

Kriterier och system för värdegrundsmärkning

– slutrapport

Du får gärna citera Socialstyrelsens texter om du uppger källan, exempelvis i utbildningsmaterial till självkostnadspris, men du får inte använda texterna i kommersiella sammanhang. Socialstyrelsen har ensamrätt att bestämma hur detta verk får användas, enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen). Även bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten, och du måste ha upphovsmannens tillstånd för att använda dem.

ISBN 978-91-7555-056-5

Artikelnr 2013-4-7

Publicerad www.socialstyrelsen.se, april 2013

Förord

Sedan den 1 januari 2011 gäller en nationell värdegrund inom socialtjänstens omsorg om äldre, 4 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Bestämmelsen innebär att socialtjänstens insatser för äldre personer ska inriktas på att de får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande. Som ett led i att kommuner och enskilda utförare ska börja tillämpa den nya bestämmelsen fick Socialstyrelsen våren 2010 i uppdrag att utveckla kriterier och system för värdegrundsmärkning. I februari 2012 lämnade Socialstyrelsen en första rapport till regeringen. Detta är Socialstyrelsens slutrapport.

Socialstyrelsen ställer sig tveksam till att i dagsläget införa ett system för en frivillig värdegrundsmärkning av äldreomsorg. I rapporten beskrivs skälen bakom detta ställningstagande. Vidare så ges en redogörelse av Socialstyrelsens arbete med att utveckla kriterier och system för värdegrundsmärkning.

Rapporten har utarbetats av utredaren Anders Bergh, med hjälp av utredaren Elisabet Sjöström och juristen Ylva Ehn. I arbetet med att ta fram rapporten har värdefulla synpunkter tagits tillvara från sakkunniga inom myndigheten och från bland annat Famna, Vårdföretagarna, pensionärsorganisationerna och de fackliga organisationerna.

Taina Bäckström

Ställföreträdande myndighetschef

Innehåll

<i>Förord</i>	3
<i>Sammanfattning</i>	7
<i>Bakgrund</i>	8
Uppdraget	8
<i>Svårigheter med en värdegrundsmärkning</i>	10
Kvalificeringsförfarandet är inte möjligt att genomföra i dagsläget	10
Svårt att peka ut bra verksamheter utifrån ett värdighetsperspektiv	11
Vem som ska förvalta värdegrundsmärkningen är en olöst fråga	11
Värdegrundsmärkningen riskerar att bli kostsam	12
Externa synpunkter på rapporten	12
<i>Uppdragets genomförande</i>	13
Märkning	13
Socialstyrelsens utgångspunkter	13
Samråd och erfarenhetsutbyte	14
Ett kvalificeringsförfarande och kriterier	14
Värdegrundsmärkningens delar, funktioner, förvaltning och ramverk	21
Skattning av kostnader för delar av värdegrundsmärkning	27
<i>Referenser</i>	29
<i>Bilaga 1: Ett genomfört test av en värdegrundsmärkning</i>	31
<i>Bilaga 2: Exempel på vad en deklaration kan innehålla</i>	46
<i>Bilaga 3: Kostnadsberäkningen för delar av värdegrundsmärkningen</i>	47

Sammanfattning

Socialstyrelsen har haft regeringens uppdrag att utveckla kriterier och system för värdegrundsmärkning av äldreomsorg. Märkningen ska vara frivillig och ske på enhetsnivå. Syftena med märkningen är att stimulera utförarna till ett förändrings- och förbättringsarbete samt underlätta för den enskilda i valet av äldreomsorg. Att utveckla ett system för värdegrundsmärkning är en krävande uppgift. Värdegrundsmärkningen ska förmå främja en verksamhetsutveckling i rätt riktning. Den måste också på ett tillförlitligt sätt kunna skilja enheter åt vad gäller deras förmåga att stödja och hjälpa äldre personer på ett sätt som de upplever som värdigt.

Under arbetet med uppdraget har en rad olika svårigheter framkommit. De har lett fram till att Socialstyrelsen i dagsläget ställer sig tveksam till att införa en frivillig värdegrundsmärkning av äldreomsorgen. Skälen till tveksamheten är följande.

- Socialstyrelsen förordar ett så kallat kvalificeringsförfarande i värdegrundsmärkningen. Kvalificeringsförfarandet innebär att ett eller flera andra system som beskriver äldreomsorg – till exempel nationella brukarundersökningar eller enhets- och kommunenkäten bakom Äldreguiden – vägs in i värdegrundsmärkningen. En enhet – exempelvis en hemtjänstenhet – som önskar bli värdegrundsmärkt måste först kvalificera sig, något den gör genom att uppnå vissa utvalda resultat i de andra systemen som beskriver äldreomsorg. Därmed motverkas risken att värdegrundsmärkningen och andra system ger motstridiga signaler om samma enhet. Det värnar den tilltro värdegrundsmärkningen är beroende av. Vi bedömer dock att ett sådant förfarande måste skjutas på framtiden eftersom flera av de system som skulle kunna ingå i ett kvalificeringsförfarande är under förändring.
- Socialstyrelsen bedömer möjligheterna som små att få fram fungerande och tillförlitliga kriterier för en värdegrundsmärkning i enlighet med det uppdrag myndigheten haft. Svårigheten ligger företrädesvis i ambitionen att kunna peka ut aktiva och bra verksamheter utifrån ett värdighetsperspektiv.
- Trots upprepade försök har frågan om vilken aktör som ska ansvara för och förvalta värdegrundsmärkningen inte gått att lösa.
- Därutöver tyder mycket på att värdegrundsmärkningen kommer att bli dyrbar samtidigt som vi inte vet vilken nytta vare sig de äldre, deras anhöriga, äldreomsorgens olika verksamheter eller samhället har av den.

Socialstyrelsen vill ändå understryka att det är fullt möjligt för enheterna att profilera sig i och marknadsföra sitt arbete med den nationella värdegrunden, oavsett ett system för värdegrundsmärkning.

De organisationer och andra aktörer som Socialstyrelsen har haft samråd och samarbetat med under arbetets gång har fått möjlighet att komma med synpunkter på rapporten. En majoritet av dessa ställer sig bakom rapportens innehåll och ställningstaganden.

Bakgrund

Sedan den 1 januari 2011 gäller en nationell värdegrund inom socialtjänstens omsorg om äldre, 4 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Paragrafens första stycke lyder: ”Socialtjänstens omsorg om äldre ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande (värdegrund).” Hur den nya bestämmelsen ska omsättas i praktiken är i hög grad upp till varje kommun [1].

För att stödja kommunerna och enskilt drivna verksamheter att tillämpa den nya bestämmelsen genomför Socialstyrelsen olika aktiviteter på uppdrag av regeringen. Att utveckla kriterier och system för värdegrundsmärkning är en av dessa och behandlas i denna rapport.

Uppdraget

Socialstyrelsens uppdrag är att utveckla kriterier och system för en frivillig värdegrundsmärkning av äldreomsorg på enhetsnivå. Uppdraget omfattar endast socialtjänstdelen av vården och omsorgen om de äldre. I regeringsuppdraget anges två syften. Värdegrundsmärkningen ska:

- stimulera utförarna till ett förändrings- och förbättringsarbete
- förbättra den enskildes äldres valmöjligheter i vardagens omsorg.

Att märkningen har prefixet värdegrund understryker att målet med märkningen är att äldre med stöd och hjälp från äldreomsorgen ska få goda förutsättningar till ett värdigt liv i de delar äldreomsorgen kan påverka. Därmed hamnar mycket av fokus på äldreomsorgens mjuka värden, det vill säga gott bemötande, värnandet av den enskildes integritet, den enskildes känsla av trygghet och meningsfullhet etc. Utmärkande för dessa värden är att de i hög grad är subjektiva, varför det är svårt att enbart förlita sig till enkla, tydliga och generella kriterier som gäller alla.

Kriterier för värdegrundsmärkning

Värdegrundsmärkning ska enligt regeringsuppdraget vara ett komplement till andra system som redovisar kvalitet inom äldreomsorgen. De system som omnämns är öppna jämförelser och den nationella tillsynen. Kriterierna ska för att uppnå syftena ha förmåga att avgöra om en enhet förmår att skapa goda förutsättningar för ett värdigt liv och känsla av välbefinnande för de äldre. Kriterierna ska också stimulera ett förändrings- och förbättringsarbete i denna riktning.

I uppdraget betonas vidare att kriterierna ska kunna tillämpas av både kommunala och enskilda utförare, och särskild hänsyn ska tas till förutsättningarna hos små organisationer och små företag.

System för värdegrundsmärkning

Enligt uppdraget bör systemet – utöver de kriterier som ska ingå i granskning och bedömning – behandla följande:

- Hur bör de äldres, de närståendes, personalens och chefernas åsikter tas tillvara om hur värdegrundens intentioner och krav har uppfyllts?
- Ska märkningen gälla en begränsad tid och vilka möjligheter till förnyad prövning bör finnas?
- Vem ska utfärda bevis på märkning?
- Ska en märkning kunna dras tillbaka om enheten inte längre uppfyller kraven?

Systemet ska vidare vara konkurrensneutralt gentemot små och stora samt kommunala och enskilda verksamheter. Det finns enligt uppdraget också skäl att i arbetet fundera över hur det hela ska finansieras och vilka olika aktörer som bör ingå i värdegrundsmärkningen. Granskningen och bedömningen bör avslutningsvis utföras av en oberoende organisation.

Svårigheter med en värdegrundsmärkning

Arbetet med att utveckla kriterier och system för värdegrundsmärkning har pågått i cirka två år. Initialt gjordes framsteg och en del av de svårigheter som infann sig kunde lösas, men under hösten 2012 stod det allt mer klart att de tidiga förslagen som beskrevs i delrapporten i februari 2012 inte kommer att fungera tillfredställande vid ett genomförande av dessa förslag. Inte heller det test av kriterier som genomfördes under hösten 2012 visade på en framkomlig väg.

Mot bakgrund av detta ställer sig Socialstyrelsen i dagsläget tveksam till att införa en frivillig värdegrundsmärkning av äldreomsorgen. Nedan redovisas de huvudsakliga skälen.

Kvalificeringsförfarandet är inte möjligt att genomföra i dagsläget

I uppdraget till Socialstyrelsen omnämns svårigheten med förekomsten av flera system som beskriver äldreomsorg. Det står: ”värdegrundsmärkningen, öppna jämförelser och den statliga tillsynen bör baseras på en gemensam syn på kvalitet så att de olika systemen inte ger motstridiga signaler om kvaliteten i verksamheten hos en viss enhet”. För att hantera denna svårighet arbetade vi fram det vi omnämner som kvalificeringsförfarandet. Det innebär att ett eller flera andra system som beskriver äldreomsorg vägs in i värdegrundsmärkningen. En enhet – exempelvis en hemtjänstenhet – som önskar bli värdegrundsmärkt måste först kvalificera sig, något den gör genom att uppnå vissa utvalda resultat i de andra systemen som beskriver äldreomsorg. Därmed motverkas risken att andra system ger motstridiga signaler om samma hemtjänstenhet. Det värnar den tilltro värdegrundsmärkningen är beroende av.

Socialstyrelsen bedömer en modell som inkluderar ett kvalificeringsförfarande som eftersträvaransvärd. Det finns dock i dagsläget två svårigheter med kvalificeringsförfarandet. Det ena är att de befintliga system som vi tittat på är under förändring. De nya uppgifter som de börjat samla in är ännu inte tillräckligt beprövade eller utvärderade för att kunna fungera i ett kvalificeringsförfarande. Den andra svårigheten är att helt nya system som redovisar äldreomsorg kan förväntas inom en snar framtid, till exempel den standard för god kvalitet i särskilt boende och hemtjänst som Swedich Standards Institute (SIS) arbetar med. Dessa måste en värdegrundsmärkning förhålla sig till och eventuellt införliva i sitt kvalificeringsförfarande för att inte förlora tillit.

Svårt att peka ut bra verksamheter utifrån ett värdighetsperspektiv

Värdegrundsmärkningen har enligt uppdraget två syften. Den ska driva på ett förbättringsarbete vid de enheter som väljer att märka sig och fungera som vägledning för äldre och deras anhöriga i valet av äldreomsorg. Socialstyrelsen har fört fram två olika typer av kriterier.

De så kallade grundkriterierna handlar om att initiera en process som kan driva på förbättringsarbetet i riktning mot bättre förutsättningar för ett värdigt liv för äldre vid enheten. Grundkriterierna fick viss acceptans bland dem Socialstyrelsen samverkade med. De kan mycket väl driva på ett förbättringsarbete. Nackdelen med grundkriterierna är emellertid att de inte kan tillföra så mycket vad gäller att vägleda i valet av äldreomsorg.

Den andra typen av kriterier testade vi under hösten 2012 vid 35 hemtjänstenheter. Dessa grundades på en bedömning av olika enheter utifrån hur enhetschef, personal, äldre personer med insatser samt anhöriga svarat på en uppsättning frågor. Testet visade emellertid att det inte gick att dra några slutsatser från resultaten om vilka hemtjänstenheter som var bra eller mindre bra på att skapa förutsättningar för en värdig tillvaro för de äldre.

Socialstyrelsen bedömer därför möjligheterna som små att få fram fungerande och tillförlitliga kriterier för en värdegrundsmärkning i enlighet med det uppdrag myndigheten haft. Svårigheten ligger företrädesvis i att kunna skilja verksamheter åt utifrån ett värdighetsperspektiv.

Vem som ska förvalta värdegrundsmärkningen är en olöst fråga

Socialstyrelsen har inom ramen för uppdraget diskuterat förslag till ansvarig aktör för att förvalta en värdegrundsmärkning med Famna, Vårdföretagarna, pensionärsorganisationerna och de fackliga organisationerna. Inget av de förslag som diskuterades har fått gehör. Förslagen var de som lyftes fram i betänkandet "Ett värdigt liv i äldreomsorgen" [2].

1. Kommuner, privata omsorgs- och vårdorganisationer samt arbetsgivar- och branschorganisationer för offentliga och privata utförare ansvarar för att utarbeta innehåll, organisation och genomförande av granskning, bedömning och värdegrundsmärkning. Planering och implementering bör ske i direkt samarbete med olika berörda fackliga organisationer och pensionärsorganisationer.
2. Regeringen ger SWEDAC (Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll) uppdraget att ackreditera, det vill säga utse och godkänna, en certifieringsorganisation som ska organisera granskningarna, bedömningarna och certifieringen.
3. Staten bildar ett institut, oberoende i förhållande till utförarna och staten, som får i uppdrag att utarbeta innehåll, organisation och genomförande av granskningar och bedömningar. Institutet ska därefter också kunna genomföra värdegrundsmärkningen.
4. Regeringen utser en myndighet som får i uppdrag att upphandla ett antal befintliga företag eller organisationer med ramavtal för uppgiften att

granska, bedöma samt värdegrundsmärka äldreomsorgen. Statens upphandling kan gälla på läns- eller nationell nivå.

Däremot lyftes under dessa samtal förslaget fram att Socialstyrelsen skulle förvalta en värdegrundsmärkning. Myndigheten gav dock redan i delrapporten våren 2012 besked om det olämpliga i detta. Socialstyrelsen har rollen av att vara normerande på nationell nivå vilket gör det oförenligt att samtidigt förvalta en värdegrundsmärkning.

Värdegrundsmärkningen riskerar att bli kostsam

Äldreomsorgen är en omfattande verksamhet med uppskattningsvis cirka 7000 enheter utspridda över hela landet. Att ha en organisation som kan genomföra en värdegrundsmärkning med god kvalitet på enhetsnivå över hela landet kommer med all sannolikhet att bli kostsam.

Eftersom Socialstyrelsen inte föreslår något färdigt förslag till värdegrundsmärkning är det inte heller möjligt att beräkna kostnaderna. Socialstyrelsen har dock gjort en övergripande skattning av kostnaden för att genomföra delar av själva märkningen. Den bygger på antaganden att värdegrundsmärkningen inbegriper ett kvalificeringsförfarande och att kriterierna utgörs av de så kallade grundkriterierna. Med tanke på att vare sig grundkriterierna eller de kriterier vi använde för vårt test bedömts vara adekvata av oss saknar vår redovisade skattning i hög grad relevans.

Socialstyrelsen menar med tanke på äldreomsorgens omfattning och geografiska spridning över landet och – om det är möjligt att få fram kriterier som förmår skilja verksamheter åt – att en värdegrundsmärkning skulle bli väsentligt högre än vad vi kommit fram till i vår grova skattning av delkostnad för själva märkningsförfarandet. Därutöver vet vi i dagläget inte vilken nytta en värdegrundsmärkning kan tillföra, något som behövs för att kunna värdera kostanden för värdegrundsmärkningen som acceptabel eller inte.

Externa synpunkter på rapporten

Under arbetet med uppdraget har vi med jämna mellanrum haft samverkansmöten med Famna och Vårdföretagarna samt de fem pensionärsorganisationerna. De ställer sig i allt väsentlig bakom det utkast till avrapportering som de fått ta del av. Bland deras synpunkter framkommer att de värdesätter att Socialstyrelsen beskriver värdegrundsmärkningens komplexitet och lyfter fram svårigheterna och problemen. Även de fackliga organisationerna och det urval av brukarorganisationer och kommuner som bjudits in till dialog ställer sig i huvudsak bakom ställningstagandena. SKL har valt att inte delta i arbetet alls.

Uppdragets genomförande

Märkning

En märkning är en symbol som ger information om och garanterar att en vara eller tjänst lever upp till vissa krav. Det kan handla om att värna miljön, att motarbeta barnarbete eller att värna djurens situation i matproduktionen. Märkningen bygger på att konsumenter känner igen symbolen, vet vad den står för och känner tilltro till den. Då fungerar märkningen och konsumenter kan välja en märkt produkt eller tjänst i syfte att uppnå något man tycker är viktigt.

Mest uppmärksammas är märkning som handlar om miljöfrågor, till exempel Svanen, och en hållbar utveckling, till exempel Krav. Det finns också ett stort antal märkningar inom områden som teknik, kemikalier och säkerhet. Vi kan konstatera att dessa verksamheters art ofta har goda förutsättningar för att använda okomplicerade kriterier, vilket är bra ur ett tydlighetsperspektiv. Kontrollen och bedömningen av varan eller verksamheten blir begriplig och märkningen har goda förutsättningar att få tilltro både bland dem som producerar varan eller tjänsten och dem som ska välja den samma med hjälp av märkningen.

Att varor och tjänster märks är således inte ovanligt. Däremot har vi inte lyckats hitta något exempel på märkning av tjänster eller verksamheter som liksom äldreomsorgen är så mångfacetterade. För det första är äldreomsorgen politiskt styrd, med offentlig finansiering och med insatser som är behovsstyrda. Vidare utmärker sig äldreomsorgen genom att det handlar om många skilda tjänster samtidigt och att den enskildas vilja, preferenser och gjorda livserfarenheter är helt centrala. En bra äldreomsorg både ser, lyssnar till och tar stor hänsyn till individen. På det sättet kan äldre människor behålla sin identitet, trots att de behöver stöd och hjälp från andra för att klara av sin vardag. Detta mål betonades redan tidigare i socialtjänstlagen, men förtydligas ytterligare genom den nya bestämmelsen om en nationell värdegrund.

Att utveckla ett system för värdegrundsmärkning av äldreomsorg är en krävande uppgift. Värdegrundsmärkningen ska förmå främja en verksamhetsutveckling i rätt riktning. Den måste också på ett tillförlitligt sätt kunna skilja enheter åt vad gäller deras förmåga att stödja och hjälpa äldre personer på ett sätt som de upplever som värdigt. Om värdegrundsmärkningen ska fungera som vägledning för enskilda i valet av äldreomsorg är det samtidigt viktigt att ha i åtanke att man inte väljer äldreomsorg lika ofta eller på samma grunder som man väljer en vara.

Socialstyrelsens utgångspunkter

Redan i ett tidigt skede såg vi några punkter som viktiga att hålla oss till och försöka värna under arbetets gång:

- De båda syftena med värdegrundsmärkningen, att
 - underlätta den enskildes val av äldreomsorg
 - stimulera enheterna till förbättringsarbete.
- Att införliva de äldres, deras anhörigas och personalens erfarenheter.
- Att hitta kriterier och system som främjar att äldre, anhöriga och personalen i äldreomsorgen har hög tilltro till värdegrundsmärkningen.
- Att kostnaden för den enskilda enheten inte ska bli för hög.

Samråd och erfarenhetsutbyte

I takt med att olika förslag på kriterier och system samt lösningar på uppkomna problem tagits fram har dessa gått på remiss till följande grupper vars värdefulla synpunkter vi beaktat:

- En samrådsgrupp i enlighet med uppdraget som består av Famna och Vårdföretagarna. Sveriges Kommuner och Landsting har varit inbjudna, men avböjt att delta.
- Egeninitierad samrådsgrupp med de fem pensionärsorganisationerna.
- Fackliga organisationer.
- Olika konstellationer av personer med kunskap om äldreomsorg på nationell nivå. Det innebär utredare vid Socialstyrelsen som arbetar med äldrefrågor, värdegrundsfrågor, Äldreguiden, nationella brukarundersökningar samt inspektörer vid den nationella tillsynen. Vi har även haft kontakt med äldreombudsmannen i Stockholm samt en äldreomsorgsinpektör och diskuterat värdegrundsmärkning.

Socialstyrelsen har även träffat representanter för ”Svanen” och SWEDAC (Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll) för att diskutera värdegrundsmärkningen och ta del av deras erfarenheter

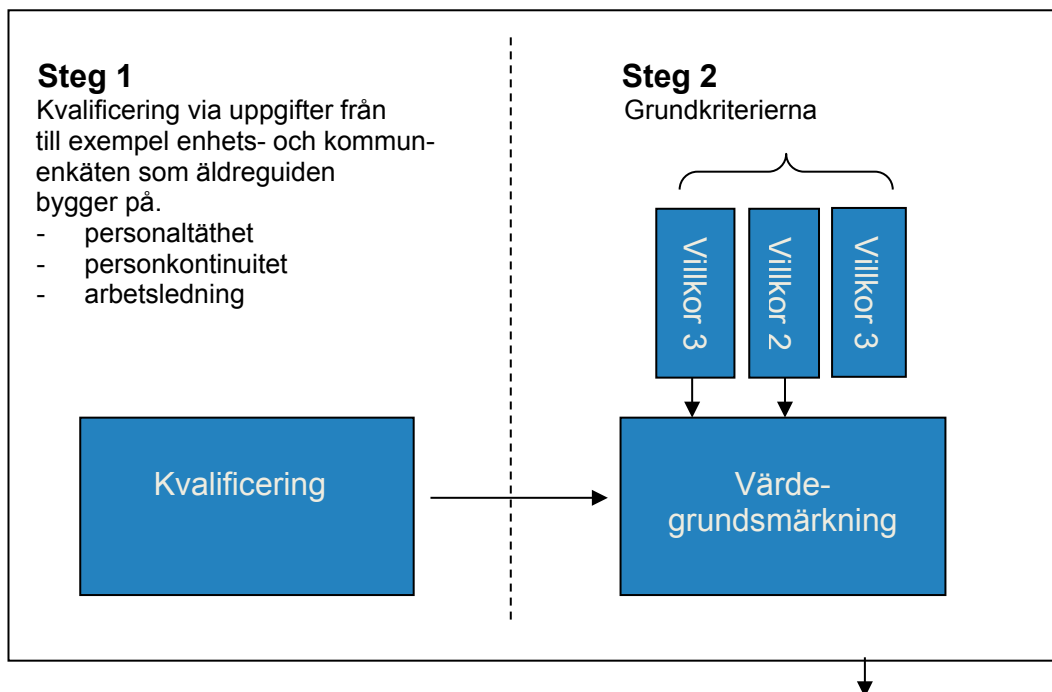
Eftersom SKL valt att inte delta i våra samrådsmöten bjöd vi under hösten 2012 in tio kommuner av olika storlek och spridda över landet. Norrköping, Mjölby, Trosa och Göteborg valde att vara med. Andra aktörer som vi samarbetat med är: Konkurrensverket och ett urval brukarorganisationer bland annat Demensförbundet, Judiska församlingen, Anhörigas riksförbund, RFSL och Diabetesförbundet.

Vi har också genomfört ett test av en uppsättning kriterier för värdegrundsmärkning vid 35 hemtjänstenheter spridda över landet.

Ett kvalificeringsförfarande och kriterier

Under 2011 arbetade vi fram en modell för hur en värdegrundsmärkning skulle kunna se ut, som redovisades i vår delrapport våren 2012. Den utgörs av två steg. I steg 1 finns ett kvalificeringsförfarande och om enheten klarar detta steg, går den vidare till steg 2 som innebär att ta till sig och leva upp till tre villkor, de så kallade grundkriterierna (se figur 1).

Figur 1. Kvalificering och därefter märkning med hjälp av grundkriterierna



Ett kvalificeringsförfarande

Redan i uppdraget omnämns svårigheten i att det finns flera olika system som utger sig för att beskriva äldreomsorg. Det innebär att det finns en risk för att de olika systemen ger motstridig information om en och samma enhet. Om det sker riskerar värdegrundsmärkningen den tillit den i hög grad är beroende av för att kunna fungera.

Ett sätt att försöka hantera förekomsten av olika system som redovisar äldreomsorg – till exempel Äldreguiden och nationella brukarundersökningar – är att införliva hela eller delar av dem i värdegrundsmärkningen.

Kvalificeringsförfarandet innebär att ett eller flera av de andra systemen som beskriver äldreomsorg vägs in i värdegrundsmärkningen. Det blir möjligt genom att enheter som önskar bli värdegrundsmärkta först måste kvalificera sig, något de gör genom att uppnå vissa utvalda resultat i de andra systemen som beskriver äldreomsorg.

Ett krav på de system som ska kunna ingå i kvalificeringen är att de beskriver äldreomsorgen på enhetsnivå och att de olika systemen har samma definition av vad en enhet är som värdegrundsmärkningen har.

Vilka system som ska ingå i kvalificeringssteget och vilka de specifika variablerna från respektive system ska vara måste noggrant övervägas. Systemet måste hålla hög kvalitet, det vill säga likadana uppgifter måste ha samlats in under några år och utvärderats.

Förslaget innebär att den enhet som kvalificerat sig därmed uppfyller ett antal grundläggande krav för att kunna ge hjälp och stöd till äldre. Det kan exempelvis handla om att enheten uppvisar en viss nivå vad gäller till exempel personaltäthet, personkontinuitet och kompetens bland personalen samt bra förutsättningar för enhetschefen att lyssna till, stödja och handleda sin personal. En enhet skulle då exempelvis inte kunna bli värdegrundsmärkt samtidigt som den i enhets- och kommunenkäten, som Äldre-

guiden bygger på, redovisar låga resultat vad gäller personalens kompetens etc.

När kvalificeringen är avklarad – det vill säga att en enhet uppnått det som krävs – då påbörjas själva värdegrundsmärkningen. För det krävs specifika kriterier som beskrivs nedan.

Insamlingssystem i förändring

Kvalificeringsförfarandet kan inte genomföras i dagsläget på grund av att flera insamlingssystem är under förändring. Äldreguiden har lagt vissa indikatorer åt sidan på grund av kvalitetsbrister hos dessa och samlar nu in delvis nya typer av uppgifter. Nationella brukarundersökningar innehåller inte längre NKI (Nöjd Kund Index), man har lagt till ytterligare frågor och den är planerad att genomföras bland betydligt fler äldre. Förändringarna innebär att det i dagsläget är osäkert att använda uppgifter från dessa båda system i kvalificeringsförfarandet eftersom vi eftersträvar uppgifter som är beprövade, det vill säga samlats in under en längre tid och utvärderats.

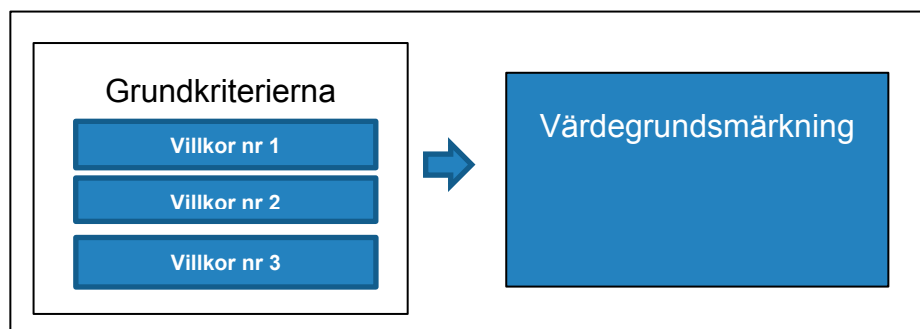
De system som beskriver äldreomsorg ser samtidigt ut att bli allt fler. Swedish Standards Institute (SIS) arbetar för att ta fram en standard för god kvalitet i särskilt boende och hemtjänst. Vårdföretagarna har påbörjat ett arbete om god kvalitet. Fler system som redovisar äldreomsorg innebär fler system som värdegrundsmärkningen måste förhålla sig till och eventuellt harmoniera med. I framtiden kan erfarenheterna av de förändringar som görs idag visa sig vara positiva och förutsättningarna för att tillämpa ett kvalificeringsförfarande vara mer gynnsamma.

Grundkriterierna

I Socialstyrelsens delrapport presenterades en genomgång av kriterier för värdegrundsmärkning. De kriterier som Socialstyrelsen då lyfte fram som intressanta var processinriktade och benämndes som grundkriterierna.

För att en enhet ska bli värdegrundsmärkt måste den acceptera och leva upp till tre villkor, vilka benämns som grundkriterierna.

Figur 2. Grundkriterierna



Villkor nr 1 – enheten tar fram en deklaration

Deklarationen ska beskriva vad man vid enheten vill uppnå med utgångspunkt från den nationella värdegrunden. Eftersom personalen ska leva upp till deklARATIONEN är det en fördel om all personal görs delaktig i arbetet med att ta fram den.

Ett stöd i arbetet med att ta fram deklARATIONEN är Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2012:3) om nationell värdegrund. Ytterligare stöd kan vara Socialstyrelsens vägledningsmaterial *Äldreomsorgens nationella värdegrund* [3] och vägledning om *Hur lokala värdighetsgarantier inom äldreomsorgen kan utformas* [4].

Deklarationen ska vara enkel så att de äldre vet och förstår vad de kan förvänta sig. Den ska beskriva vilka målsättningar man har för samtliga områden i den nationella värdegrunden. Dessa målsättningar måste beskriva något utöver vad de äldre redan har rätt till enligt gällande regelverk, det vill säga ge ett mervärde. (Exempel på vad som kan ingå i en deklARATIONEN ges i bilaga 2).

De äldre och deras anhöriga ska känna till deklARATIONENS innehåll och därmed veta vad de kan förvänta sig i fråga om självbestämmande, delaktighet, kroppslig integritet, bemötande, individanpassad omsorg, trygghet, meningsfullhet. Deklarationen får därmed rollen som en referenspunkt för de äldre, deras anhöriga och personalen vid enheten.

Villkor nr 2 – synpunkter (positiva och negativa) ska samlas in

De äldre, deras anhöriga och personalen uppmanas att kontinuerligt stödja upprätthållandet av deklARATIONEN genom att komma med synpunkter och klagomål med utgångspunkt från vad som anges i deklARATIONEN. Det ska tydligt framgå till vilken person eller funktion synpunkter och klagomål ska lämnas.

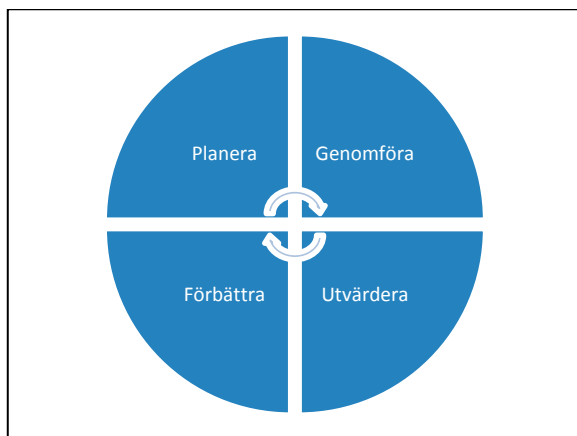
Viktigt är samtidigt att synpunkter och klagomål som berör värdegrundsfrågor kan hållas isär från andra former av klagomål, till exempel klagomål till patientnämnden, Lex Sarah (se Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:5) om Lex Sarah), eventuella enskilda anmälningar till den statliga tillsynen samt klagomålshantering inom ramen för befintligt ledningssystem. Det är viktigt eftersom det måste vara möjligt att göra en sammanställning på aggregerad nivå och beskriva vilka åtgärder och resultat just dessa synpunkter/klagomål resulterat i.

För äldre, anhöriga och personal som känner sig otrygga eller obekväma med att lämna synpunkter, föreslår vi att det finns en aktör lokalt som – om en enskild individ så önskar – kan inta rollen att förmedla synpunkter till enheten. Vid behov ska denne vara behjälplig med att ta emot muntliga synpunkter/klagomål genom att träffa den äldre i dennes hem. Det är viktigt att betona att den enda uppgiften denna aktör har är att vid behov förmedla synpunkter. I samband med detta ingår varken att argumentera eller ta ställning. Mer om den lokala förmedlaren av synpunkter beskrivs på sid 22.

På aggregerad nivå ska enhetens företrädare sammanställa och offentliggöra synpunkter och klagomål samt redovisa eventuella åtgärder för att komma till rätta med synliggjorda problem. Detta kan till exempel göras varje tertiäl och offentliggöras lokalt i anslutning till enheten samt på central

nivå via en central webbplats. Det hela blir till ett kontinuerligt pågående förbättringsarbete som redovisas öppet (se figur 3).

Figur 3. Förbättringshjulet som kan illustrera det systematiska förbättringsarbetet.



Synpunkterna blir en väsentlig del av enhetens egen *utvärdering* av hur man arbetar för ett värdigt liv. Därefter *planeras* för förändringar som ska rätta till eventuella problem, förändringar som sedan *genomförs*. Därefter *utvärderas* det hela genom att nya synpunkter kommer in och så vidare.

Regelbundna utvecklingsmöten – förslagsvis varje tertiäl – då synpunkter med värdegrundsanknytning diskuteras kan vara ett sätt.

Om synpunkter och klagomål kring enhetens deklaration uteblir, skulle det kunna hanteras genom att exempelvis den lokalt förmedlande aktören – tre gånger per år – genomför fokusgrupper med äldre, anhöriga och personal med deklarationen som utgångspunkt. Hur lever enheten upp till sin deklaration? Resultatet från dessa intervjuer blir sedan underlag för den kommande verksamhetsutvecklingen.

Villkor nr 3 – acceptera granskningar

I syfte att ytterligare stärka kraven på enheten och stärka tilltron till värdegrundsmärkningen ska enheten acceptera att när som helst bli granskad. Granskning kan komma att ske på grund av att någon form av kritik eller problem med enheten framkommit, till exempel via medierna, som riskerar att ifrågasätta om enheten lever upp till att vara värdegrundsmärkt. Denna granskning utförs av en grupp personer utsedda av dem som ska förvalta värdegrundsmärkningen. De ska ha befogenhet att eventuellt dra tillbaka en märkning. Granskningen måste utföras så att man inte kränker den personliga integriteten för de äldre som till exempel bor i ett särskilt boende.

Problem med grundkriterierna

Under arbetets gång har en rad problem med grundkriterierna framkommit. En märkning som bygger på grundkriterierna ger endast information om att enheten tillämpar en process som anses skapa förutsättningar för ett värdigt liv. Enheten kan inte sägas ha uppnått en viss nivå och man kan inte heller garantera att den måste vara bättre än den enhet som inte är märkt. Därmed

svarar grundkriterierna inte upp mot syftet att värdegrundsmärkningen ska underlätta för den enskilde i val av äldreomsorg.

Ett annat problem är att märkaren – vid märkningsförfarandet – främst intresserar sig för om enheten kan applicera en viss process eller inte, i stället för att intressera sig för dem det handlar om, nämligen de äldre, personalen, de anhöriga och enhetens chef.

Ett tredje problem handlar om att grundkriterierna visserligen tar hänsyn till de äldres och deras anhörigas erfarenheter, men först när de formaliserats till ett klagomål eller en synpunkt. Här är det viktigt att samtidigt notera att en stor del av brukarna i äldreomsorgen har någon form av demenssjukdom eller annan sjukdom som hindrar dem att själva komma med synpunkter och klagomål.

Ett sista problem är att små enheter med få brukare kan ha svårt att få in tillräckligt med synpunkter eller klagomål för att hålla en kontinuerlig förbättringsprocess vid liv. Vid små enheter finns samtidigt risken att den som vill klaga avstår eftersom det kan vara enkelt att identifiera vem som står bakom ett klagomål.

Test av alternativa kriterier

Under våren 2012 fick Konkurrensverket ta del av Socialstyrelsens delrapport. Konkurrensverket menade att grundkriterierna, om de blev för omfattande, skulle kunna utgöra ett hinder för nyetableringar av företag som utför äldreomsorg. Om grundkriterierna kräver att enheten har vissa extra rutiner finns risken att dessa upplevs som betungande, företrädesvis för små företag. Detta – i kombination med de problem med grundkriterierna som hade framkommit – ledde till överväganden att finna en annan typ av kriterier som lade mer av bördan på märkaren istället för på enheten.

Med utgångspunkt från Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2012:3) om värdegrunden i socialtjänstens omsorg om äldre, arbetade vi under försommaren 2012 fram fyra frågeformulär. Utgångspunkten var att genomföra strukturerade intervjuer med enhetschef, personal, äldre som har insatser från hemtjänsten och deras anhöriga. Vi valde strukturerade intervjuer med fasta svarsalternativ eftersom vi befärade att kvalitativa och mer förutsättningslösa intervjuer skulle vara svårare att utvärdera och drastiskt också öka kostnaden för märkning. Det skulle även innebära svårigheter att på ett rättvist sätt jämföra enheter.

Socialstyrelsen lät de båda samrådsgrupperna, de fackliga organisationerna, utredare som arbetar med äldre eller värdegrundsfrågor vid myndigheten med flera, granska formulären och komma med synpunkter. Baserat på detta genomfördes ett test under hösten 2012. (Testet beskrivs utförligt i bilaga 1). Planen var att börja med hemtjänstenheter och om det fungerade, gå vidare och ta fram formulär anpassade för andra typer av enheter som särskilda boenden, dagverksamheter etc.

Testet

Tre personer anlätades som fick agera märkare. Totalt besöktes 35 hemtjänstenheter. Vid varje enhet genomförde de enskilda intervjuer med enhetschefen, fem personal och fem brukare. Bland hemtjänstenheterna fanns några

utvalda som enligt nyckelpersoner för andra värdegrundsuppdrag på Socialstyrelsen och de vi hade samråd med, uppgavs arbeta ambitiöst med värdegrundsfrågor. Dessa ingick i testet för att se om frågelistorna hade förmåga att identifiera och skilja ut dessa enheter. Vidare erbjöds tio anhöriga till äldre med insatser från respektive hemtjänstenhet att besvara en kort postenkät. Den innehöll fem frågor om enhetens bemötande av dem som anhöriga. Testet pågick under fem veckor. Totalt genomfördes 371 intervjuer och 195 anhöriga skickade in ifyllda enkäter.

Resultat

Vi kunde konstatera att det vid de flesta av enheterna hade varit möjligt att genomföra samtliga 11 intervjuer under en arbetsdag. Hade enheten behövt besökas vid ytterligare ett tillfälle för att slutföra intervjuerna hade kostnaderna ökat påtagligt.

De äldre och personalen gav uttryck för att det var viktigt att bli tillfrågade om vad de tyckte och därmed bli delaktiga i märkningsprocessen. För att få reda på hur bra kriterierna fungerat använde vi två utvärderingsmetoder.

- Alla intervjuer poängsattes utifrån hur man hade besvarat frågorna. Den totala poängen från samtliga intervjuer vid varje enhet sammanställdes. Vidare tog vi fram stapeldiagram där staplarna markerade hur många poäng varje enhet fick uppdelat på intervjuerna med enhetschefen, personalen, de äldre samt anhöriga. Därmed kunde enheterna jämföras.
- Under ett seminarium fick de tre märkarna berätta om sina erfarenheter. Hur bra tyckte de att frågelistorna fångade in det vi avsåg att få information om? Varje märkare intervjuades också enskilt om detta.

Målet var att hitta en koppling mellan kvalitet och värdegrundsmärkningen men testet kunde inte fastställa detta. När poängen för respektive enhet jämfördes visade det sig vara mycket svårt att skilja enheterna åt. Ingen av enheterna utmärkte sig på ett sådant sätt att den med bestämdhet skulle kunna sägas vara sämre eller bättre än någon av de andra. Det var inte heller möjligt att hitta de enheter som valts ut därför att de ansågs vara ambitiösa vad gäller sitt värdegrundsarbete.

Även de tre märkarna var skeptiska till möjligheten att värdegrundsmärka enheter via dessa frågeformulär. De menade till exempel att vissa frågor byggde på våra egna föreställningar om hur äldre vill ha det. Andra frågor visade sig kunna tolkas mycket olika. Trots försök att enas om hur frågorna skulle tolkas, framkom efteråt att märkarna tolkat frågorna olika.

Testet visade att vårt tillvägagångssätt fungerade dåligt. Det gick inte att avgöra om enheter ska märkas eller inte genom att ställa strukturerade frågor så som vi gjorde i testet. Risken är att märkningen skulle ske mer eller mindre godtyckligt och därför sakna värde.

Sammanfattande slutsatser

Socialstyrelsen bedömer modellen som inkluderar ett kvalificeringsförfarande som eftersträvensvärd. Den kan eventuellt hantera en svårighet som

värdegrundsmärkningen står inför, nämligen att andra system som redovisar äldreomsorg ger motstridiga signaler om en märkt verksamhet vilket riskerar att minska den tillit en värdegrundsmärkningen så väl behöver. Vi bedömer samtidigt att de system som skulle kunna användas i kvalificeringsförfarandet inte är tillräckligt beprövade i dagsläget. Ett annat problem är att det inom en snar framtid kan förväntas tillkomma ytterligare system som värdegrundsmärkningen måste förhålla sig till.

Socialstyrelsen har identifierat ett flertal problem med grundkriterierna. De kan inte skilja bra och dåliga enheter åt utifrån ett värdighetsperspektiv. Därmed kan de inte medverka till att uppfylla det av syftena med värdegrundsmärkningen som handlar om att underlätta för den enskilda äldre i valet av äldreomsorg.

Det test vi genomförde med alternativa kriterier visade på värdet av att involvera enhetschefen, de äldre, deras anhöriga och personalen i märkningsprocessen. Mötet med märkaren blir en manifestation som ger märkningen ett mervärde.

Däremot bedömer vi det inte som möjligt att via strukturerade intervjuer få ett tillräckligt bra underlag för att kunna ta beslut om att märka vissa enheter. Ett mindre strukturerat förfarande skulle kunna vara ett alternativ, men skulle kräva längre tid för intervjuerna och ett mer komplicerat och kostsammare tolkningsarbete av intervjuerna. Ett annat problem med intervjuer är att situationen när de görs kan påverka svaren i en eller annan riktning. Kort därefter kan situationen se mycket annorlunda ut och då blir resultatet ett annat.

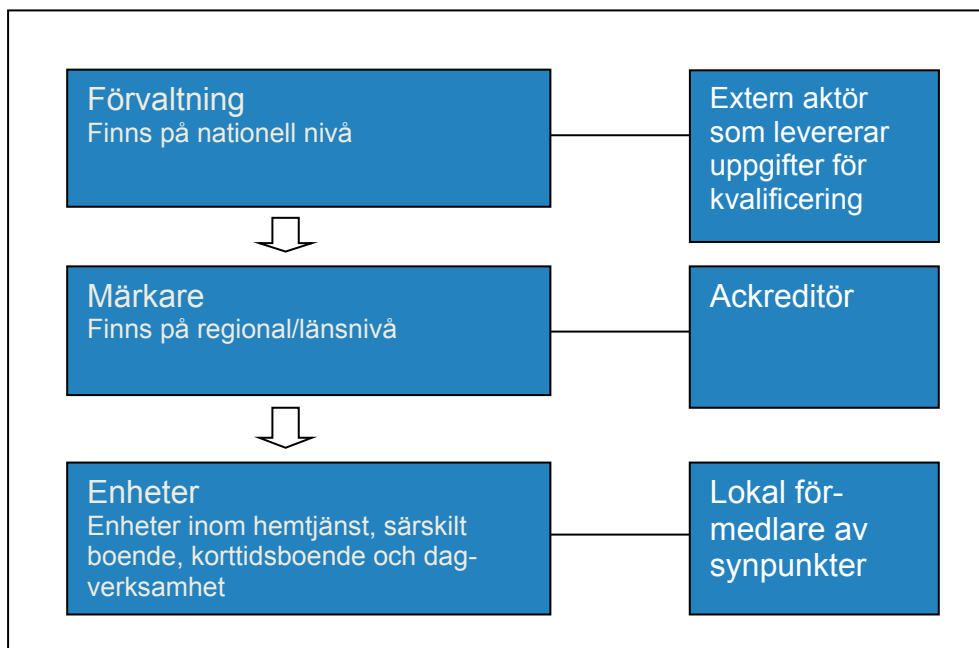
Värdegrundsmärkningens delar, funktioner, förvaltning och ramverk

I uppdraget ingick – utöver kriterierna som är förutsättningen för en värdegrundsmärkning – även att ta fram de resterande delarna av ett system för värdegrundsmärkning. Vi har tagit fram ett förslag på vilka olika delar och funktioner en värdegrundsmärkning behöver, det ramverk som ska omge och reglera märkningen samt vem som skulle kunna förvalta värdegrundsmärkningen. Det vi kommit fram till redovisas nedan och bygger på att det tidigare beskrivna kvalificeringsförfarandet tillämpas samt att grundkriterierna används.

Värdegrundsmärkningens delar och funktioner

De beskrivningar av delar och funktioner som följer har diskuterats bland annat med de båda samrådsgrupperna inför delrapporten 2011. I figur 4 nedan illustreras värdegrundsmärkningens delar på en övergripande nivå, och hur de förhåller sig till varandra.

Figur 4. Värdegrundsmärkningens delar.



Märkningen ska göras på enhetsnivå

Det är enheter inom äldreomsorgen som ska märkas. Det handlar om hemtjänstenheter, enheter i form av särskilt boende, korttidsboenden och dagverksamheter. Tanken är att använda samma enhetsdefinition som används när uppgifter för Äldreguiden samlas in. Under arbetets gång har de ansvariga för kommun- och enhetsenkäten och Äldreguiden, förändrat definitionen av en enhet. Från att ha gällt en namngiven verksamhet med en enhetschef som ska uppfylla kriteriet att ha minst 3 heltidsanställda eller 14 brukare, till definitionen att ha fyra brukare eller fler.

Lokal förmedlare av synpunkter

Ett förslag är att enheten ska ha ett samarbete med en aktör som vid behov kan öka den enskildes trygghet när det gäller att föra fram synpunkter och klagomål. Om den som vill framföra ett klagomål känner sig otrygg, ska möjligheten finnas att göra det via en lokal förmedlare av synpunkter. Denna aktör ska kunna besöka den som vill klaga i dennes hem för att ta emot klagomålet samt ha tystnadsplikt.

Frågan har ställts till landets fem pensionärsorganisationer om de skulle kunna tänka sig att lokalt ta på sig rollen som förmedlare av synpunkter. De har ställt sig positiva till förslaget och kan tänka sig att diskutera det vidare. Eventuella juridiska aspekter på den lokala förmedlaren av synpunkter, till exempel tystnadsplikten, måste i så fall klargöras och beaktas.

Märkare

Den som märker en enhet ska kunna ta på sig uppdrag inom en region/ett län. Märkaren är den som besöker och utifrån givna regler genomför en granskning av enheten. Denna tar även beslut huruvida enheten ska tilldelas

märkning eller inte, alternativt ger besked om vad enheten behöver göra eller uppnå för att bli märkt i ett senare skede.

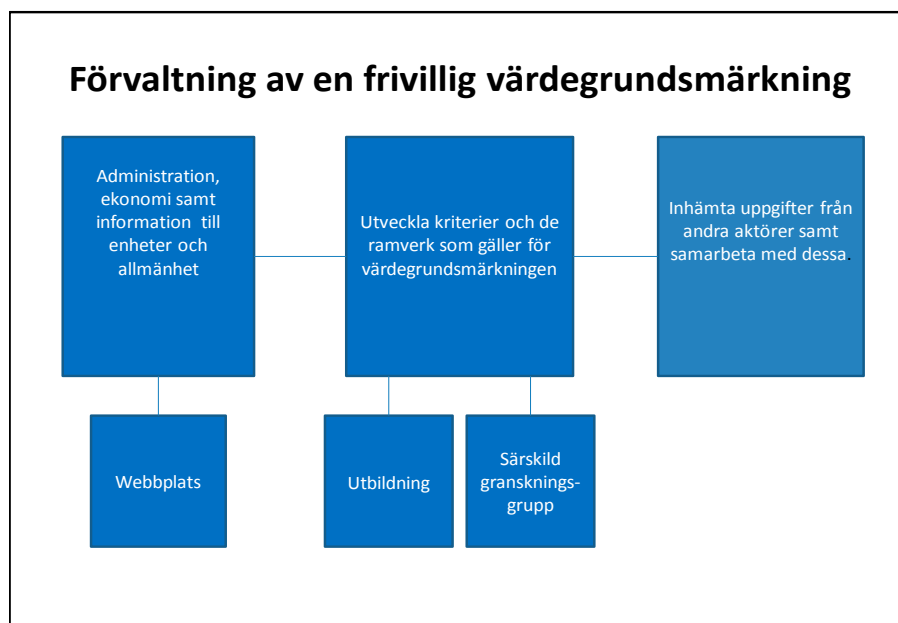
Akreditör

För att värdegrundsmärkningen ska bli enhetlig över landet och uppnå en god kvalitet, behöver de som märker enheter ha adekvata kunskaper och stå under någon form av kontroll. Detta är viktigt för tilltron för värdegrundsmärkningen. Märkaren måste via en ackreditör bli ackrediterad, det vill säga ha vissa specificerade kunskaper och kontinuerligt bli uppdaterad inom området.

Förvaltning

Den som förvaltar värdegrundsmärkning finns på nationell nivå. Den ska stå som garant, och verka, för att systemet har tilltro och utvecklas. I figur 5 illustreras de olika delar och funktioner som den som förvaltar värdegrundsmärkning behöver ha.

Figur 5. Illustration av delar och funktioner som bör ingå i förvaltningen av värdegrundsmärkningen.



Följande funktioner och förutsättningar bör beaktas och utvecklas:

- Information om och administration för värdegrundsmärkningen som riktar till enheter och allmänheten.
- Ansvar för en webbplats, där det går att se vilka enheter som är märkta, deras deklARATIONER och sammanställningar av synpunkter/klagomål på aggregerad nivå.
- Äga, förvalta och utveckla det ramverk och kriterier som gäller för värdegrundsmärkningen. När det gäller utveckling av ramverk och kriterier

har representanter från både fackliga organisationer och brukarorganisationer ställt sig positiva till att vara remissinstans.

- Ha överblick över vilka som är ackrediterade att utföra märkning och att de som märker finns tillgängliga där de behövs.
- Ha en grupp med befogenhet att besluta om granskning av kritiserade enheter och ta beslut om indragning av märkning i speciella fall.
- Inhämta uppgifter för kvalificeringsförfarandet från andra aktörer och samarbeta med dessa.
- Ge utbildning till ackreditör, märkare samt den lokala förmedlaren av synpunkter.
- Ge stöd till lokala förmedlaren av synpunkter.

Förvaltning av värdegrundsmärkningen

En fråga som funnits med hela tiden under arbetet med uppdraget är vem eller vilka som ska ansvara för och förvalta värdegrundsmärkningen. Tidigt önskade några deltagare från de båda samrådsgrupperna att Socialstyrelsen skulle ta på sig denna roll. Vid avrapporteringen våren 2012 angav emellertid Socialstyrelsen att detta inte skulle vara förenligt med myndighetens roll att vara normerande på nationell nivå.

Frågan om att ansvara och förvalta värdegrundsmärkningen har sedan ställts till Famna och Vårdföretagarna. Dessa har då påtalat svårigheten att inta denna roll samtidigt som SKL – som företräder majoriteten av all äldreomsorg i landet – valt att inte delta i arbetet med att diskutera en värdegrundsmärkning. Inte heller pensionärsorganisationerna eller de fackliga organisationerna har kunnat se sig som delaktiga i ansvaret för och förvaltningen av en värdegrundsmärkning.

Fyra möjliga lösningar

För att komma vidare uppmanade Socialstyrelsen de olika samrådsgrupperna att värdera de olika förslag på vem som ska ansvara för och förvalta värdegrundsmärkningen som lyftes fram i betänkandet ”Ett värdigt liv i äldreomsorgen” [2]. De fyra förslagen är:

1. Kommuner, privata omsorgs- och vårdorganisationer samt arbetsgivar- och branschorganisationer för offentliga och privata utförare ansvarar för att utarbeta innehåll, organisation och genomförande av granskning, bedömning och värdegrundsmärkning. Planering och implementering bör ske i direkt samarbete med olika berörda fackliga organisationer och pensionärsorganisationer.
2. Regeringen ger SWEDAC (Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll) uppdraget att ackreditera, det vill säga utse och godkänna, en certifieringsorganisation som ska organisera granskningarna, bedömningarna och certifieringen.
3. Staten bildar ett institut, oberoende i förhållande till utförarna och staten, som får i uppdrag att utarbeta innehåll, organisation och genomförande av granskningar och bedömningar. Institutet ska därefter också kunna genomföra värdegrundsmärkningen.

4. Regeringen utser en myndighet som får i uppdrag att upphandla ett antal befintliga företag eller organisationer med ramavtal för uppgiften att granska, bedöma samt värdegrundsmärka äldreomsorgen. Statens upphandling kan gälla på läns- eller nationell nivå.

Socialstyrelsen fann dock inte något större gehör för något av förslagen. Argumenten mot förslag nummer ett handlar bland annat om att SKL, som avstått från att delta i diskussioner om en värdegrundsmärkning skulle vara delaktig i ansvaret. Vidare framhåller flera att förslaget inte kan leva upp till att vara opartiskt.

Fördelen med förslag nummer två är att SWEDAC uppfattas som en garant för ordning och reda. Värdegrundsmärkning kommer att gå rätt till. Samtidigt framhålls att SWEDAC saknar kompetens angående äldreomsorg, varför förslaget kräver att en annan aktör får i uppdrag att utveckla och förfinas kriterierna för värdegrundsmärkningen.

Angående förslag nummer tre och fyra betonar några att det är en fördel med en tydlig aktör på nationell nivå som ansvarar för och förvaltar värdegrundsmärkningen. Därmed finns förutsättningar för att märkningen ska bli enhetlig och likvärdig över hela landet.

Därmed har frågan om vem som skulle kunna förvalta en frivillig värdegrundsmärkning förblivit olöst.

Ramverk för värdegrundsmärkningen

Väsentligt för värdegrundsmärkning är det ramverk den ska hålla sig till. Det förslag till ramverk som presenteras nedan har diskuterats under våra samrådsmöten under 2011 och i början av 2012. Diskussionerna har lett fram till att vissa justeringar har gjorts.

Vilka enheter kan bli värdegrundsmärkta?

- Värdegrundsmärkningen avser enheter som ger stöd och hjälp till äldre personer med individuellt beslutade insatser enligt 4 kap. 1 § SoL. Det kan gälla hemtjänst, särskilt boende, korttidsboende och dagverksamhet.
- När det gäller enheternas storlek begränsas värdegrundsmärkningen till enheter som är en namngiven verksamhet med en enhetschef som har fyra brukare eller fler. Definitionen överensstämmer med Äldreguiden.

Hur länge gäller en utfärdad värdegrundsmärkning?

- En utfärdad värdegrundsmärkning ska gälla – om inget annat inträffar – i ett år varefter en ettårskontroll ska genomföras.
- Efter den genomförda ettårskontrollen gäller märkningen – om inget annat inträffar – i ytterligare tre år. Därefter ska enheten ansöka om förnyad märkning.

Ettårskontroll

Ett år efter att enheten blivit värdegrundsmärkt genomförs en ettårskontroll. Då kontrolleras om enheten genomgått någon större förändring som föran-

leder att enheten måste märkas om, till exempel att enheten ändrat inriktning, att antalet årsarbeten eller brukare fördubblats alternativt halverats, samt om man bytt huvudman. Om inte, ska förslagsvis följande kontrolleras:

- Är deklarationen offentliggjord lokalt?
- Är deklarationen känd bland personal, äldre och deras anhöriga? En majoritet av de tillfrågade ska känna till den.
- Finns det två tertialsammanställningar över synpunkter och klagomål?
- Om inga synpunkter eller klagomål har kommit in, har den lokala aktören på uppdrag av enheten genomfört fokusgrupper?
- Redovisas i tertialsammanställningarna de åtgärder man avser att genomföra?

När ska värdegrundsmärkningen dras tillbaka?

Allmänt – värdegrundsmärkningen dras in om:

- Tiden för värdegrundsmärkningen (4 år) gått ut och ingen ny ansökan om förnyad märkning gjorts.
- Enheten har genomgått en omfattande förändring. Blivit väsentligt större (fördubblat personalstyrkan) eller mindre (halverat personalstyrkan) eller bytt inriktning.
- Enheten har bytt huvudman.

Med avseende på grundkriterierna – värdegrundsmärkningen dras in om:

- Enhetens deklaration väsentligt har förändrats (utan godkännande från Märkaren) eller inte finns tillgänglig lokalt eller centralt och därför inte kan sägas vara offentliggjord.
- Synpunkts- och klagomålshantering fungerar inte. Personer som vill lämna klagomål nekas detta eller anger att de avstår på grund av att de känner sig otrygga, och/eller synpunkter och klagomål på aggregerad nivå offentliggörs inte alls eller inom rimlig tid.

Annan kritik mot enheten – värdegrundsmärkningen dras in om:

- Annan kritik mot enheten framkommer – till exempel via media – som gör att det finns skäl att ifrågasätta om enheten verkligen inriktar sitt arbete mot att äldre ska ha ett värdigt liv i äldreomsorgen. Ärendet avgörs av en särskild granskningsgrupp med uppgift att värdera denna form av kritik. Skälet till att dra in märkningen måste anges.

Sammanfattande slutsatser

Det som angivits ovan är en redovisning av vad som framkommit när vi arbetat med att ta fram förslag till de delar, funktioner och ramverk som en värdegrundsmärkning skulle kunna bestå av.

Ifråga om vem som ska kan förvalta en frivillig värdegrundsmärkning har arbetet inte nått fram till någon självklar aktör.

Skattning av kostnader för delar av värdegrundsmärkning

Äldreomsorgen är en omfattande verksamhet som finns över hela landet. Att införa ett frivilligt system för värdegrundsmärkning riskerar att bli både personalkrävande och kostsamt. Avgörande för omfattningen är också vilka kriterier och till dem tillhörande metoder som ska användas.

Systemet ska vara självfinansierat. Därför är det viktigt att försöka skatta vilka kostnader systemet för med sig som helhet, men också för att en enhet ska bli värdegrundsmärkt och utslaget per brukare. (Mer om hur skattningarna gjorts, se bilaga 3). Skattningar i tabell 1 bygger på följande:

- Minsta enhet som kan märkas är den som är en namngiven verksamhet med en enhetschef och med minst fyra äldre som får insatser.
- Cirka 1400 enheter ska märkas årligen.
- Cirka 1400 enheter ska genomgå ettårskontroll varje år från och med det andra året.
- Värdegrundsmärkning inkluderar ett kvalificeringsförfarande.
- Kriterierna utgörs av grundkriterierna.

Den kostnad som redovisas i tabell 1 är bara en del av kostnaderna för en värdegrundsmärkning. Exempel på kostnader som saknas i redovisningen är:

- Lokaler och andra overheadkostnader för märkare lokalt samt för den som ansvarar och förvaltar värdegrundsmärkningen centralt.
- Ackreditering av märkare.
- Att informera om märkningen och göra den känd bland äldre och allmänheten.
- Kostnader för enheten som vill bli märkt i form av att:
 - arbeta fram en deklaration som all personal ska vara delaktig i och som också ska göras känd bland de äldre och deras anhöriga
 - eventuellt merarbete för att hantera fler synpunkter och klagomål
 - omvandla synpunkter och klagomål till förbättringsarbete
 - eventuellt genomföra fokusgrupper

Tabell 1. Skattad delkostnad för märkarorganisationen per år samt för att märka en enhet med 43 äldre brukare och en enhet med 10 äldre brukare, samt utslaget per äldre person med insatser

	Kostnad
För märkarorganisation och dess aktiviteter per år	30 000 000 kr
För att märka en enhet med 43 brukare	21 500 kr
För att märka en enhet med 10 brukare	5 000 kr
Märkningskostnaden utslaget på varje person med insatser	500 kr

Under vårt test genomfördes tidtagning på olika arbetsmoment för att kunna göra en mer exakt kostnadsberäkning. Eftersom vi inte förordar den metod som användes i testet, har inga beräkningar gjorts utifrån de tidsuppgifterna.

Sammanfattande slutsatser

Sannolikt kommer värdegrundsmärkningen att bli kostsam. Äldreomsorgen är en mycket omfattande verksamhet som finns utspridd över hela landet. De skattningar som gjorts är begränsade till en del av kostnaderna som gäller själva märkarorganisationen och deras aktiviteter. Utöver dessa kostnader tillkommer ytterligare kostnader vilka är svåra att överblicka.

Referenser

1. Nya bestämmelser gällande äldreomsorgen från och med den 1 januari 2011. Socialstyrelsen. 2011. Meddelandeblad nr 1/2011.
2. Ett värdigt liv i äldreomsorgen. Betänkande (SOU 2008:51).
3. Äldreomsorgens nationella värdegrund – ett vägledningsmaterial. Socialstyrelsen 2012.
4. Hur lokala värdighetsgarantier inom äldreomsorgen kan utformas. Socialstyrelsen 2011.

Bilaga 1: Ett genomfört test av en värdegrundsmärkning

Utgångspunkten var att märka med hjälp av strukturerade intervjuer

Arbetsgruppen har sökt sig fram och provat olika vägar för att utreda en värdegrundsmärkning. I delrapporten våren 2012 förespråkade vi grundkriterierna men visade samtidigt en öppenhet inför ytterligare kriterier som ett komplement eller som en central del i märkningsförfarandet. I avsnittet ”Ytterligare kriterier” i delrapporten nämns förfaringssättet att arbeta med intervjufrågor om nyckelbegreppen i den nationella värdegrunden.

Även i betänkandet och propositionen Ett värdigt liv i äldreomsorgen samt i regeringsuppdraget om att utveckla kriterier och system för värdegrundsmärkning, står att läsa om värdet att ta tillvara äldres, deras anhörigas, personalens och chefernas åsikter om hur värdegrundens intentioner och krav har uppfyllts. (SOU 2008:51, prop. 2009/10:116, regeringsuppdrag)

Efter diskussioner med Konkurrensverket om grundkriterierna började vi söka alternativa vägar för en värdegrundsmärkning. Den idé som började växa fram var att märkarorganisationen, i stället för enheten själv, borde lägga tid på frågeställande och analys så att inte den enskilda enheten skulle bli drabbad av mertiden.

Syftet med frågemallarna och testet

Med utgångspunkt från att märkarorganisationen själv skulle stå för det huvudsakliga administrativa arbetet kring märkningen, skapade vi en metod där vi hade fasta frågor till chef, personal och äldre och där märkarna skulle besöka enheter som ville bli märkta. För att kunna uttala oss säkert hur genomförbar denna hårt strukturerade intervjumetod är i sammanhanget med värdegrundsfrågor, genomförde vi ett större test under oktober och november 2012 där anställda ”märkare” intervjuade chefer, personal, äldre och anhöriga på 34 hemtjänstenheter.

Syftet var att undersöka om denna metod skulle kunna användas för värdegrundsmärkning. De fasta svarsalternativen genererade olika många poäng. Man kan anta att det föreligger en skillnad mellan enheter som arbetar med värdegrundsfrågor och de som inte arbetar med värdegrundsfrågor. Vi ville undersöka om metoden kunde påvisa sådana förmodade skillnader. Urvalet var dock inte möjligt att begränsa till en grupp som inte arbetade med värdegrundsfrågor. I stället kom gruppen att benämnas som enheter där vi inte hade kännedom om huruvida de arbetade med värdegrundsfrågor.

Vi ville också undersöka frågornas relevans och begriplighet, se om det fanns en samstämmighet bland de olika grupperna som intervjuades samt tids- och kostnadsberäkna olika moment i en märkningsprocess.

Förberedelsearbetet med att ta fram frågemallarna

Frågorna skulle fånga in den nationella värdegrunden: begrepp som privatliv och integritet, självbestämmande, delaktighet och individanpassning, gott bemötande, trygghet och meningsfull tillvaro. Formuläret innehåller också ett antal frågor om allmänna resurser (speciell kompetens och handlingsplaner) enheten kan tänkas ha tillgång till. Meningen med dessa frågor var att man ska kunna vara bra på olika saker och det kan ge poängmässig effekt. Om en enhet kan samla poäng genom att utbilda sin personal i HBT-frågor, kan en annan enhet samla poäng genom att ha beredskap för våld mot äldre. De efterfrågade kompetenserna och handlingsplanerna kan ge vägledning om hur enheten ska kunna utvecklas. Ett exempel på hur en frågemall ser ut ges i slutet av denna bilaga.

En rad nyckelpersoner som arbetar med äldreomsorgsfrågor har fått lämna synpunkter på de olika frågemallarna. Personerna arbetar bland annat med Äldreguiden, nationella brukarundersökningar, våld mot äldre, värdegrundsfrågor och med tillsyn på Socialstyrelsen och på kommunnivå.

Frågorna har presenterats för och diskuterats med samrådsgruppen FAMNA och Vårdföretagarna, samrådsgruppen för pensionärsorganisationerna och personalgrupper. Socialstyrelsen har också tagit del av fackliga organisationers och brukarorganisationers synpunkter på upplägget och frågorna. Samtliga grupper har varit försiktigt positiva och har kommit med konstruktiva synpunkter. Frågorna fick också genomgå ett förtest för att ytterligare förbättra kvaliteten.

Urval av hemtjänstenheter

Testet begränsades till hemtjänstenheter eftersom vi bedömde som lämpligt att börja i en sektor där de äldre hade bäst förutsättningar att kunna ställa upp på intervjuer och förstå frågorna.

Urvalet gick till så att vi tillfrågade ett antal kommuner och i vissa fall även enheter som vi hade fått tips om skulle ha bra förutsättningar för att ge de äldre ett värdigt liv. Tipsen fick vi bl.a. från personer i våra samrådsgrupper, från tillsynen och kollegor som samarbetat med vissa enheter/kommuner i arbetet med att ta fram vägledningsmaterial kring den nationella värdegrunden. Fyra kommuner och fem enheter tackade ja till att delta i testet. Totalt gav det oss elva enheter fördelade på sex kommuner vilka arbetat aktivt med värdegrundsfrågor. Därutöver sändes en skriftlig förfrågan om att delta i testet till samtliga kommuner i Östergötlands och Stockholms län, i Stockholms Stad och även direkt till stadsdelsförvaltningarna. Här tackade ytterligare 15 kommuner ja, vilket tillförde 24 enheter. När testet inleddes fanns 35 enheter som ville delta i testet, fördelade på totalt 21 kommuner. Av de 34 enheter där besöken fullföljdes låg en tredjedel i Östergötland, en dryg tredjedel i Stockholms län och resten i olika kommuner i Syd- och Mellansverige. Åtta enheter var privata och resten kommunala.

Urval av intervjupersoner

När enhetschefen och märkaren väl bestämt att ett besök skulle ske ett aktuellt datum ombads chefen planera intervjuerna med personalen på ett sådant

sätt att de skulle kunna genomföras på en dag. Märkarna upplevde inte att chefen strategiskt valde ut positiv personal. Personalen, ibland tillsammans med chefen, planerade vilka äldre som skulle intervjuas den aktuella dagen. De äldre hade som regel en insats i samband med att märkaren kom på besök.

Socialstyrelsen ville nå de äldre som har ett stort vårdbehov, många olika typer av insatser och gärna insatsen kroppslig omsorg. I praktiken visade det sig att många av de intervjuade äldre hade stort vårdbehov i form av att de hade hjälp flera gånger per dag. Märkarna noterade att nästan samtliga hade rollator, många var rullstolsburna och en stor majoritet hade insatsen kroppslig omsorg. Däremot var de äldre relativt verbala och hade god kognitiv förmåga. I ett enda fall träffade en märkare en äldre person med uttalad demenssjukdom. Då urvalet av intervjupersoner gjorts på detta sätt kan man förmoda att personer med demenssjukdom är underrepresenterade i undersökningen. När enheterna själva utser vilka äldre som ska intervjuas uppstår ett metodologiskt problem. Om märkarorganisationen i stället skulle stå för att planera och administrera urvalet kan möjligen det metodologiska problemet undvikas men en längre och kostsammare förberedelsetid behöva adderas till den summa det skulle kosta att låta märka sin enhet.

Totalt sett har märkarna intervjuat 168 äldre personer, 169 personal och 34 chefer från enheterna. Via en postenkät har också 195 anhöriga till äldre personer svarat på fem frågor. De frågorna handlade om den anhörigas kontakt med enheten och om de själva blivit erbjudna något stöd.

Vilka var märkarna och hur agerade de

Socialstyrelsen anställde tre personer som arbetsgruppen bedömde vara lämpliga att agera märkare, två kvinnor och en man. Alla har på ett eller annat sätt tidigare arbetat med andra värdegrundsuppdrag på Socialstyrelsen, varav en har kommunikatorsbakgrund. En av personerna har arbetat lång tid på Länsstyrelsen med tillsyn och på Socialstyrelsen med äldreomsorgsfrågor. Alla tre tog uppdraget på mycket stort allvar och är mycket intresserade av att möta människor.

Efter att ha testat på rollen som märkare menar de att egenskaper som lyhördhet, social kompetens, nyfikenhet, analytisk förmåga, uthållighet, stresstålighet och flexibilitet är viktiga. En märkare anser det viktigt att man har kunskap om och bakgrund i äldreomsorgsfrågor. Samma märkare anser att det inte går att arbeta som märkare utan engagemang för äldre människor. Om man märker att personalen eller oftare den äldre inte riktigt förstår frågan, måste man kunna omformulera den eller exemplifiera på ett nyanserat och korrekt sätt. Det är viktigt att det är ett lugnt klimat och att man före och efter själva intervjun samtalar om det som den äldre vill ta upp. På så sätt blir det ett värdigt besök som inte är forcerat.

Två av märkarna anser att det maximala antalet enhetsbesök per vecka är två stycken. Den tredje personen anser att man med nuvarande upplägg skulle kunna klara av tre stycken. Två märkare av tre ansåg att för att det ska vara realistiskt att ha detta som arbete krävs det varierade arbetsuppgifter. Man träffar visserligen nya människor varje dag, men frågorna och uppgifterna är desamma. Det skulle troligen bli monotont. Två av tre av mär-

karna ansåg att det var ansträngande att intervjua elva personer vid varje tillfälle. Att möta nya personer i deras bostäder flera gånger per dag är krävande. Märkaren har ingen möjlighet att påverka planeringen av dagen, då detta görs av enheten.

Av den sammantagna poängen kan man inte se att det är några skillnader beroende av vilken märkare som besökt vilken enhet. Det är ungefär samma variation poängmässigt hos märkarna.

Det generella bemötandet positivt

Överlag har de tre märkarna blivit väl bemötta av samtliga enheter. Vid ett besök vid en enhet var varken de äldre eller personalen tillfrågade om de ville delta i en intervju. Märkaren ansåg att det blev en alltför oförberedd situation så att det blev ovärdigt för de äldre och avbröt besöket. De flesta enheterna har däremot förankrat intervjuerna och planerat tidsmässigt på ett föredömligt sätt.

Cheferna har varit positiva, nyfikna och flera säger sig ha fått en hel del aha-upplevelser efter att ha hört frågorna. Personalgrupperna var neutrala eller tillmötesgående. En märkare är positivt överraskad och refererar till en stor medvetenhet om förstärkningen i lagstiftningen angående den nationella värdegrunden bland personalen. I sammanhanget ska dock sägas att vad som realiseras i praktiken är förstås en annan sak än att känna till förändringar i lagstiftningen. De äldre har varit mycket positiva, förväntansfulla och i många fall glatt sig åt besöket.

Resultatet av testet

Av testet har framkommit att en värdegrundsmärkning genomförd på detta sätt inte skulle vara trovärdig eller praktiskt hållbar. Även om några enstaka frågor skulle kunna tjäna på att justeras något så är helhetsintrycket att värdegrundsmärkning via strukturerade frågemallar inte är fruktbart att utveckla då metoden har allt för många svårigheter. Resultatet har visat på fler svagheter och nackdelar än styrkor och fördelar. Nedan följer en genomgång över resultatet och slutsatserna.

Metodens fördelar

Möjliggör flera gruppers deltagande

Det är sympatiskt och intressant att flera grupper får komma till tals på samma enhet. Metoden markerar den demokratiska tanken och vikten att se en frågeställning ur flera synvinklar. Ur ett märkarperspektiv är det intressant att jämföra olika gruppers svar. Det är också mycket tilltalande att fråga de äldre personerna om deras upplevelser eftersom de direkt berörs.

Värdegrundsfrågornas karaktär

Metoden kommer närmare praktiken och upplevs kunna tränga djupare ner i verksamheten än en enkät som t.ex. har renodlade faktauppgifter om enheterna. Just vad gäller värdegrundsfrågor kan detta vara extra nödvändigt ef-

tersom värdegrunden kan ligga djupt rotad i en enhet och det tar tid att få upp den till ytan och analysera den. Värdegrundsfrågor klassas ibland som så kallade ”mjuka värden”. Det kan betyda flera saker men framför allt att frågorna är mångfasetterade och det finns många olika svar på varje frågeställning. Olika personer har olika erfarenheter, preferenser och upplevelser.

Värdegrundsfrågor kan ibland kräva en ytterligare uttolkning av innebörden av frågan och viss handledning från intervjuställaren. Därför lämpar sig värdegrundsfrågor bättre att ställa i ett personligt möte mellan märkaren och intervjupersonen, än att respondenten ensam fyller i ett formulär eftersom det då finns möjlighet till ytterligare klarhet för båda parter.

Känsla av manifestation och ökat fokus på värdegrundsfrågorna

Metoden att besöka enheten och att märkaren intresserar sig för just enhetens beskaffenhet tycks fungera som en ”manifestation”. Enheten blir uppmärksammas och det kan i bästa fall skapa en extra känsla av gemenskap. Det blir en tydlig, gemensam uppstart och en medvetenhet bland chef och personal om att enheten eventuellt kan få en värdegrundsmärkning. Det är upp till bevis för att en värdegrundsmärkning ska bli aktuell. Besöket bidrar också till att sätta fokus på värdegrundsfrågorna. Förhoppningsvis kan det också medföra i förlängningen att enheten på ett mer aktivt och prioriterat sätt kommer att arbeta med frågorna.

Metodens nackdelar

Individuella upplevelser svåra att fånga i fasta svarsalternativ

Mixen av ett personligt möte och en hårt strukturerad mall var en god kombinationstanke, men fungerade inte bra i praktiken. När man möts i ett personligt samtal finns det i regel utrymme för följdfrågor, förklaringar och exemplifieringar. I denna form av hårt strukturerade frågemallar i ett enskilt möte är det svårt att fånga upp de speciella viljeinriktningarna hos varje individ. Det skulle däremot gå bättre i ostrukturerade djupintervjuer. Ostrukturerade djupintervjuer går dock inte att använda när märkaren behöver jämföra olika enheters resultat eftersom många olika skiftande saker kommer att fångas upp.

Huvudargumentet mot den metod vi testat är att individuella upplevelser är svåra att mäta. Alla äldre personer har en unik bakgrund, individuella preferenser och önskningsar som skiljer sig åt. Det går inte att säga att något är mer rätt än något annat för det visar sig att äldre personer värderar olika insatser och bemötanden olika högt.

Vissa av frågorna är formulerade som om att det finns ett rätt och ett fel enligt den nationella värdegrunden men ändå eftersöker vi personers upplevelser. Upplevelser är individuella vilket bidrar till stora variationer i svaren.

De äldre uttrycker att det kan vara svårt att försöka stuva in sin upplevelse eller situation i de fyra eller fem fasta svarsalternativ vi använde oss av. Vår förhoppning att alla skulle känna igen sig i de olika svarsalternati-

ven grusades i några fall då den äldre inte kände sig helt bekväm med det svarsalternativ som låg närmast till hands.

Frågan ”Tar omsorgspersonalen sig tid att lyssna till och samtala med dig om du vill det?” var viktig i äldres öron, men de menade samtidigt att svaret är avhängigt vilken personal det är som hjälper dem. Det blev svårt att välja ett av svarsalternativen ”Ja, alltid”, ”Oftast”, ”Sällan” samt ”Nej, aldrig” eftersom de äldre träffar många olika hemtjänstpersonal under en vecka. De äldre anser att det är svårt att ringa in sina upplevelser eftersom personalen är individer och sålunda skiljer sig åt i sitt bemötande och till sin läggning när de utför insatserna i den äldres hem. Olika personer har olika bråttom. En del finner och tar sig tid, andra har inte den möjligheten.

Några äldre har uttryckt att de saknar en slutfråga i enlighet med ”Om du skulle prioritera, vad skulle du vilja förbättra inom hemtjänsten?” Detta är en öppen fråga och skulle passa bättre i en djupintervju där den äldre kan tänka mer fritt och intervjuaren kan ställa följdfrågor. I det testade upplägget har det inte funnits utrymme för ett sådant förslag.

Individuella skillnader hur relevanta frågorna uppfattades

Det visade sig i testet att det som Socialstyrelsen med samrådsgrupper bedömde vara viktigt, inte behövde ha samma relevans för den som är direkt berörd. Poängsättningen blev vidare missvisande då man inte fick några poäng om man inte hade det efterfrågade specifika behovet.

Frågan om hemtjänstpersonalen ”tar hänsyn till hur du vill ha den kroppsliga omsorgen?” upplevde de äldre vara en högrelevant fråga och på den frågan är de också positivt samstämmiga i att personalen så gott som alltid gör det.

Däremot upplevde en majoritet frågan ”Får du information innan det kommer ny personal i stället för den ordinarie? som lågprioriterad för dem. De behövde inte nödvändigtvis få reda på i förväg om det kommer en vikarie i stället för den ordinarie för insatsen den dagen. De var i regel bekanta med övrig personal eller klarade av en ny bekantskap.

Däremot, för några enstaka äldre spelade den fråga vi hade om personkontinuitet stor roll och var därför mycket viktig.

Socialstyrelsen har bemödat sig om att inte ha för allmänna frågor i syfte att vi vill fånga upp hur man konkret arbetar med den nationella värdegrunden. Å andra sidan, ju hårdare man försöker konkretisera den nationella värdegrunden, desto mer överhängande är det att frågan inte passar alla äldre. Detta är särskilt tydligt vad gäller frågor om nyckelbegreppet *meningsfull tillvaro*. Detta gäller t.ex. frågan till de äldre om personalen uppmuntrar den äldre att få komma ut i friska luften. Det blir en uppsjö olika svar som blir svåra att få att passa in i de förutbestämda svarskategorierna ”Ja, alltid”, ”Oftast”, ”Sällan” och ”Nej”. En del äldre hade redan utevistelse två gånger per vecka inlagt i sitt biståndsbeslut och då blev frågan irrelevant. Vissa äldre var fysiskt förhindrade att gå ut, andra hade inte bostadsförutsättningar i form av hiss.

Osäkerheter i svaren även på strukturfrågorna

Karaktären på frågorna under kategorin Övrigt är uppdelade i separata frågor om huruvida personalen känner till om enheten har *specifik kunskap* eller *specifik kompetens* avseende våld mot äldre, HBT-personers livssituation och att upptäcka psykisk ohälsa?

Vid den specifika frågan om våld mot äldre finns även *beredskap* med. Sedan finns frågan om man känner till om enheten vid behov har tillgång till ett demensteam och frågan om personalen känner till var anhöriga kan vända sig om de behöver stöd. På varje fråga personalen bejakar krävs det att man kan exemplifiera vad det är man avser.

Strukturfrågor kan kännas litet fyrkantiga, antingen kan man svara ja eller nej eller att man har eller inte har det efterfrågade. I ett första skede skulle man kunna tro att strukturfrågor är relativt avgränsade, tydliga och lätta att svara på men även vad gäller dessa frågor fanns en stor variation i hur personal tolkar och analyserar begrepp och frågor.

I testet framkom ibland också vissa svårigheter att ta hand om svaren då dessa var mer informativa än svarsalternativen i ett hårt strukturerat formulär tillät. Två märkare uppgav att de fick anteckna den extra information de fick vid ett par tillfällen vid sidan om svarsalternativen men inte hade någon nytta av den vid analysen.

Cheferna fick något högre poäng än sin personal dvs. känner i högre grad till förekomst av vissa resurser, särskilt om vilken specifik kompetens enheten har tillgång till. Av naturliga skäl vet ofta chefen mer om enheten än personalen, t.ex. vilken specifik kompetens man kan få tillgång till som personal, äldre och anhörig, vilka handlingsplaner som är beslutade och aktuella m.m. Det är något som förts fram i samrådsgrupperna också när vi redovisat erfarenheterna från testet för dem.

Märkarna påtalade vid ett par tillfällen att de inte hade någon möjlighet agera "Wallraffare". Oftast började märkarna med att intervjua chefen och fick där en formell bild av enheten. Det kunde sedan inträffa att personalens svar motsade denna bild. Två av märkarna upplevde det som otillfredsställande att vid ett par tillfällen få känslan av att svaret kanske inte var det som stämde bäst med verkligheten, samtidigt som personal hävdade med bestämdhet att det visst var på det sättet. När man efterfrågar personers upplevelser är detta inget man helt kan eliminera.

Men det är också så att det tjänar ingenting till om man har ambitiösa planer och bra kompetens om personalen inte känner till var den får tag i dessa.

Det finns också en liten överhängande risk att chefen har vissa incitament att framställa sin enhet i något förskönande dager då det kan vara eftertraktat med en värdegrundsmärkt enhet.

Vilken kompetens man har tillgång till (HBT, våld mot äldre, anhörigstöd m.m.) skiljer sig en del åt mellan respektive enhet. Det är inte ovanligt att det också finns skillnader inom samma personalgrupp på enheten om vilken kompetens man känner till.

Det är en svårighet att komma åt det verkliga arbetet, det som konkretiseras av enhetens vision. Även märkaren är tolkare av svar, det är inte alltid klart vad någon svarar mellan raderna. Olika märkare kan också komma att tolka svaren på olika sätt.

Ögonblicksbilder

Frågorna ska ge svar på hur det förhåller sig nu och gjorde tre månader tillbaka i tiden. En fråga till personalen som kom att bli svårtolkad både för respondenten och märkaren var följande:

”En nationell värdegrund har införts i socialtjänstlagen. Äldreomsorgen ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande” står det nu i lagen. Har du under de senaste tre månaderna deltagit i diskussioner om den nationella värdegrunden?” Märkaren förklarade att dessa kunde ha ägt rum vid enhetsmöten, vara specifika värdegrundsmöten eller ske vid handledning. Frågan är en slags strukturfråga och handlar om värdegrundsarbetet. Svarsalternativen var ”Ja, minst en gång i månaden” och ”Ja, men inte varje månad” samt ”Nej”. Svaren kom att variera mycket inom en och samma enhet. Vad kan det bero på att svaren spretar? Skälen till det kan vara att personal kan ha varit frånvarande vid vissa tillfällen. En chef kan klassificera diskussionerna på ett mer ambitiöst sätt än personalen. Mellan de anställda kan en personal anse att handledning i specifika fall av de äldres vardag inte är det som avses medan andra gör det m.m. Trots instruktioner kan det efterfrågade lämna utrymme för spridda tolkningar.

Utöver detta kan den tydliga tidsgräns man måste sätta för att ringa in det man frågar om, medföra mer eller mindre poäng beroende av vilken sida av gränsen man började sitt arbete alternativt om kompetensen blir tillgänglig om två veckor. Om det förhåller sig så att en enhet gjort en tillfällig paus p.g.a. hög arbetsbelastning, från ett mycket omfattande värdegrundsarbete med högskoleutbildningar, vägledningsmaterialsdiskussioner m.m. och detta skedde för fyra månader sedan, kan det kännas något orättvist. Det kan också vara fallet att man ska påbörja både värdegrundsutbildning och strukturerade diskussioner om den nationella värdegrunden i nästa vecka och blir i och med denna tremånadergräns totalt utan poäng. Ett värdegrundsarbete som totalt stannat av i praktiken men som formellt drogs igång med enbart ett möte inom tremånadersperioden genererar dock poäng. Det kan vidare vara så att en handlingsplan mot våld mot äldre beslutas om på nästa kommunnämndssammanträde m.m. Det kan i vissa fall upplevas som problematiskt att det är just här och nu som är centralt.

Skillnader i tid mellan märkarna

I resultatdelen låg också att märkarna på ett särskilt formulär skulle dokumentera sin tid på de olika uppgifterna som märkare. Genom att analysera dessa sammanställningar ser vi skillnader i hur lång tid de olika märkarna lagt ned på de olika momenten, t.ex. förberedelser, intervjuens längd samt inledande och avslutande samtal i anslutning till intervjufrågorna. Det har också tagit olika lång tid i snitt för märkarna att planera och förbereda besöken vid enheterna. Den märkare som har haft kortast tid på momenten har varit den person som inte arbetat med äldreomsorg tidigare. Den märkare som tagit längst tid på sig har flest antal år bakom sig i arbete med äldreomsorgsfrågor. Märkaren har arbetat aktivt för att de äldre verkligen ska ha förstått frågan, omformulerat den om så har behövts samt ställt kontrollfrågor om det varit nödvändigt för förståelsen.

Vilka förkunskaper märkarna har får alltså konsekvenser på tidsomfånget i både kontakt med, kommunikation och bearbetning av svaren från intervjupersonerna.

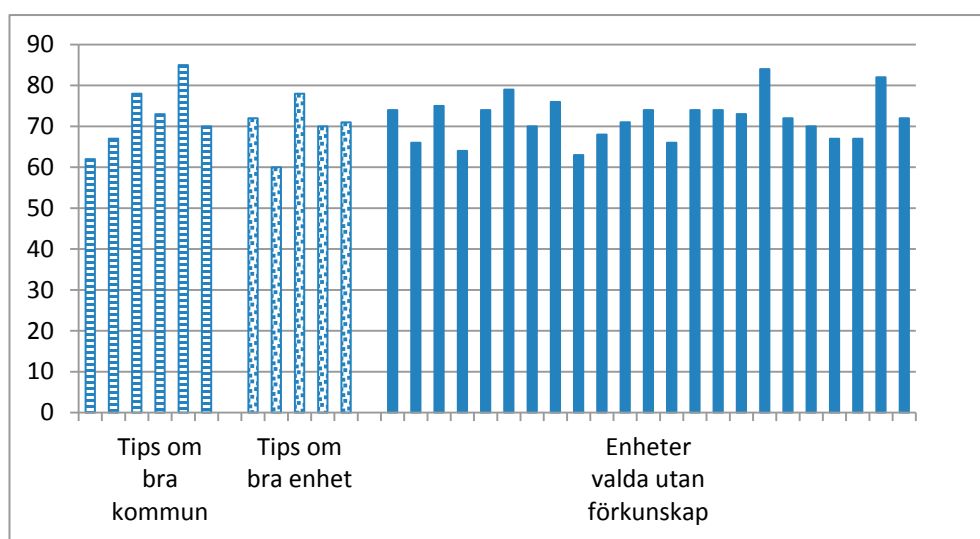
Samtliga märkare gör bedömningen att det skulle bli en enorm administration att nationellt genomföra värdegrundsmärkningen på enhetsnivå så som testet var upplagt och då stod ändå enheterna för urval och förberedelsekontakter med personal och äldre.

Resultat i poäng och andel

Merparten av enheterna ligger i intervallet 65–75 % av maxpoäng, men det finns enheter som både ligger högre och lägre. Idealt hade i stället varit en spridning som indikerade en ordentlig variation. Det kan vara osäkert och innebär för små marginaler att utfärda eller inte utfärda en märkning när alla ligger relativt nära varandra i genomsnittspoäng. Avgörande kan vara en olyckligt formulerad fråga eller vem märkaren är.

Hypotesen var att de enheter som var framåt i värdegrundsfrågor borde få högre totalpoäng. Det finns en spridning, men det är inte en sådan vi förväntat oss. De enheter och kommuner som Socialstyrelsen fått tips om, att de arbetar med värdegrundsfrågor på ett aktivt sätt, gick inte att urskilja utifrån testresultatet. Några av de enheter vi fått tips om ligger bland de främsta poängmässigt, ett par bland de sämsta men merparten ligger runt genomsnittet. Delvis kan detta bero på att det varit frivilligt att delta i testet, vilket nog gjort att poängen generellt är högre än om vi gjort slumpvisa besök ute i enheterna. I testet använde vi oss av två enheter från en kommun som varit ett föredöme i andra värdegrundsuppdrag. Deras genomsnittliga resultat blev dock lägre än snittet och det är svårt att avgöra om deras värdegrundsarbete ebbat ut eller om det är intervjufrågorna som inte förmår att fånga upp kvaliteten.

Figur 1. Procentuell andel av maxpoäng för de 34 hemtjänstenheterna som ingick i testet.



De randiga staplarna illustrerar enheterna i några olika kommuner som uppges ha arbetat aktivt med värdegrundsfrågor. Variationen mellan enheterna var från 62 procent av maxpoängen som lägst och den högsta procentuella andelen av maxpoängen var 85. I kategorin där just enheten utgjorde tipset bland de enheter som arbetat aktivt med värdegrundsfrågor var lägsta procentuella andelen av maxpoängen 60 procent. Den enhet som hade högst andel av maxpoängen i denna grupp hade 78 procent. Bland de enheter vi inte hade någon förkunskap om var intervallet 63–83 procent. Det förväntade utfallet uteblev och variationen är oberoende vilken kategori enheten tillhör. Det går således inte att förlita sig på metoden för att urskilja de enheter som arbetar aktivt med värdegrundsfrågor.

Varför vi bedömer metoden som otillförlitlig

Syftena med värdegrundsmärkning är att stimulera utförarna till kvalitetsutveckling samt att underlätta den enskilde äldres val av äldreomsorg. Det första syftet ser inte Socialstyrelsen kan uppnås med hjälp av denna typ av märkningsförfarande. Även det andra syftet att underlätta för enskilda äldre i valet av äldreomsorg kan inte säkerställas med denna metod. Någon vägledning eller större klarhet i skillnader mellan olika enheter går inte att utläsa. En värdegrundsmärkning i enlighet med den testade metoden skulle inte ge en tillförlitlig information om vilka enheter som har förutsättningar att skapa ett värdigt liv för deras äldre.

Exempel på frågemall – omsorgspersonal

Kommun:		Enhet:	
Starttid:	Sluttid:	Minuter:	

Personaltäthet, arbetsledning och kompetens

Frågor till <u>omsorgspersonalen</u>	Ja, alltid	Oftast	Sällan	Nej, aldrig
1. Har du under de senaste två månaderna haft den tid du behöver för att klara av de arbetsuppgifter du ska göra?				
2. Har din enhetschef tid att ge dig stöd, handledning och/eller annan vägledning i arbetet när du behöver det?				
	Ja		Nej	
3. Har du utbildning på gymnasienivå* eller motsvarande för att arbeta med äldre? Om så, vilken?				
Total poäng utifrån frågorna ovan poäng (omsorgspersonal)				

*För märkaren, dessa alternativ:

- *den äldre undersköterskeutbildningen*
- *utbildning till skötare i psykiatrisk vård, vårdinriktad kompletteringskurs,*
- *tvåårig vårdlinje*
- *mentalskötarutbildning, två eller tre terminer*
- *treårig omvårdnadslinje*
- *omvårdnadsprogrammet om minst 1350 gymnasiepoäng i karaktärsämnen enligt Socialstyrelsens poängberäkning i omvårdnadslyftet.*

- vård- och omsorgsprogrammet om minst 1400 gymnasiepoäng i karaktärsämnen enligt Vård- och omsorgsprogrammet GY 2011.

Värdegrundsarbete

Fråga till omsorgspersonalen	Ja, minst en gång varje månad	Ja, men inte varje månad	Nej
4. En nationell värdegrund har införts i socialtjänstlagen. "Äldreomsorgen ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande" står det nu i lagen. Har du under de senaste tre månaderna deltagit i diskussioner* om värdegrundsfrågor?. <i>Om frågan ej förstås kan nämnas självbestämmande, integritet etc.</i> <i>*Diskussionen kan ha ägt rum vid enhetsmöten, specifika värdegrundsmöten eller vid handledning.</i>			
Total poäng utifrån frågan ovan poäng (omsorgspersonal)			

Privatliv och integritet

Frågor till omsorgspersonalen	Ja, alltid	Oftast	Sällan	Nej, aldrig
5. Agerar du i samspel* med den äldre och visar hänsyn till hur denne vill ha den kroppsliga omsorgen**? Ge exempel. <i>*Samspel – t.ex. genomförandeplan eller muntlig överenskommelse.</i> <i>*Kroppslig omsorg – t.ex. hjälp med av- och påklädning och toalettbesök (SOSFS 2012:3) samt personlig hygien.</i>				

6. Agerar du i samspel* med den äldre och visar hänsyn till hur han/hon vill att du ska göra när du ska hem till den personen? Ge exempel. <i>*Samspel – t.ex. genomförandeplan eller muntlig överenskommelse.</i>				
Total poäng utifrån frågorna ovan		Poäng (omsorgspersonal)		

Självbestämmande, delaktighet och individanpassning

Frågor till omsorgspersonalen	Ja, alltid	Oftast	Sällan	Nej, aldrig
7. Har du möjlighet att arbeta funktionsbevarande/salutogent, dvs. låta de äldre göra det de kan själva i sin takt?				
8. Kan de äldre som du arbetar för spontant, inom ramen för sitt biståndsbeslut, ändra vad de vill ska göras? Ge ett exempel.				
Total poäng utifrån frågorna ovan	Poäng (omsorgspersonal)			

Gott bemötande

Frågor till omsorgspersonalen	Ja, alltid	Ofta	Sällan	Nej
9. Ger du/ni information till den äldre om det plötsligt uppstår en situation då ordinarie personal inte kan komma och annan personal måste komma istället?				
10. Har du möjlighet att ta dig tid att sitta ned och lyssna till och samtala med de äldre som vill det?				
Total poäng utifrån frågorna ovan Poäng (omsorgspersonalen)				

Trygghet

Frågor till omsorgspersonalen	Ja	Nej
11. Har du någon gång vid enheten känt behov av att framföra <u>klagomål</u> om de äldres situation eller enhetens stöd till de äldre till din chef? <i>Om nej, gå vidare till övriga frågor.</i> <i>Om ja, besvara även frågan nedan</i>		
	Ja	Nej
<i>Om ja,</i> 12. Ledde ditt klagomål till en förklaring, ett besked om att åtgärder ska göras eller att något har ändrats?		
Total poäng utifrån frågorna ovan Poäng (omsorgspersonalen)		

Övrigt

Frågor till omsorgspersonalen	Ja	Nej
13. Känner du till om enheten har specifik kunskap/beredskap avseende våld mot äldre? Vad?		
14. Känner du till om enheten har tillgång till specifik kompetens om HBT? Vad?		
15. Känner du till om enheten har tillgång till specifik kompetens att upptäcka psykisk ohälsa hos de äldre? Vad?		
16. Känner du till om enheten vid behov har tillgång till ett demens-team? D.v.s. resurser som kan hjälpa till med utbildning i demens, hjälpmedel, utredningar m.m. (Kan också kallas hemstödsteam)		
17. Känner du till var anhöriga kan vända sig om de behöver stöd? (Om behövs, exemplifiera med t.ex. anhörigkonsulent.)		
Sammanställning av antal poäng poäng (omsorgspersonal)		

Sluttid:

Bilaga 2: Exempel på vad en deklARATION kan innehålla

Deklaration. Vad enheten X vill uppnå visavi den nationella värdegrundens olika områden.

Våra målsättningar

- Vi respekterar ditt **privatliv och din rätt till integritet**
 - *Med att respektera ditt privatliv menar vi*
 - *Med att respektera din rätt till integritet menar vi*

- Vi visar dig respekt för och ger dig stöd i ditt **självbestämmande**, att vara **delaktig** i hur stödet och hjälpen ges, samt ge dig omsorg som är **individanpassad**
 - *Med att respektera och stödja ditt självbestämmande menar vi*
 - *Med att stödja dig att vara delaktig menar vi*
 - *Med att ge dig individanpassad omsorg menar vi*

- Vi ger dig ett **gott bemötande**
 - *Med att ge dig ett gott bemötande menar vi*

- Vi arbetar för att du ska känna **trygghet**
 - *Med att du ska känna trygghet menar vi*

- Vi arbetar för att du ska uppfatta din tillvaro som **meningsfull**
 - *Med att du ska uppfatta din tillvaro som meningsfull menar vi*

Om du som har insatser, är anhörig eller arbetar vid enheten upplever att vi brister vad gäller våra målsättningar som anges så vill vi att du lämnar synpunkter/klagomål

Så här gör du när du lämnar synpunkter/klagomål

Bilaga 3: Kostnadsberäkningen för delar av värdegrundsmärkningen

Skattning av delkostnader för en frivillig värdegrundsmärkning

Det finns inga tillförlitliga uppgifter på hur många enheter det finns i landet i form av hemtjänstenheter, särskilda boenden, dagverksamheter och korttidsboenden. Håller vi oss till Äldreguidens tidigare definition att en enhet ska ha minst 3 heltidsanställda eller 14 brukare så uppgår antalet enheter till cirka 5 600 stycken. Med den nyare definitionen för Äldreguiden att en enhet ska ha fyra eller fler brukare skattar vi att antalet enheter ökar till cirka 7000 enheter.

Om vi sedan utgår från målet att 60 procent av dessa enheter ska vara värdegrundsmärkta inom en treårsperiod, innebär det att 1400 enheter ska märkas varje år. Eftersom det ska genomföras en ettårskontroll efter det första året blir det 2800 enheter som ska märkas det andra året och 2800 enheter det tredje året. Under den första treårsperioden blir det i snitt cirka 2 350 enheter som ska märkas årligen.

Antalet brukare i landets äldreomsorg uppgår till cirka 300 000 och skulle då vara fördelade på cirka 7000 enheter. Det innebär att varje enhet i snitt berör cirka 43 brukare.

De skattningar som presenteras bygger på följande:

- Värdegrundsmärkning inkluderar ett kvalificeringsförfarande.
- Kriterierna utgörs av grundkriterierna.

För att beräkna kostnader måste de nödvändiga arbetsmoment som behövs för en märkning identifieras. Därefter måste det göras en skattning vad gäller tidsåtgång. Här har de tidigare redovisade figurerna 4 och 5 fått utgöra utgångspunkt för de olika arbetsmomenten.

Utöver de kostnader som vi redovisar tillkommer det okända kostnader i form av:

- Lokaler och kostnader för intern administration (overheadkostnader)
- Ackreditering av märkare
- Kostnader för enheten som vill bli märkt, till exempel i form av att:
 - arbeta fram, uppdatera en deklaration som sedan ska göras känd bland de äldre och deras anhöriga
 - hantera synpunkter/klagomål
 - sammanställa kvartalsredovisning på aggregerad nivå över synpunkter
 - för att initiera en värdegrundsmärkning utan att öka svårigheten för äldre och deras anhöriga att förstå varför det finns många olika system som beskriver äldreomsorg och skillnaderna mellan dem behövs informationsinsatser

- eventuellt genomföra fokusgrupper
- Kostnader initialt för att göra värdegrundsmärkningen känd bland äldre, deras anhöriga och övriga medborgare.

De skattningar som redovisas är alltså troligen väsentligt lägre än vad de i praktiken kommer att vara.

Skattning av kostnader för delar av värdegrundsmärkning med kvalificering och grundkriterierna

För märkningen

- Utföra värdegrundsmärkningen: Om varje märkare kan hantera två enheter/vecka behövs för 2 350 enheter/år **26 årsarbeten**
- Resor för att utföra värdegrundsmärkning (reskostnader).
- 1400 resor/år à 2000 kr = **2,8 miljoner kr**

Oberoende aktör som förmedlar synpunkter/klagomål

- Hantera synpunkter/klagomål. Förmedlande frivillig aktör. 30 000 kr/år och kommun. **Kostnad 9 miljoner kr**

Central aktör som ansvarar och förvaltar värdegrundsmärkningen

- Ge information – via telefon, information på webbsida samt genom att ha tryckta broschyrer – om värdegrundsmärkning. **1 årsarbete**
- Driva en webbplats som – kontinuerligt ska uppdateras – via vilken man kan se vilka enheter som är märkta samt även ta del av enheters deklARATIONER, klagomål/synpunkter, bemötande av klagomål etc. **1 årsarbete**
- Äga och utveckla regler för värdegrundsmärkningen. **0,5 årsarbeten**
- Verka för att utveckla och förfina kriterier och system för värdegrundsmärkningen. **0,5 årsarbeten**
- Hämta information från Äldreguiden, nationella tillsynen etc. för att kontrollera att enheten är kvalificerad för märkning. **1 årsarbete**
- Grupp som beslutar om att granska och som kan dra tillbaka en märkning från en enhet på grund av till exempel uppgifter i media eller enskild person. Fem personer som arbetar 50 procent. **2,5 årsarbete**

Summa: 32,5 årsarbeten* + 12 miljoner = cirka 30 miljoner kronor

Kostnad per år för dessa aktiviteter** = 30 miljoner kronor

Kostnad per brukare** (märkning och ettårsuppföljning) = 500 kronor

* En märkare antas ha en månadslön på 35 000 kr per månad plus sociala avgifter.

** Beräkningarna har inte inkluderat lokal- och andra overheadkostnader, samt kostnader för att ackreditera märkaren och marknadsföra värdegrundsmärkningen bland medborgarna. Vidare så tillkommer kostnader för den enskilda enheten i form av att till exempel utbilda personalen i de nationella värdegrunden, arbeta fram en deklARATION, hantera synpunkter.