationella delmål och/eller bestämmelser för genomförande. För en likvärdig tillgång till individanpassade måltider av hög kvalitet runt om i landet liksom ett

¹⁴ Livsmedelsverket. 2018. Nationella riktlinjer för måltider i äldreomsorgen. Uppsala.

¹⁵ Socialstyrelsen. 2020. Att förebygga och behandla undernäring. Kunskapsstöd i hälso- och sjukvård och socialtjänst.

adekvat hälsofrämjande och förebyggande arbete med nutritions- och måltidsfrågor krävs tydligare styrning på området. En s.k. nationell omsorgsplan kan tydliggöra äldreomsorgens uppdrag kring måltider och främja likvärdighet över landet. Där skulle exempelvis kunna förtydligas vad som anses vara tillräcklig kompetens inom nutritionsområdet för att äldreomsorgen ska kunna utföras med en god kvalitet. Livsmedelsverket bör bistå i det fortsatta arbetet med att utveckla en nationell ordning för kvalitetsutveckling i äldreomsorgen. Livsmedelsverket har ett samordningsansvar för nutritionsfrågor i Sverige, även om ansvaret för kunskapsstöd rörande nutrition och måltider i vård och omsorg är delat mellan Livsmedelsverket och Socialstyrelsen. Sedan 2018 finns Livsmedelsverket nationella riktlinjer för måltider i äldreomsorgen.¹⁶ Livsmedelsverkets nationella riktlinjer riktar sig till både hemtjänstverksamhet, så kallat ordinärt boende, och äldreboenden, så kallat särskilt boende. De vänder sig till alla som påverkar kvaliteten på måltiderna i äldreomsorgen, från beslutsfattare och verksamhetschefer till biståndshandläggare, måltidspersonal och den vård- och omsorgspersonal som arbetar närmast de äldre. Eftersom måltiderna är centrala omsorgsinsatser i såväl ordinärt som särskilt boende tar riktlinjerna tydligt avstamp i Socialtjänstlagen (2001:453) och Socialstyrelsens allmänna råd om värdegrunden i socialtjänstens omsorg om äldre (SOSFS 2012:3). Riktlinjerna för måltider i äldreomsorgen utgör övergripande rekommendationer för hur verksamheterna bör arbeta för att skapa måltider som bidrar till välbefinnande och hälsa. Måltider utifrån Livsmedelsverkets riktlinjer bör utgöra grunden för all måltidsplanering i äldreomsorgen. Som bas i riktlinjerna finns Måltidsmodellen, som ger ett helhetsperspektiv på hållbara måltider och kan användas i planering och uppföljning av måltidsverksamheten. Verksamhetens styrande dokument bör omfatta en beskrivning av mål, rutiner och ansvarsfördelning kopplat till Måltidsmodellen samt hur olika yrkesgrupper ska samverka.

I det fortsatta arbetet, då lagen ska förankras och kompletteras med informationsinsatser kan Livsmedelsverket och Socialstyrelsen ges i uppdrag att genomföra informationssatsningar kring mat, måltider och nutrition inom vård och omsorg. Satsningar bör riktas till utbildningsanordnare, beslutsfattare och chefer som stöd för verksamheternas kompetenshöjande arbete kring måltider och nutrition samt stöd att implementera lagförslag och framtagna kunskapsstöd och riktlinjer.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Annica Sohlström. I den slutliga handläggningen medverkade avdelningschef Britta Ekman och teamchef Ulla-Kaisa Koivisto Hursti. Föredragande var Emelie Eriksson.

Annica Sohlström

Emelie Eriksson

¹⁶ Livsmedelsverket. 2018. Nationella riktlinjer för måltider i äldreomsorgen. Uppsala.