

Hur lokala värdighetsgarantier inom äldreomsorgen kan utformas

Citera gärna Socialstyrelsens rapporter, men glöm inte att uppge källan. Bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten. Det innebär att du måste ha upphovsmannens tillstånd för att använda dem.

ISBN 978-91-86885-23-6
Artikelnr 2011-5-19

Publicerad www.socialstyrelsen.se, maj 2011

Förord

Den 1 januari 2011 infördes en nationell värdegrund i socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Den nya bestämmelsen innebär att socialtjänstens insatser för äldre personer ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande. Som ett led i att kommunerna ska börja tillämpa den nya bestämmelsen fick Socialstyrelsen våren 2010 bland annat i uppdrag att ta fram en vägledning för att ge stöd till kommuner som avser att inrätta lokala värdighetsgarantier.

Utgångspunkten är de nya bestämmelserna i 5 kap. 4 och 5 §§ SoL om en nationell värdegrund i äldreomsorgen och att ”den äldre personen ska, så långt det är möjligt, kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service ska ges.”

I början av 2011 fick Socialstyrelsen även ett regeringsuppdrag om att administrera och betala ut prestationsersättning till kommuner som avser att inrätta lokala värdighetsgarantier i enlighet med Socialstyrelsens vägledning.

Det finns flera olika syften med denna vägledning. Den ska förmedla idéer och inspiration om hur lokala värdighetsgarantier kan utformas och se ut. Den ska vidare fungera som utgångspunkt för kommuner som ska ta fram en plan för att inrätta lokala värdighetsgarantier i samband med ansökan om prestationsmedel och för Socialstyrelsen vid bedömning av kommunernas planer. Avslutningsvis ska den också ge stöd när det gäller hur de lokala värdighetsgarantierna kan följas upp.

Socialstyrelsens förhoppning är att skriften ska vara ett värdefullt stöd för alla de personer runt om i landets kommuner som ska påbörja arbetet med att inrätta lokala värdighetsgarantier.

Vägledningen har utarbetats av utredaren *Anders Bergh*, med hjälp av juristen *Clara Henley*, inspektören *Thomas Karlsson* och utredaren *Elisabet Sjöström*.

Ett stort tack till alla andra personer inom Socialstyrelsen som kommit med värdefulla synpunkter. Ett utkast av vägledningen har även diskuterats med SKL och pensionärsorganisationerna.

Lars Erik Holm
Generaldirektör

Innehåll

<i>Förord</i>	3
<i>Inledning</i>	7
Grundläggande lagstiftning för vägledningen	7
Därför behövs lokala värdighetsgarantier	8
Värdighetsgarantier ska vara lokala	9
Att lokalt våga ta steget	9
<i>Socialstyrelsens vägledning</i>	11
Vägledningen – en idé- och inspirationstext	11
Disposition	12
<i>Allmänt om utformning av lokala värdighetsgarantier</i>	13
Grundläggande information	13
Lokala värdighetsgarantier	13
Lokala värdighetsgarantier med kompensation	14
Orden ”värdig” och ”garanti” förpliktigar	14
<i>Utformning av grundläggande information</i>	16
Värdegrund	16
Service och omsorg utifrån bistandsprövning	17
Övriga möjligheter till stöd	18
<i>Exempel - lokala värdighetsgarantier</i>	20
Garantier om ett samtal med uppföljning	20
Garantier som individualiserar stödet och hjälpen	24
Garantier – om när och av vem insatsen ska utföras	28
Garantier utifrån personalens färdigheter	30
<i>Uppföljning</i>	32
Nationell nivå	32
Lokal nivå	32
<i>Lokala värdighetsgarantier i enlighet med Socialstyrelsens vägledning</i>	35
<i>Referenser</i>	37

Inledning

Den 1 januari 2011 infördes en nationell värdegrund i socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Den nya bestämmelsen återfinns i 5 kap. 4 § SoL, och lyder: Socialtjänstens omsorg om äldre ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande (värdegrund). Målgruppen är personer 65 år eller äldre [1].

För att stödja kommunerna och enskilda utförare av äldreomsorg att tillämpa den nya bestämmelsen har Socialstyrelsen dels fått några olika regeringsuppdrag, dels påbörjat ett arbete med att ta fram allmänna råd om den nationella värdegrunden. Regeringsuppdragen består i att:

- Ta fram utbildningar om den nationella värdegrunden för bland annat biståndshandläggare och arbetsledare inom äldreomsorg.
- Ta fram ett handlednings- och informationsmaterial för att sprida kännedom och kunskaper om värdegrunden till berörda personalgrupper.
- Utveckla kriterier och ett system för en nationell värdegrundsmärkning av äldreomsorg.
- Ge stöd till kommunerna i framtagandet av lokala värdighetsgarantier.

Denna vägledning är resultatet av det sistnämnda uppdraget och är ett stöd för de kommuner som avser att inrätta lokala värdighetsgarantier.

Grundläggande lagstiftning för vägledningen

Bestämmelsen om en nationell värdegrund i 5 kap. 4 § SoL är en utgångspunkt för alla som arbetar inom äldreomsorgen utifrån socialtjänstlagen. Värdegrunden omfattar individuellt beslutade insatser och allmänt inriktade insatser (t.ex. öppna dagcentraler och träffpunkter) för äldre personer enligt SoL och är utgångspunkten för inrättandet av lokala värdighetsgarantier. Genom en lokal värdighetsgaranti kan kommunen förtydliga lokala service- och kvalitetsnivåer. En värdighetsgaranti kan även tillämpas när en enskild verksamhet utför en insats på uppdrag av kommunen.

En ansökan om bistånd ska först prövas enligt 4 kap. 1 § SoL. Om det saknas förutsättningar att bevilja bistånd enligt denna bestämmelse finns lagliga möjligheter att i vissa fall bevilja bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL. Ett exempel på när 4 kap. 2 § SoL kan tillämpas är vid ansökan om s.k. hemvårdsbidrag. Det bör upplysas om att ett beslut enligt 4 kap. 2 § SoL enligt 16 kap. 3 § SoL inte kan överklagas genom förvaltningsbesvär.

Enligt lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter får en kommun befogenhet att tillhandahålla servicetjänster för personer som fyllt 67 år. Dessa servicetjänster tillhandahållas utan individuell behovsprövning. Med servicetjänster avses tjänster som är avsedda att förebygga skador, olycksfall eller ohälsa och som inte utgör personlig omvårdnad [2]. Den nationella

värdegrunden omfattar inte servicetjänster utan behovsprövning enligt denna lag och är sålunda inte föremål för behandling i denna vägledning.

Den 1 januari 2011 infördes en ny bestämmelse i lagen om vissa kommunala befogenheter. Den nya regleringen ger kommunerna befogenhet att i vissa fall kompensera den enskilde. Det handlar om när han eller hon inte fått bistånd enligt 4 kap. 1 eller 2 §§ SoL inom skälig tid eller i enlighet med beslut av socialnämnden eller ett avgörande av en domstol, eller när socialnämnden inte har fullgjort en garanti som lämnats till personen att inom en viss tid eller på ett visst sätt tillhandahålla bistånd enligt nämnda paragrafer. Det är kommunen själv som avgör om, när och på vilka villkor kompensation ska lämnas. Den kommun som väljer att utge kompensation ska beakta likställighetsprincipen så att alla kommunmedlemmar ges kompensation på lika villkor.

Därför behövs lokala värdighetsgarantier

Den nationella värdegrunden lyfter fram normer och etiska värden för äldreomsorgen. Det handlar bland annat om att respektera den enskildes privata sfär, vikten av att den enskilde bereds möjlighet till självbestämmande och får vara delaktig, att verksamheterna anpassar arbetssätt, planering och genomförandet av insatser till individer och att den enskilde får ett gott bemötande. Det handlar också om att den enskilde ska känna trygghet och uppleva välbefinnande.

Att bestämma sig för att ansöka om stöd och hjälp från kommunen kan för många äldre vara ett stort och svårt steg i livet. Det handlar t.ex. om att visa upp sin livssituation för en främmande person, att släppa in okända människor i det ofta mycket privata och att överlåta åt andra att göra det man själv gjort (på sitt sätt) under lång tid. Stöd och hjälp är visserligen en förutsättning för att klara av vardagen, men innebär samtidigt att ställas inför risken att få det egna självbestämmandet åsidosatt, den privata sfären utmanad och makten över sig själv beskuren. En insats kan utföras på många olika sätt. Den kan utföras med respekt för den som behöver stöd och hjälp, men också utföras på ett sådant sätt att den enskilde känner sig kränkt.

På motsvarande sätt väcker den nationella värdegrunden frågor för politiker och chefer som ansvarar för äldreomsorgen, likaväl som för dem som praktiskt utför arbetet. Hur gör man för att få andra personer att känna tillit och uppleva trygghet? Hur gör man för att respektera andras privatliv, att värna andras självständighet, göra dem delaktiga och låta dem behålla makten över sina egna liv?

Utifrån detta perspektiv blir stöd och hjälp något komplext och svårfångat. Att exempelvis städa åt en person handlar om så mycket mer än bara vad som är rent eller smutsigt i objektiv bemärkelse. Andra frågor som kan uppstå är t.ex.: Är det alltid tillräckligt att städa var 14:e dag i enlighet med de lokala riktlinjerna, ska mattor dammsugas eller måste de skakas, vem bestämmer vilket skurmedel som är lämpligt och hur det ska doseras? Vad är viktigast, att hålla efter smutsen med små ofta återkommande insatser eller att kraftsamla och göra ordentliga storstädningar vid några få tillfällen? Ingår det att damma prydnadsföremål och fotografier eller att en gång per år byta papper på hyllorna i skafferiet? Runt varje insats är det möjligt att for-

mulera ett nära nog oändligt antal frågor. En del av frågorna är viktiga för vissa personer, men inte för andra. Det är i ljuset av alla dessa frågor och varje frågas relevans i just det här specifika fallet som utmaningen att utföra äldreomsorg blir så tydlig. Att tillgodose en unik persons specifika behov för att i nästa stund möta nästa unika individ med sina specifika behov som bland annat grundar sig i ett helt livs erfarenheter kräver utöver kompetens också en organisation som är skapad och genomtänkt för ändamålet. Äldreomsorg innebär en betydligt mer komplicerad process än att utföra en standardiserad uppsättning av insatser. Enskilda äldres behov ska tillgodoses genom stöd och hjälp som är individuellt utformat, målinriktat och som syftar till att stärka den enskildas egna resurser.

Det handlar alltså inte bara om *vad* som ska göras och i vilken omfattning för att tillgodose ett behov, utan mycket mer om *hur*, *när* och *på vilket sätt* det ska göras. Här kan de lokala värdighetsgarantierna få en värdefull roll genom att tydliggöra dessa aspekter i arbetet med att tillgodose enskilda äldres behov.

Värdighetsgarantier ska vara lokala

Det är svårt att utforma nationella värdighetsgarantier eftersom det är kommunen som har det yttersta ansvaret för äldreomsorgen. Därför har regeringen gjort bedömningen att de kvalitetsnivåer som behöver finnas inom äldreomsorgen i första hand är kommunens ansvar. Av den anledningen måste också värdighetsgarantier vara lokala (regeringens proposition Ett värdigt liv i äldreomsorgen 2009/2010:116 s. 51). Det ska i detta sammanhang också betonas att det är frivilligt för kommunerna att inrätta lokala värdighetsgarantier. Vidare så ska de lokala värdighetsgarantierna som tas fram gå att tillämpa på såväl kommunalt som enskild driven verksamhet inom äldreomsorgen (a. prop. s. 52).

Att lokalt våga ta steget

Frågan om äldres makt och inflytande över sin livssituation har gjort sig påmind med jämna mellanrum. Frågan var central i debatten i början av 1950-talet som handlade om de äldres situation vid landets ålderdomshem [3]. Den markerades tydligt på 1980-talet i portalparagrafen i den då gällande socialtjänstlagen (1980:620), var ett bärande inslag under Ädelreformens genomförande tio år senare, med centrala begrepp som avinstitutionalisering och hemmaboende [4].

År 2007 tillsattes en statlig utredning med uppdrag att ta fram förslag på hur en värdighetsgaranti för vård och omsorg om äldre kvinnor och män skulle kunna se ut (Värdighetsutredningens betänkande Värdigt liv i äldreomsorgen SOU 2008:51). I prop. 2009/10:116 – återkommer frågan om äldres makt och inflytande över sina egna liv. Begreppen är nya, men problematiken densamma.

Äldres möjligheter att ha makt och inflytande över sina liv är en central fråga än i dag, trots upprepade försök att komma till rätta med problemen. Som den senaste åtgärden finns nu en nationell värdegrund inskriven i socialtjänstlagen. Den nya bestämmelsen fungerar också som ett incitament för

att göra något på den kommunala nivån. Att införa lokala värdighetsgarantier innebär att på lokal politisk nivå bestämma sig för att initiera ett utvecklingsarbete med avsikten att från ett värdegrundsperspektiv granska och ifrågasätta den service och omsorg som erbjuds äldre. I detta utvecklingsarbete bör intresse-, anhörig- och pensionärsorganisationer likaväl som äldreomsorgens personal på alla olika nivåer göras delaktiga.

Utvecklingsarbetet består i att göra lokala ställningstaganden. *Vad har kommunen för ambition när det gäller att ge stöd och hjälp i den vardagliga livsföringen till sina äldre?*

En utfästelse måste handla om något extra utöver det som den enskilde redan beviljats enligt 4 kap. 1 och 2 §§ SoL och därmed ska ha rätt till enligt lag och gällande föreskrifter inom området. Det kan handla om förbättrade möjligheter att påverka hur, när och på vilket sätt olika saker ska göras. Om inte, är garantin utan värde och saknar därmed berättigande.

När utvecklingsarbetet är färdigt ska resultatet offentliggöras, så att de äldre, deras anhöriga och övriga medborgare vet vad som gäller och därmed också får möjligheter att ifrågasätta. Att ta steget från att informera om vad som gäller, till att lokalt också garantera vissa saker genom att t.ex. utlova kompensation blir sedan ytterligare ett steg i vidmakthållandet av det man i kommunen sagt sig vilja uppnå, det vill säga att man står upp för det man lovat.

Socialstyrelsens vägledning

Socialstyrelsen har i uppdrag att stödja kommuner i framtagandet av lokala värdighetsgarantier, dvs. den ansvariga huvudmannens utfästelse gentemot den äldre personen som omfattas av socialtjänstens verksamhet, samt hur dessa kan följas upp.

Denna vägledning tas fram i ett skede då utvecklingen av lokala värdighetsgarantier, som har sin utgångspunkt i den nationella värdegrunden, just har påbörjats. Den beskrivning av hur lokala värdighetsgarantier kan utformas som här redovisas bygger till stora delar på förarbetena (SOU 2008:51 och prop. 2009/2010:116), formuleringar i regeringsuppdraget *Att stödja framtagandet av lokala värdighetsgarantier samt att utveckla kriterier och system för värdegrundsmärkning* och Socialstyrelsens två meddelandeblad, som behandlar ändringarna i socialtjänstlagen [1] och lagen om vissa kommunala befogenheter i samband med införandet av en nationell värdegrund i socialtjänstlagen [5].

Vägledningen – en idé- och inspirationstext

Eftersom utvecklingsarbetet av lokala värdighetsgarantier just påbörjats, ska denna vägledning uppfattas som en idé- och inspirationsskrift.

Våren 2011 fick Socialstyrelsen ett nytt regeringsuppdrag *Prestationsersättning för lokala värdighetsgarantier* som innebär att kommuner kan söka medel för att utveckla lokala värdighetsgarantier. Därför kommer mer kunskaper och erfarenheter att finnas efter en tids lokalt utvecklingsarbete. Enligt regeringens planer kommer prestationsersättning årligen att finnas fram till år 2014 under förutsättning att riksdagen beviljar ytterligare medel. De erfarenheter som görs för att inrätta lokala värdighetsgarantier kommer Socialstyrelsen att ta till vara för det fortsatta arbetet kring ett värdigt liv i äldreomsorgen.

Utifrån regeringens båda uppdrag *Att stödja framtagandet av lokala värdighetsgarantier samt att utveckla kriterier och system för värdegrundsmärkning* och *Prestationsersättning för lokala värdighetsgarantier* framkommer flera olika syften med denna vägledning. De är:

- Att förmedla idéer och inspiration om hur lokala värdighetsgarantier kan utformas och se ut.
- Att fungera som utgångspunkt för kommuner som ska ta fram en plan för att inrätta lokala värdighetsgarantier i samband med ansökan om prestationsmedel och för Socialstyrelsen vid bedömning av kommunernas ansökningar.
- Att ge förslag på hur värdighetsgarantierna lokalt kan följas upp, samt redovisa vilka uppgifter Socialstyrelsen i uppföljningssyfte önskar få in av de kommuner som ansöker om prestationsersättning för att inrätta lokala värdighetsgarantier.

Disposition

I det första kapitlet som följer redogörs allmänt för vad som är väsentligt att beakta i arbetet med att inrätta lokala värdighetsgarantier. Vad är det som gör en garanti till en värdighetsgaranti? Vad är det som gör att en garanti får ett värde? Vad måste man som kommun beakta om man väljer att införa en kompensation kopplad till de lokala värdighetsgarantierna?

Därefter följer ett kapitel som handlar om grundläggande information till de äldre, deras anhöriga och övriga medborgare. Informationen syftar till att tydliggöra vad som gäller. Därför är det viktigt att utöver information om vem som kan få, vad man kan få etc. även får ta del av den värdegrund som ska prägla arbetet inom äldreomsorgen och vilka specifika utfästelser som görs i form av lokala värdighetsgarantier.

I det tredje kapitlet ges några exempel på hur lokala värdighetsgarantier kan utformas. Tonvikten ligger i att förmedla idéer och inspiration om hur man kan tänka när lokala värdighetsgarantier ska utvecklas snarare än att presentera färdiga lösningar. Varje exempel innehåller en lista på fördelar och svårigheter. Hur en lokal värdighetsgaranti ska formuleras, vad den ska handla om och inom vilka verksamheter den kan tillämpas måste tänkas igenom ordentligt.

I det fjärde kapitlet behandlas hur lokala värdighetsgarantier kan följas upp. Det är viktigt att på lokal nivå följa upp de lokala värdighetsgarantierna eftersom erfarenheterna av dessa ännu är mycket begränsade.

Vägledningen avslutas med ett kapitel som kortfattat redogör för vad som krävs för att en kommun ska kunna sägas ha inrättat lokala värdighetsgarantier i enlighet med Socialstyrelsens vägledning om hur lokala värdighetsgarantier kan se ut.

Allmänt om utformning av lokala värdighetsgarantier

Utgångspunkten för arbetet med denna vägledning är de nya bestämmelserna 5 kap. 4 och 5 §§ SoL om en nationell värdegrund i äldreomsorgen och om att den äldre personen, så långt som möjligt, ska kunna välja när och hur stöd i boendet och annan lättåtkomlig service ska ges samt den nationella värdegrunden som beskrivs i förarbetena (prop. 2009/10:116). Lokala värdighetsgarantier ska bidra till att ge den enskilde som har stöd och hjälp från äldreomsorgen bättre förutsättningar för ett värdigt liv och att känna välbefinnande. Det är den enskilda brukarens perspektiv och önskemål som i hög grad ska värnas.

Det är individuellt behovsbedömda och allmänt inriktade insatser för äldre personer enligt SoL som omfattas av lokala värdighetsgarantier. Individuellt beslutade insatser innebär att den enskildes behov har prövats och resulterat i att bistånd har beviljats. Det innebär att den enskilde – utifrån sin specifika livssituation – redan genom lag och andra föreskrifter är tillförsäkrad insatser. En garanti måste därför ge något utöver vad den enskilde redan beviljats för att ha ett värde.

Grundläggande information

Genom att offentliggöra grundläggande information om äldreomsorgen i kommunen som också inbegriper vad som ska präglade insatser som erbjuds (värdegrund) och konkreta utfästelser till de äldre (värdighetsgarantier) blir det tydligt för de äldre, deras anhöriga och medborgarna vad som gäller.

För att detta ska kunna genomföras måste man lokalt granska och ta ställning till det som görs och vad man vill uppnå med utgångspunkt från den nationella värdegrunden. Resultatet – den grundläggande informationen – kan därmed också fungera som en grund för en diskussion på lokal nivå mellan medborgare och politiker om den lokala äldreomsorgen.

Lokala värdighetsgarantier

De lokala värdighetsgarantierna innebär att det finns utfästelser för äldreomsorgen i kommunen. Det betyder t.ex. att äldreomsorgen i Exby kommun (Exby kommun används framöver i de exempel på lokala värdighetsgarantier som ges) bestämt sig för att det man garanterar också ska gälla. För att det ska finnas tyngd bakom en garanti måste den enskilde känna till garantin, veta hur man lämnar klagomål på garantin och samtidigt uppleva det som meningsfullt att framföra sitt klagomål. Värde av att framföra klagomålet kan stödjas på flera sätt. När garantin åberopas behöver det finnas en rutin så att synpunkter eller klagomål hamnar inom ramen för kommunens

systematiska kvalitetsarbete inom kommunens äldreomsorg se bl.a. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2006:11) om ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS. Därmed kan åtgärder sättas in för att motverka att det som hände upprepas. Det kan också ske genom att de lokala värdighetsgarantierna kopplas samman med ett löfte om kompensation till den enskilda personen. Det är kommunen själv som avgör om, när och på vilka villkor kompensation ska lämnas.

Lokala värdighetsgarantier med kompensation

Genom den nya bestämmelsen i 2 kap. 10 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter finns möjligheten för kommuner att i vissa fall lämna kompensation till en enskild person. Det gäller bland annat när socialnämnden inte fullgjort en garanti som lämnats till en person att inom en viss tid eller på ett visst sätt tillhandahålla bistånd [5].

I detta sammanhang är det viktigt att betona att kommunens skyldigheter att tillhandahålla stöd och hjälp enligt 4 kap. 1 och 2 §§ SoL inte inskränks genom bestämmelsen [5]. Det innebär att när en ansökan beviljats enligt SoL kan behovet inte anses tillgodosett genom att kommunen erbjuder kompensation. Vidare måste den kommun som väljer att utge kompensation till enskild beakta likställighetsprincipen i kommunallagen (1991:900), KL. Alla kommuninvånare ska kunna få kompensation på samma villkor oavsett var i kommunen personen är bosatt [5]. En enskild kommun- eller stadsdel kan alltså inte utge kompensation om inte alla kommun- eller stadsdelar erbjuder samma möjlighet till kompensation. En bristfälligt utförd garanti går inte att föra till domstol genom ett överklagande. Då det är ett system som inrättats på lokal nivå enligt lagen om vissa kommunala befogenheter är det upp till kommunerna att bestämma om, när och på vilka villkor kompensation ska lämnas för en bristfällig garanti.

När en kommun väljer att inrätta lokala värdighetsgarantier som är kopplade till någon form av kompensation ska det vara tydligt under vilka omständigheter kompensation ges och vad den består av [5]. Det ställer dels krav på hur de lokala värdighetsgarantierna formuleras och dels att dess tillämpning tydligt beskrivs t.ex. i form av riktlinjer för tillämpning av kompensation [5]. En eventuell kompensation kan utgå på flera olika sätt. De kan till exempel handla om att den enskilda får ekonomisk ersättning eller nedsättning av avgift.

Oberoende av hur kompensationen utformas är det väsentligt att den enskildes behov är i centrum och att åtgärder görs för att situationen inte ska upprepas.

Orden ”värdig” och ”garanti” förpliktigar

Eftersom begreppet värdighetsgaranti består av orden ”värdig” och ”garanti” är det viktigt att överväga vad det är man garanterar och vad en eventuell kompensation är. Syftet är att främja ett värdigt liv för äldre med stöd av SoL och innebörden är att den beslutande nämnden på individnivå också garanterar vissa saker. Det är då klokt att utgå från att det är så äldre, deras anhöriga och övriga medborgare kommer att uppfatta dessa garantier. En

lokal värdighetsgaranti som av vissa personer uppfattas som ovärdig och kompensationer som i slutändan riskerar att uppfattas mer som en kränkning än en kompensation är risker som noga måste beaktas. Lever värdighetsgarantierna upp till det de uppger sig att vara? Om inte, riskerar de att snabbt tappa i värde och uppfattas som ord utan innehåll.

.

Utformning av grundläggande information

Grunden för arbetet med att införa lokala värdighetsgarantier är att utarbeta och offentliggöra en tydlig och konkret information om de möjligheter till äldreomsorg som äldre personer kan få del av via kommunen. En ökad tydlighet om vilken service och omsorg äldre kan förvänta sig och hur man framför synpunkter kan öka dialogen mellan invånare och politiker. Det skapar bättre förutsättningar för invånare att påverka verksamheten (prop. 2009/2010:116).

Informationen kan t.ex. offentliggöras via kommunens hemsida och finnas skriftligt i form av broschyrer. Vissa kommuner kanske också väljer att inbjuda till informationsmöten med äldre som kan förväntas komma att få behov av stöd och hjälp.

Informationen ska inriktas på individuellt och allmänt beviljade service- och omsorgsinsatser som utförs av kommunen och/eller enskilda utförare. Därutöver kan kommunen informera om andra möjligheter till kompletterande service, stöd och hjälp.

Väsentlig information är:

- Hur man ansöker om bistånd enligt SoL.
- Beskrivning av de mest förekommande insatserna för äldre enligt SoL, t.ex. hemtjänst, särskilt boende och dagverksamhet.
- Värdegrunden, dvs. kommunens ställningstaganden i form av etiska värden och normer som ska genomsyra arbetet med äldre.
- Vilka lokala värdighetsgarantier kommunen har.
- Möjligheter för den enskilde att framföra klagomål och synpunkter.

Nedan följer en beskrivning av hur information kan utformas. Mer inspiration kan hämtas från Socialstyrelsens broschyrer *Din rätt till vård och omsorg – en vägvisare för äldre* [6] och *Stöd till anhöriga* [7].

Värdegrund

Här anges den värdegrund som ska präglade det stöd och den hjälp som äldre kan ansöka om, dvs. ställningstaganden i form av etiska värden och normer som ska genomsyra både handläggning och genomförande av insatser. Ett annat sätt att beskriva värdegrunden är att låta den integreras i beskrivningen av de olika formerna av stöd och hjälp som beskrivs.

Mer om den nationella värdegrunden finns att läsa i förarbetena (prop. 2009/10:116). Socialstyrelsen arbetar också med att ta fram allmänna råd om nationell värdegrund, vilket är planerat att bli klart under våren 2012.

Service och omsorg utifrån biståndsprövning

När en ansökan kommer in till socialnämnden inleds en utredning. Utredningsförfarandet beskrivs närmare i Socialstyrelsens handbok om handläggning och dokumentation inom socialtjänsten [8]. För att kunna tillvarata sina intressen är det viktigt att den enskilde informeras om sina rättigheter. Det handlar bl.a. om rätten att lämna uppgifter muntligt (14 § förvaltningslagen (1986:223), FL), rätten till insyn i utredningsmaterialet och journalanteckningar (11 kap. 6 SoL), rätten att ta del och yttra sig över utredningen innan beslut (16 och 17 §§ FL) och rätten att överklaga ett beslut som går den enskilde emot (16 kap. 3 § SoL). Ett överklagande lämnas till den socialnämnd som fattat beslutet som därefter lämnar överklagandet vidare till behörig förvaltningsdomstol.

Om den enskilde är missnöjd

Den enskilde ska också känna till möjligheterna att framföra klagomål på nämndens handläggning, genomförandet av insatser, dokumentation eller på det bemötande den enskilde fått. Klagomål från den enskilde kan framföras till socialnämnden eller i en enskild verksamhet till arbetsledaren eller någon representant för verksamheten. Vidare kan klagomål framföras till Socialstyrelsen eller till JO.

Insatser för äldre enligt SoL

Här anges några vanliga typer av stöd och hjälp som finns för äldre personer enligt SoL. Exempel på stöd och hjälp som kan beskrivas:

- Hemtjänst
- Särskilt boende
- Dagverksamhet och stöd till särskilda grupper

Här kan även allmänt utformade insatser för äldre personer enligt SoL omnämnas. Det handlar t.ex. om träffpunkter och hälsoförebyggande hembesök.

Valfrihetssystem

Om kommunen valt att konkurrensutsätta hela eller delar av sin verksamhet genom att tillämpa lagen (2008:962) om valfrihet, LOV, behövs information om det.

Lokala värdighetsgarantier

Här anges de lokala värdighetsgarantier som kommunen inrättat, dvs. vilka utfästelser som görs i anslutning till de olika formerna av insatser. Hur de kan utformas beskrivs mer i det kapitel som följer.

Här är det viktigt att informera om vad garantin är värd, t.ex. att varje gång den återopas så hanteras klagomålet inom ramen för kommunens systematiska kvalitetsarbete för att det som inträffat inte ska återupprepas. Om kommunen valt att koppla garantin till en kompensation av något slag så ska

det anges. I så fall, vad är kompensationen och hur ska den enskilde göra för att kunna få kompensation.

Personalen som arbetar inom äldreomsorgen

Det kan också finnas skäl att beskriva den personal som arbetar inom äldreomsorgen i termer av formell kompetens, vilka andra kompetenser som finns företrädda samt hur personalgrupperna är sammansatta. Det kan handla om vilka olika språkkunskaper som finns företrädda, andel män och kvinnor bland personalen och hur stor andel av personalen i de olika verksamheterna som arbetat längre tid än fem år inom yrket etc. Nedan ges exempel på hur dessa kan se ut:

Bland hemtjänstens personal i Exby kommun finns personer med vidareutbildning inom områdena: psykisk sjukdom, måltid, kost/nutrition samt funktionsbevarande omsorg.

100 procent av den ordinarie personalen i äldreomsorgen i Exby kommun har grundläggande kompetens motsvarande omvårdnadsprogrammet.

Här kan även informeras om att äldre får en kontaktperson och vad det innebär samt vilka rutiner som finns om att personalen ska legitimera sig.

Övriga möjligheter till stöd

Om kommunen vill ge en bild av vad som utöver individuellt beslutade insatser enligt SoL står till buds för kommunens äldre kan informationen kompletteras med en beskrivning av stöd till anhöriga, frivilliginsatser, eventuella servicetjänster utan behovsbedömning och även så kallade hushållstjänster med skattereduktion [2].

Stöd till anhöriga

Det framgår av 5 kap. 10 § SoL att kommun är skyldig att erbjuda stöd för att underlätta för de personer som stödjer eller vårdar en äldre person. All personal inom socialtjänstens verksamheter som möter de personer som stödjer eller vårdar en äldre person, ska se, respektera och samarbeta med dem och bemöta dem på ett bra och respektfullt sätt. Vidare kan de olika former av anhörigstöd som finns tillgängligt i kommunen omnämnas.

Mer inspiration kan hämtas från Socialstyrelsens båda meddelandeblad Stöd till anhöriga ställer krav på strategi [9] och Stöd till anhöriga i form av service eller behovsprövad insats - handläggning och dokumentation [10]. Vidare kan det anhörigstöd som erbjuds av frivilligorganisationer beskrivas.

Frivilligverksamhet – komplement och alternativ

Informationen kan även visa på övriga alternativ som skulle kunna vara intressanta för äldre personer. Det kan t.ex. handla om väntjänst, ledsagning, utflykter och sociala aktiviteter som utförs av ideell och frivillig verksamhet.

het. Här kan nämnas att det inte finns någon lagreglerad bestämmelse om tystnadsplikt för frivilligorganisationer. Hjälpens från ideell och frivillig verksamhet är ett komplement och ersätter inte individuellt beviljat stöd och hjälp. Kommunen kan aldrig avslå en ansökan om en insats enligt SoL på grund av att den enskilde kan få hjälp av en frivilligorganisation, se bl.a. avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten), RÅ 2007 ref. 43.

Servicetjänster utan behovsprövning och hushållstjänster

Kommunen kan även informera om servicetjänster utan behovsprövning och hushållstjänster med skattereduktion. Utöver att beskriva vilka tjänster det gäller och i vilken omfattning är det viktigt att nämna vad som gäller ifråga om sekretess, avgifter/priser, dokumentation, ansvar för kvalitet och tillsyn. Vidare kan kommunen informera om att värdegrunden i SoL inte omfattar dessa tjänster då servicetjänster utan behovsprövning tillhandahålls enligt lagen om vissa kommunala befogenheter och hushållstjänster med skattereduktion enligt lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete.

Exempel – lokala värdighetsgarantier

Garantier om ett samtal med uppföljning

Aina är närmare 90 år och behöver hjälp med städningen. Hon får det, men är missnöjd eftersom man lämnar golven blöta när de våttorkats. Aina påtalar detta nästa gång man kommer för att städa. Personalen svarar att så gör de hos alla ... och lämnar än en gång golven våta. I och med det avsä-
ger sig Aina hjälpen.

Det handlade om en – för personalen kanske liten och oväsentlig detalj – men för Aina var den viktig. Så skulle hon aldrig ha gjort själv, hon vet hur hennes hem ska skötas. Aina är också arg över att personalen inte lyssnar på vad hon har att säga.

Aina skulle ha behövt ha tillgång till ett formellt samtal, som är lättillgängligt och som är inriktat på att försöka lösa hennes problem. Samtalet ska inriktas på vad som är viktigt för den enskilda äldre personen och äga rum under former då den äldre känner sig trygg med att framföra sin vilja.

Syftet med ett samtal enligt ovan är att kontinuerligt synliggöra problem och önskemål utifrån den enskildes perspektiv. Därefter finna en lösning, genomföra lösningen samt följa upp samtalet. Nedan ges några exempel på problem och önskemål som skulle kunna komma upp under samtalet:

- Hemlevererad varm mat som ofta är kall när den lämnas.
- Att vilja ha hjälp med dusch på torsdagar eftersom den enskilde ofta får besök på fredagar.
- Att känna sig åsidosatt när det kommer två personer från hemtjänst.
- När personalen hjälper den äldre till toaletten blir hon lämnad där med öppen toalettdörr.
- Att placeras vid matbordet i en matsal utan att bli tillfrågad om var och med vem man vill sitta och äta.

Centralt i förarbetenas beskrivning av den nationella värdegrunden är den enskilde individens möjlighet att ha inflytande och få bestämma över sin livssituation (prop. 2009/2010:116). Det manifesteras genom en betoning av den enskildes möjlighet att få vara delaktig, att värna den enskildes självbestämmande och den enskildes privatliv likaväl som integritet. Vad den enskilde individen anser, har otvetydigt hög prioritet. Därför är det väsentligt att inom ramen för lokala värdighetsgarantier verka för att få till stånd ett forum där den enskilde individen – om han eller hon så önskar – ges goda möjligheter att komma till tals och lyfta fram sitt perspektiv. Värde av att

låta den äldre komma till tals är också något som Socialstyrelsen betonar när det gäller god kvalitet i socialtjänsten [11].

Samtal om hur, när, på vilket sätt och välbefinnande

Vilka insatser den enskilde har blivit beviljad, ska framgå av det individuella beslutet. Men det är inte bara insatsen och omfattningen som är intressant. Minst lika angeläget är hur, när och på vilket sätt insatserna ges. Intresset för perspektiven – hur och när – har lyfts fram i den nya bestämmelse som införts i 5 kap. 5 § SoL. Där står att: *Den äldre personen ska, så långt det är möjligt, kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service ska ges.*

Samtalet ska också handla om den enskildes känsla av välbefinnande. Känner den enskilde trygghet och meningsfullhet i sin tillvaro? Otrygghet kan t.ex. orsakas av förändringar i den fysiska miljön, oro över att hemtjänstpersonal inte låser ytterdörren när de går, att aldrig få höra sitt modersmål eller att det ibland utan förvarning kommer ny personal. Att uppleva meningsfullhet kan handla om att någon lyssnar på vad den äldre har att säga, att få träffa och kanske äta tillsammans med andra, eller få möjlighet att utöva ett intresse, ta del av kultur eller utöva den religion den enskilde tillhör.

Samtalssituationen

Syftet med samtalet är att den enskilde ska få en god möjlighet att ge uttryck för vad just han eller hon ser som problem eller har som önskemål. Samtalet ska därför ske i en situation som ger den enskilde goda möjligheter att ge uttryck för sin vilja och sina önskemål. Det kan handla om:

- **Samtal enskilt eller i grupp.** Den enskilda kan i vissa fall känna sig trygg i ett gruppsamtal. Gruppen kan fungera bra om man har något gemensamt, t.ex. besöker samma dagverksamhet eller bor i samma äldreboende.
- **Var samtalet ska äga rum.** Samtalet måste vara tillgängligt för alla, vilket kan få avgörande betydelse för val av plats. Vidare är det viktigt att fundera över platsens betydelse för en trygg samtalssituation.
- **Anhörigas medverkan.** Om en anhörig ska delta i samtalet eller inte, måste den enskilde själv få bestämma. När det gäller äldre personer som inte kan ge uttryck för sin vilja eller önskemål i ett samtal, kan anhöriga erbjudas delta i ett samtal under förutsättning att det inte råder något tvivel om att det är förenligt med den enskildes vilja.
- **Vem som genomför samtalet.** Det är värt att fundera över vem den enskilde ska samtala med. Det kan exempelvis vara svårt att framföra kritik och klagomål till någon man är beroende av, eller vars bemötande man är missnöjd med. Ibland kan det behövas en helt oberoende ordförande.
- **Omfattning.** Samtalet ska anpassas till de förutsättningar olika personer har i sin nuvarande livssituation såsom sjukdom eller olika funktionsnedsättningar. Korta samtal eller frågor i samband med en observation i var-

dagen som tyder på missnöje från den enskildes sida kan kanske vara en framkomlig väg.

Målet med samtalet

Målet med samtalet är förutom att beskriva problem eller önskemål att också finna en lösning. När lösningen finns görs en skriftlig överenskommelse som beskriver vad som ska uppnås, hur det ska gå till och när det ska följas upp.

Uppföljning

Vid nästa samtal ska eventuell planering och förslag på lösning följas upp. Om problemet är åtgärdat eller önskemålet uppfyllt kan man gå vidare med nästa eventuella önskemål eller problem. Visar uppföljningen att målet fortfarande inte är uppfyllt, ska en ny strategi tas fram som resulterar i en ny överenskommelse.

Forumet för samtalet

När det gäller individuellt beslutade insatser finns redan två möjliga forum. Det handlar om att införliva samtalet inom ramen för den uppföljning som biståndshandläggaren ska göra. Samtalet kan också äga rum inom ramen för utförarens kontinuerliga uppföljning av genomförandeplanen [8]. Genomförandeplanen ska bl.a. fokusera intresse på hur och när insatsen genomförs. Det kan nu utökas även med den enskildes känsla av välbefinnande. Genomförandeplanen upprättas av den verksamhet som svarar för det praktiska genomförandet. I detta fall är det utföraren av insatserna som genomför samtalet.

Såväl handläggningen av en ansökan enligt 4 kap. 1 och 2 §§ SoL samt genomförandet av individuellt beslutade insatser ska dokumenteras enligt 11 kap. 5 § SoL. Av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2006:5) om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, framgår närmare vilka uppgifter som bör antecknas i journalen. En genomförandeplan är en plan som har sin utgångspunkt i nämndens beslut och som mer i detalj beskriver hur insatsen ska genomföras. Syftet med en genomförandeplan är att skapa en tydlig struktur för det praktiska genomförandet och uppföljningen av en beslutad insats. Hur en beslutad insats praktiskt ska genomföras bör dokumenteras i en genomförandeplan, såvida det inte framgår av någon annan plan eller är uppenbart obehövligt (SOSFS 2006:5).

Samtal i form av garanti

En lokal värdighetsgaranti där äldre garanteras att få tillgång till denna form av samtal kan exempelvis se ut så här:

Exby kommun garanterar äldre med individuellt beviljade insatser ett erbjudande om samtal varje halvår. Syftet med samtalet är att – utifrån den enskildes perspektiv – skapa bättre förutsättningar för ett värdigt

åldrande. Därför ska samtalet handla om hur, när, och på vilket sätt insatserna genomförs samt den enskildes upplevelse av välbefinnande. Samtalet ska följas upp enligt den överenskommelse som bestäms under samtalet.

Exby kommun garanterar äldre med individuellt beslutade insatser ett samtal inom två veckor från att den enskilde framfört klagomål eller efterfrågat ett samtal. Syftet med samtalet är att hitta en lösning på ett konkret problem som den enskilde upplever i samband med utförandet av insatser. Samtalet ska följas upp inom tre månader.

Gränsen för det egna självbestämmandet

Det är – som här betonats – väsentligt att få till stånd en situation inom vilken den enskilde kan ge uttryck för sin vilja, sina önskemål och framföra sin kritik. Samtidigt är det viktigt att ställa sig frågan om det den enskilda säger alltid måste vara något som understödjer ett värdigt liv.

Bland de äldre som kommer att beröras av de lokala värdighetsgarantierna finns de som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning vill sådant som snarare kanske kan sägas vara kränkande än värdigt. Att inte vilja sköta sin hygien alls, att gå ut utan kläder, att alltid vilja vara ensam etc. kan vara sådant som den enskilde med emfas säger sig vilja, men måste samtidigt vara föremål för reflektion och diskussion. Det är angeläget när lokala värdighetsgarantier utformas att ha en diskussion om detta. När den enskilde vill något som är en fara för dennes hälsa eller uppfattas som kränkande för den enskilde utifrån t.ex. anhörigas perspektiv handlar det istället om att ha personal som kan arbeta motiverande. Det kan handla om att finna andra lösningar på ett problem än de som brukar användas. Den som vägrar att duscha kanske kan sköta sin hygien på annat sätt och den som helst vill vara ensam kanske uppskattar att vara ute i naturen, men inte att delta i äldreomsorgens dagverksamhet.

Fördelar och svårigheter

Fördelar:

- Denna garanti fungerar för äldre oberoende av vilken verksamhet (hemtjänst, särskilt boende, dagverksamhet etc.) det gäller eller omfattning av insatser.
- Garantin kan möjliggöra ett kontinuerligt förbättringsarbete över tid.
- Förbättringen bygger på den enskildes upplevelse av äldreomsorg. Två individer med motsatta önskemål kan båda uppleva en förändring i rätt riktning.

Svårigheter:

- Forumet fungerar inte för äldre som inte kan ge uttryck för vad som är problem eller önskemål. Dessa måste erbjudas en annan lösning.

- Det kan vara svårt att få till en situation inom vilken den äldre känner sig trygg med att framföra synpunkter och klagomål.
- Det kan i vissa fall vara svårt att avgöra om anhöriga ska delta i samtalet eller inte.
- Det är viktigt att vara medveten om att den enskildes vilja inte alltid är något som understödjer målet om ett värdigt liv. Var gränsen går för den enskildes självbestämmande är något man måste förhålla sig till när lokala värdighetsgarantier utformas.

Garantier som individualiserar stödet och hjälpen

Det ordinarie vårdbiträdet är sjuk och Lasse får frågan om han kan gå till **Signe**. Han undrar vad hon ska ha hjälp med.

- *Hon ska upp, det är inget problem ... och kom ihåg nyckel, Signe är blind och öppnar inte dörren själv.*

Med dessa ord går Lasse iväg. Han ringer på Signes dörr för att förvarna, låser sedan upp dörren och stiger in. Det är tyst i lägenheten. Han finner Signe sovandes i sitt sovrum.

- *Signe vakna! Det är Lasse från hemtjänst!*

Ingen reaktion. Han ropar högre och nu vaknar Signe med ett ryck.

- *Vem är du! Vad gör du här!*

Lasse försöker förklara. Signe vill inte lyssna. Hon avbryter honom och säger:

- *Gå härifrån! Jag vill inte ha en man på morgonen. Jag behöver hjälp på toa och sedan ska jag ha hjälp med att duscha.*
- *Jag kanske kan göra lite frukost.* Försöker Lasse, men Signe är orubblig.
- *Gå! Jag ringer min dotter, hon kanske kan hjälpa mig upp.*

En äldre kvinna vill inte ta emot hjälp med den personliga hygien av ett manligt vårdbiträde. En del accepterar denna situation, andra gör det inte. När situationen uppstår är den besvärande för båda parter, och kan som i fallet med Signe också leda till att en dotter måste ta ledigt från jobbet någon timme för att mamman ska komma upp.

Detta är en situation som inte borde behöva inträffa. Om äldre initialt får frågan om de kan acceptera personal av det motsatta könet, är det möjligt att respektera dem som inte kan acceptera det genom en garanti.

Det är viktigt att involvera personalen i arbetet med att ta fram lokala värdighetsgarantier. De bär på erfarenheter av situationer som kan vara både besvärliga och ovärdiga för enskilda äldre, och som skulle kunna förebyggas med hjälp av garantier. Deras medverkan gynnar också att de garantier som tas fram är förankrade i det praktiska arbetet inom äldreomsorgen.

Det är angeläget att all personal inom äldreomsorgen erbjuds vara aktiva i arbetet med att börja tillämpa den nationella värdegrunden. Eftersom majoriteten av personalen dagligen möter enskilda med olika behov, har personalen också goda förutsättningar att både upptäcka brister vad gäller t.ex. individanpassning av arbetsinsatserna likaväl som väldigt konkret se resultatet av att arbeta inom ramen för en äldreomsorg som bättre kan svara upp mot enskildas vanor, rutiner och preferenser. Värdet av att låta personalen komma till tals är också något som Socialstyrelsen betonar när det gäller god kvalitet i socialtjänsten [11].

Äldre är ingen homogen grupp

Den som arbetar med människor måste hela tiden förhålla sig till den andra människan. När det gäller äldreomsorg blir det än mer komplext eftersom den som får stöd och hjälp inte längre klarar av att själv tillgodose sina behov. Detta komplicerar det hela i termer av makt. Den som har behov är beroende av den som kan tillgodose dessa. Risker finns därför att den enskilde äldre hamnar i underläge och får hålla till godo med vad som erbjuds. Motsatt så öppnar det upp för att den som tillgodoser basala behov lätt kan hamna i överläge.

Ur detta perspektiv kan den nationella värdegrunden – genom att betona vikten av etiska värderingar och normer i arbetet med äldre – få stor betydelse. Den som lätt får övertag måste hela tiden göras påmind om detta och ha någon form av redskap för att undvika att använda sig av övertaget. Inom en verksamhet som äldreomsorg syns problemet bland annat genom att insatser riskerar att bli standardiserade. Alla äldre med likartat behov riskerar att erbjudas samma insats utförd på samma sätt. Vad som ges blir viktigt på bekostnad av hur, av vem och när det ges. Därmed har de äldre avpersonifierats, de är snarare objekt för insats än människor med behov av stöd och hjälp. Det är också möjligt att tala om personalen i snarlika begrepp. De görs utbytbara då arbetsuppgifterna närmast kan betraktas som på förhand helt givna till sitt innehåll.

Att individualisera med hjälp av lokala värdighetsgarantier

Utvecklingsarbetet består i att kontinuerligt granska rutiner och lokala riktlinjer för att identifiera vad som kan riskera att bli generaliserande. Rutinerna och riktlinjerna ska granskas och utvecklas för att bättre kunna anpassas efter enskildas viljor, vanor och preferenser. I det arbetet har lokala värdighetsgarantier en viktig roll. De mer individanpassade rutinerna och riktlinjerna kan formuleras i form av lokala värdighetsgarantier och därmed bidra till att stödja ett nytt sätt att förhålla sig i arbetet och i bemötandet med den enskilda äldre. Detta gagnar värden som kvalitet, självbestämmande, delaktighet, integritet och trygghet. Samtidigt blir personalen involverad i utvecklingsarbetet med att tillämpa den nationella värdegrunden lokalt.

Bra om utvecklingsarbetet offentliggörs

Nya rutiner och ändrade riktlinjer i syfte att undvika ett generaliserande synsätt på äldre och på hur arbetet med äldre utformas kan säkras genom att

formulera lokala värdighetsgarantier. Dessa kan utöver att göras kända för de äldre med individuellt beslutade insatser även offentliggöras i syfte att hålla övriga äldre, anhöriga och medborgare informerade om det utvecklingsarbete som pågår. Genom att ställa upp hur det var tidigare, vad som gäller nu och formulera en garanti blir det synligt vad som sker och i vilken takt. Se tabell nedan.

Tabell 1: Redovisning av utvecklingsarbetets framskridande samt exempel på formulerade garantier.

Tidigare	Nu	Garanti
Promenad eller utevistelse på en förutbestämd dag	Promenaden eller utevistelsen infaller minst två gånger per månad beroende av lust och väder (fr.o.m.)	Exby kommun garanterar att äldre som har insatsen promenad eller utevistelse – minst två gånger varje månad med två timmars varsel – ska ha möjlighet att omdisponera sina insatser så att han eller hon kan komma ut nu istället för det som annars skulle göras. (fr.o.m.)
Personalen städar utifrån lokala riktlinjer	Personalen stämmer initialt av med den äldre när genomförandeplanen ska upprättas hur städningen ska genomföras (fr.o.m.)	Exby kommun garanterar att varje ny äldre person som beviljas städning initialt ska få tillfälle att stämma av med utföraren hur han eller hon vill att städningen ska utföras. Den överenskomelse som sluts ska sedan gälla och följas upp. (fr.o.m.)
Manlig och kvinnlig personal fördelas på olika ärenden utan dialog med de äldre	Rutinmässigt tillfrågas nya äldre om manlig/kvinnlig personal vid dusch är ett problem (fr.o.m.)	Exby kommun garanterar att äldre män och kvinnor inte ska behöva ta emot hjälp av personal av motsatt kön när det gäller den personliga hygien om den äldre inte accepterar det. (fr.o.m.)
Äldre förväntas förstå svenska	Rutinmässigt efterfrågas behovet av språkmatchning (fr.o.m.)	Exby kommun garanterar att varje ny äldre som beviljas insats får frågan om man har annat modersmål än svenska. Om den enskilde vill ha personal som talar något av språken finska, engelska eller arabiska garanterar kommunen att språkkunnig personal utför arbetet minst en gång per vecka. (fr.o.m.)
En inventering visade att en hög andel av de äldre i särskilt boende använder blöja	Ingen enskild äldre i särskilt boende ska behöva använda blöja utan att ordentliga försök med toaletterning har genomförts (fr.o.m.)	Exby kommun garanterar att alla äldre som bor i särskilt boende och får inkontinensbesvär ska få toaletterning. (fr.o.m.)

Att kontinuerligt offentligt redovisa och informera om hur arbetet med utlovade garantier fortskrider ger de äldre, deras anhöriga och övriga medborgare en bra bild över hur äldreomsorgen utvecklas lokalt i kommunen.

Viktigt låta äldre personer, deras närstående och olika intresseorganisationer vara delaktiga

På samma sätt som personalen ska göras delaktig i arbetet att utforma lokala värdighetsgarantier finns det goda skäl att bjuda in de äldre, anhöriga och pensionärsorganisationer. Deras medverkan och engagemang behövs eftersom de har erfarenheter av inom vilka verksamheter garantier kan behövas och vad de kan handla om för att skapa bra förutsättningar för ett värdigt åldrande.

Det finns också skäl att utgå från olika grupper av äldre – t.ex. grupper utifrån religiös tillhörighet, nationell minoritet och sexuella läggning – och fundera över om deras behov bättre kan tillgodoses genom lokala värdighetsgarantier.

Fördelar och svårigheter

Fördelar:

- Garantierna kan gynna även äldre som själva har svårigheter att förmedla vad de ser som problem eller har som önskemål.
- Värdefullt att all personal kan göras delaktig i arbetet att ta fram lokala värdighetsgarantier. Det kan handla om att sätta samman grupper med uppgift att diskutera äldreomsorgens värdegrund och komma med förslag på lokala värdighetsgarantier.
- Arbetssättet innebär goda förutsättningar för att etablera och arbeta efter en gemensam värdegrund i arbetslaget.
- Viktigt att göra de äldre och deras företrädare delaktiga i arbetet med att utforma lokala värdighetsgarantier.
- Hur arbetet fortskrider, om det går i rätt riktning eller inte, kan enkelt offentliggöras t.ex. via kommunens webbplats.

Svårigheter:

- Det finns risk att garantier som formuleras utifrån en förändring i riktning mot en bättre individualisering ändå kan uppfattas som ovärdiga av enskilda äldre. Det går visserligen åt rätt håll, men det är en bit kvar till målet.
- Viktigt att ordentligt fundera igenom om de lokala värdighetsgarantier som formuleras verkligen tillför något mervärde för den enskilde med beviljat stöd och hjälp. Skulle en ansökan om det som garantin ger utfästelse om resultera i att den enskilde beviljades samma sak?

Garantier

– om när och av vem insatsen ska utföras

Ulf hamnade för en tid sedan akut på sjukhus. Det konstaterades att han råkat ut för en stroke. Ulf återvänder inte hem utan flyttar efter en tid in på ett särskilt boende. Han är tacksam för all hjälp han får, men känner inte att han har något privatliv, trots eget rum. Den hjälp han behöver ges när personalen har tid och det varierar från dag till dag och beroende av vilken personal som arbetar. Det innebär t.ex. att han ofta inte kan lyssna färdigt på sitt favoritradioprogram och att personalen ibland kan komma in i hans rum för att göra något när han har besök.

Om Ulf hade haft skriftliga scheman över när olika saker ska ske kopplat till en garanti, hade Ulf enkelt kunnat visa på att personalen kommer vid fel tid och därmed bättre kunnat hävda sin rätt till ett privatliv.

Garanti formulerad utifrån en överenskommelse om tid

I Exby kommun ska alla äldre i särskilt boende ha genomförandeplan som beskriver när service och omsorg ska ske under dygnet varje månad. Exby kommun garanterar att när tidpunkten för insatsen ändras mer än +/- 30 minuter så ska den enskilde äldre få veta det senast två timmar i förväg.

Det är väsentligt för de allra flesta att veta när saker och ting ska ske. Det innebär att ha kontroll över sin tid. För personer som behöver stöd och hjälp av andra för att klara av sin vardagliga livsföring är det angeläget att veta när insatserna ska utföras. Då har den enskilda möjligheten att planera sin övriga tid. Att ta emot besök, att följa ett radio- eller TV-program, att ringa telefonsamtal, att förbereda sig inför något etc. är exempel på sådant som en försening eller tidigareläggning av stödet och hjälpen inverkar negativt på.

I ett vidare perspektiv så inverkar tiden för en insats också i hög grad på anhörigas tillvaro. Om en mamma får hjälp från hemtjänst mellan kl 9 och 10 på förmiddagarna så är det ett indirekt stöd för döttrar och söner om de kan lita på det. De vet när det är lämpligt att ringa beroende av om de vill tala ostört med sin mamma, vill tala med personalen, vill ha personalens hjälp att svara åt mamman etc. De anhöriga vet också att mammans situation är i sin ordning om inte hemtjänstpersonalen har ringt i anslutning till att de besökt mamman.

Schema över när insatser ska ske

Grunden för en garanti om när en insats ska ske bygger på att den äldre och eventuellt deras anhöriga får tillgång till genomförandeplanen och ett sche-

ma över när insatserna ska genomföras dag för dag under en viss period, t.ex. en fyraveckorsperiod.

Med schemat som utgångspunkt är det sedan möjligt att formulera under vilka förutsättningar en garanti ska kunna åberopas. Det kan handla om att en förskjutning av besöket som är större än t.ex. 30 minuter, ska meddelas minst två timmar förväg, eller att om ett visst antal besök under en given tidperiod avviker från schemat så utlöses garantin.

Tid kan bytas ut mot vem

Schemat kan naturligtvis även föras med vem som ska utföra insatsen. Det öppnar för att även formulera garantier utifrån vem som utför insatser eller kombinationen av vem och när, samt hur man ska informera den enskilde när det kommer en annan personal än den som är uppsatt på schemat.

Uppföljning

Denna typ av garanti inbegriper en hel del möjligheter vad gäller uppföljning. En avvikelse från schemat är enkel att definiera på ett klart och tydligt sätt. Varje enskild avvikelse är enkel att räkna och tillsammans med andra avvikelser uppstår siffror över hur punktligheten mer generellt utvecklar sig över tid.

När det gäller vem som kommer kan uppföljningen ge värdefull information om personkontinuiteten. Genom att granska överenskommelserna om vem som ska komma är det möjligt att få en bra bild av personalkontinuiteten utifrån hur man tänker sig att det ska fungera. Genom att sedan väga detta mot utfallet, dvs hur ofta garantin åberopas framkommer en mer fördjupad bild av hur bra äldreomsorgen lyckas vad gäller personkontinuiteten.

Fördelar och svårigheter

Fördelar:

- Ökar respekten för den enskildes privata sfär. Kompletterad med vem som utför insatsen kan den även främja personkontinuiteten.
- Kan genomföras både i ordinärt och särskilt boende.
- Kan fungera som ett bra stöd även för anhöriga.
- Det är enkelt att se vad som är, och vad som inte är, en avvikelse.

Svårigheter:

- Äldre som har problem vad gäller tidsorientering eller är glömska har svårt att själva hävda garantin.
- Fungerar inte vid t.ex. en dagverksamhet.
- Det finns en risk för att om mycket intresse riktas mot att hålla tider, så riskerar det att få andra negativa konsekvenser, t.ex. i form av att personalen tvingas använda alltför mycket tid åt att informera enskilda om att de kommer sent.

- Ännu en risk är att personalen kan känna sig tvungna att avbryta en insats som är på väg att dra över tiden för att hinna i tid till nästa person.

Garantier utifrån personalens färdigheter

Gunnar halkade olyckligt och bröt lårbenet. Vid hemkomsten från sjukhuset fick han under den första tiden hembesök av en sjukgymnast som gav honom råd och stöd i rehabiliteringen. Efter en tid menade sjukgymnasten att rehabiliteringen var klar. Gunnar fick dock rådet att röra sig mycket.

Gunnar berättade detta för hemtjänstpersonalen som lovade att uppmuntra honom att göra så mycket som möjligt på egen hand för att hålla igång benet. Personalen glömde dock snabbt vad de lovat och Gunnar märkte snart att han allt oftare blev sittande medan personalen började ta över alltmer av hans sysslor. När han bad personalen om att få göra mer fick han svaret att de gör vad de kan, men att de ibland måste göra vissa saker själva för att hinna med.

Gunnar skulle ha haft nytta av en garanti vilken – vid behov – utlovade personal med kunskap och erfarenhet av att arbeta utifrån ett rehabiliterande förhållningsätt.

När det gäller personalen finns möjligheter att utfärda garantier. Det handlar om utfästelser avseende formell kompetens, men också annan kompetens och egenskaper hos personalen.

Exempel på kompetens kring vård och omsorg om äldre som kan bilda utgångspunkt för utveckling av lokala värdighetsgarantier.

- Grundläggande kompetens för äldreomsorg motsvarande gymnasienivå
- Högskolekompetens inom områden omsorg om äldre
- Olika former av vidareutbildning inom:
 - Demens
 - Psykisk sjukdom
 - Måltid, kost, nutrition
 - Funktionsbevarande omsorg/rehabiliterande förhållningssätt.

Några exempel på annan kompetens är:

- Språkkompetens
- Kulturkompetens
- Matlagningskunskap.

Det kan även handla om att ha vissa yrken representerade eller personal som har viss funktion. Det kan exempelvis handla om:

- Äldrepedagog
- Anhörigombud.

Att ha vissa kunskaper och färdigheter företrädda bland personalen innebär inte med automatik att det också går att utforma garantier. För att det ska vara möjligt att göra en utfästelse i form av en garanti ska en enskild individ vid behov kunna få tillgång till kompetensen eller färdigheten. Om inte, så finns inte heller möjligheten att åberopa garantin.

Övrigt i samband med personal

- Att varje enskild person med individuellt beslutade insatser enligt SoL 4:1 ska ha en kontaktperson bland personalen
- All personal har legitimation som de ska visa upp vid förfrågan om vilka de är.

Så här kan garantier kring personalen se ut:

Exby kommun garanterar att det – när behov uppstår – finns kompetent personal som kan ge stöd och hjälp när det gäller att börja använda hörapparat.

Exby kommun garanterar att det – vid behov – finns personal i äldreomsorgen som talar finska.

Exby kommun garanterar att all personal har legitimation som tydligt visar att de tillhör äldreomsorgens personal. De ska alltid visa upp legitimation.

Fördelar och svårigheter

Fördelar:

- Det kan vara värdefullt för den enskilda att mötas av förståelse genom att personalen har insikt i en speciell fråga.
- Det kan vara avgörande för om den äldre ska känna sig trygg att personalen har en viss kompetens.
- Det kan vara avgörande för kommunikationen att personalen behärskar den äldres språk.
- Garantier som utlovar att en viss kompetens finns företrädd inom en personalgrupp fungerar bra i mer kollektiva verksamheter där en och samma personal står till förfogande för många äldre samtidigt, t.ex. vid en dagverksamhet, dagcentral eller vid ett särskilt boende.

Svårigheter

- Vanskligt att utfärda garantier om personalomsättningen är hög.
- Det är svårt för enskilda äldre att veta vem som har vilken kompetens. Därför kan det vara svårt för enskilda att åberopa garantin.

Uppföljning

Uppföljning är centralt i allt utvecklings- och kvalitetsarbete. Vad är det man vill uppnå genom att inrätta lokala värdighetsgarantier och har de lett fram till det man ville uppnå? I detta fall finns två olika nivåer att utgå ifrån, nationell och lokal nivå

Nationell nivå

Eftersom värdighetsgarantierna uttryckligen ska utformas lokalt på kommunal nivå torde de komma att se olika ut i olika kommuner. Därmed faller troligen också möjligheten att på nationell nivå samla in vissa former av data.

Det är emellertid viktigt att utifrån ett nationellt perspektiv initialt få en bild av i vad mån lokala värdighetsgarantier inrättas och hur de ser ut. Vidare är det av stor vikt att ta lärdom av det utvecklingsarbete som nu påbörjas runt om i landet genom att samla in de erfarenheter som görs. Det är något som Socialstyrelsen avser att göra. Möjligt är också att samla exempel på hur lokala värdighetsgarantier kan se ut – exempelvis i en databas – för att ytterligare sprida kunskap och erfarenheter från det påbörjade utvecklingsarbetet.

Uppgifterna kommer att samlas in i början av år 2012 inom ramen för Socialstyrelsens regeringsuppdrag *Prestationsersättning för lokala värdighetsgarantier* som ger landets kommuner möjlighet att söka om medel för att inrätta lokala värdighetsgarantier. Insamlingen kommer att göras i form av en enkät. Den kommer att innehålla frågor som:

- Har kommunen inrättat lokala värdighetsgarantier eller inte?
- Om lokala värdighetsgarantier har inrättats – inom vilka verksamhetsområden (hemtjänst, särskilt boende, dagverksamhet etc.) och vad är det som kommunens äldreomsorg garanterar?
- Innebär garantierna att enskilda kan få kompensation om kommunen inte håller vad den lovat?
- Vilka erfarenheter har hittills gjorts utifrån de lokala värdighetsgarantierna?

Lokal nivå

De kommuner som inrättat lokala värdighetsgarantier bör följa upp dessa i ett tidigt skede för att kunna ta ställning till om de är bra eller dåliga samt hur de ska kunna förbättras. Nedan ges förslag på fyra olika saker att beakta vid uppföljning av de lokala värdighetsgarantierna. Det handlar om:

1. Frågeställningar som väcks utifrån hur de lokala värdighetsgarantierna har använts eller åberopats.

2. Har respektive garanti resulterat i en förbättring utifrån de enskildas perspektiv?
3. Hur har de lokala garantierna inverkar på arbetet med äldre i övrigt?
4. Vad anser de äldre, deras anhöriga och medborgarna om de lokala värdighetsgarantierna?

Åberopande av de lokala värdighetsgarantierna

När de lokala värdighetsgarantierna har funnits en tid är det dags att titta närmare på hur ofta de har åberopats genom att enskilda antingen har klagat på att garantin inte hållits eller begärt kompensation med anledning av garantin.

- Är det många som har använt sig av/åberopat garantin bör det vara ett tecken på att man har svårt att leva upp till det man utlovat. Detta väcker frågeställningar om vilken ambition man framöver ska ha. Det handlar om en diskussion kring möjligheterna att nå upp till garantierna eller om det finns skäl till att förändra garantierna?
- Är det få som har åberopat garantin kan det bero på två olika saker:
 - Det är ett tecken på att kommunen levt upp till det man utlovat. Det innebär att en eventuell diskussion om att höja ambitionsnivån kan initieras.
 - Det är ett tecken på att garantierna kan vara utformade på ett sådant sätt att enskilda har svårt att använda sig av dem eller att informationen om garantierna varit bristfällig. Det väcker frågor om hur garantierna kan förändras för att fungera bättre och hur informationen om dem kan göras bättre.

Har förutsättningar för ett värdigt liv förbättrats

Det finns skäl att också ta reda på i vad mån de lokala värdighetsgarantierna har påverkat äldreomsorgen i rätt riktning. De exempel som förekommer i denna vägledning får fungera som exempel:

- Garantier om samtal – kan ge en bild av enskilda äldres möjlighet till självbestämmande och att få vara delaktiga.
- Utvecklingsarbetet mot mer individualiserade arbetssätt – kan säga något om hur processen – med att undvika standardiserade insatser – fortskrider.
- Garantier om när stöd och hjälp ska ges och av vem kan säga något om hur de enskildas privatliv och integritet respekteras likaväl som om personkontinuiteten
- Garantier kring personalens kompetens – kan säga något om hur kompetensen bättre anpassas efter enskilda äldres behov

De lokala värdighetsgarantiernas inverkan på arbetet i övrigt

De lokala värdighetsgarantierna måste även värderas i relation till övrigt arbete inom äldreomsorgen. Hur har de lokala värdighetsgarantierna påverkat:

- Personalens arbetssituation. Har garantierna inneburit mer administration? Upplever personalen att de gör ett bättre eller sämre arbete?
- De äldre som eventuellt inte berörts av eller åberopat garantierna. Vilka är dessa äldre (äldre med demens, mycket sjuka, psykiska funktionsnedsättningar, män eller kvinnor, social tillhörighet etc.) och varför berörs de inte av de lokala värdighetsgarantierna? Leder garantierna till en mer jämlik eller ojämlik äldreomsorg?
- Ledningssystemet för kvalitet. Har garantierna haft någon betydelse för det övrigt kvalitetsarbetet och i så fall på vilket sätt?
- Tillför de lokala värdighetsgarantierna något för de enskilda eller har de i något fall lett fram till ett missförhållande?
 - Finns det lokala värdighetsgarantier som i praktiken är verkningslösa pga. att enskilda redan är berättigade till de garantierna omfattar genom befintlig lagstiftning?
 - Finns det exempel på garantier som lett till att enskilda fått mer självbestämmande, som i sin tur orsakat en ovärdig situation?

De äldre, deras anhöriga och medborgarnas syn på de lokala värdighetsgarantierna

Utifrån den enskildes perspektiv bör införandet av värdighetsgarantier skapa vissa förväntningar. Utfästelser är till för att hållas och en eventuell kompensation förväntas vara i paritet med vad man fått avstå. Som tidigare omnämnts innebär ord som "värdig" och "garanti" att man från kommunens sida bör leva upp till vad dessa ord står för utifrån de enskilda äldres, anhörigas och övriga medborgares perspektiv. Att garantera något som uppfattas som ovärdigt eller ge en kompensation som upplevs som en kränkning är en risk som måste beaktas.

Syftet med lokala värdighetsgarantier är att tydliggöra för de äldre, deras anhöriga och övriga medborgare vad som gäller ifråga om den äldreomsorg som finns i kommunen. Med detta som grund finns nu också möjligheten att ha en dialog. Det är alltså dessa människor som ytterst bör avgöra om de lokala värdighetsgarantierna verkligen har ett värde. I en uppföljning av de lokala värdighetsgarantierna kan det därför vara betydelsefullt att ta reda på medborgarnas åsikter om de inrättade garantierna.

Lokala värdighetsgarantier i enlighet med Socialstyrelsens vägledning

Nedan anges kortfattat i punktform en sammanfattning av Socialstyrelsens vägledning – Hur lokala värdighetsgarantier kan utformas inom äldreomsorgen.

1. Grundläggande information till de äldre, deras anhöriga och övriga medborgare ska utformas och offentliggöras. Informationen ska innehålla en beskrivning av inrättade lokala värdighetsgarantier, samt villkoren kring dessa samt redovisa den värdegrund som tillämpas av äldreomsorgen i kommunen.

Om lokala värdighetsgarantier och/eller värdegrund inte finns utarbetade redovisas istället en plan som anger när det ska finnas en värdegrund och/eller lokala värdighetsgarantier.

2. Vad krävs av de värdighetsgarantier som införts eller är planerade att införas
 - Att garantierna ger äldre personer med individuellt beslutade insatser enligt SoL någon form av mervärde utifrån den enskildes perspektiv. De kan inte garantera något som understiger vad gällande lag, allmänna råd eller föreskrifter stadgar.
 - Att den enskilde inom ramen för kommunens lokala värdighetsgarantier i någon form garanteras att få ökad delaktighet genom att komma till tals.
 - Att personalen och företrädare för de äldre t.ex. intresse- och pensionärsorganisationer i någon form är engagerade i arbetet med att ta fram garantier.
 - Att kommunen som väljer att införa kompensation till enskilda, har tydliga riktlinjer vad gäller möjligheten att utge kompensation vid brister kring garantierna.
3. I fråga om uppföljning kommer Socialstyrelsen att vilja ha in uppgifter enligt nedan för de medel som betalts ut för år 2011:
 - Har kommunen inrättat lokala värdighetsgarantier eller inte?
 - Om lokala värdighetsgarantier har inrättats – inom vilka verksamhetsområden (hemtjänst, särskilt boende, dagverksamhet etc.) och vad är det som kommunens äldreomsorg garanterar?
 - Innebär garantierna att enskilda kan få kompensation om kommunen inte håller vad den lovat?
 - Vilka erfarenheter har hittills gjorts utifrån de lokala värdighetsgarantierna?

Referenser

1. Nya bestämmelser gällande äldreomsorgen från och med den 1 januari 2011. Socialstyrelsen. 2011. Meddelandeblad nr 1/2011.
2. Hemtjänst, servicetjänster utan behovsprövning och hushållstjänster. Socialstyrelsen. 2011. Meddelandeblad nr X/2011. Under utgivning 2011.
3. Gaunt, D & Lantz, G. Hemmet i vården, vården i hemmet. Falköping. Liber. 1996.
4. Ädelreformen. Slutrapport. Socialstyrelsen. 1996. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar. 1996:2.
5. Ny bestämmelse som ger kommunerna befogenhet att lämna kompensation till enskild. Socialstyrelsen. 2011. Meddelandeblad nr 2 2011.
6. Din rätt till vård och omsorg – en vägvisare. Socialstyrelsen. 2010. Broschyr.
7. Stöd till anhöriga. Socialstyrelsen. 2010. Broschyr.
8. Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten. Socialstyrelsen 2010.
9. Stöd till anhöriga ställer krav på strategi. Socialstyrelsen. 2009. Meddelandeblad november 2009.
10. Stöd till anhöriga i form av service eller behovsprövad insats - handläggning och dokumentation. Socialstyrelsen. 2009. Meddelandeblad april 2009.
11. God kvalitet i socialtjänsten – om ledningssystem för kvalitet i verksamheter enligt SoL, LVU, LVM och LSS. Socialstyrelsen 2010.