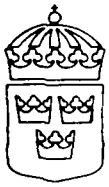
Socialutskottets betänkande 1987/88:5

om arbetsmiljön inom hemtjänsten



SoU
1987/88:5

Sammanfattning

I betänkandet behandlas två motionsyrkanden (s resp. c) om arbetsmiljön inom hemtjänsten. Motionerna tar upp konflikten mellan å ena sidan hjälptagarnas rätt till självbestämmande och å andra sidan arbetsmiljökraven.

Motionerna, som har remissbehandlats, avstyrks. Utskottets vpk-ledamot avger ett särskilt yttrande.

Motionsyrkanden

I motion 1986/87:So234 av Ingegerd Anderlund (s) och Eva Johansson (s) hemställs, såvitt här är i fråga (yrkande 4),

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om behovet av överensstämmelse mellan kraven i socialtjänstlagen, arbetsmiljölagen och den sociala hemtjänsten.

Yrkandena 1 och 3 i motionen har behandlats i utskottets betänkande SoU 1986/87:18. Yrkande 2 har behandlats i utskottets betänkande SoU 1986/87:28.

I motion 1986/87:So708 av Rosa Östh m. fl. (c) hemställs, såvitt här är i fråga (yrkande 1),

1. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om arbetsmiljöfrågor i vården.

Yrkandena 2 och 3 har behandlats i utskottets betänkande SoU 1986/87:17.

Motionsmotiveringar

I *motion 1986/87:So234 av Ingegerd Anderlund och Eva Johansson (båda s)* hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om behovet av överensstämmelse mellan kraven i socialtjänstlagen, arbetsmiljölagen och den sociala hemtjänsten (*yrkande 4*). Motionärerna konstaterar att kraven enligt arbetsmiljölagen på en god arbetsmiljö ofta står i motsats till socialtjänstlagens krav på självbestämmanderätt och integritet för vårdtagaren. Som exempel nämns att den som får vård kan vägra anskaffa hjälpmedel som erfordras för att undvika arbetsska-

1 *Riksdagen 1987/88. 12 saml. Nr 5*

dor hos vårdbiträdet. Motionärerna anser att arbetarskyddsstyrelsen och socialstyrelsen bör få regeringens uppdrag att studera hur verksamheten kan utformas så både arbetsmiljölagen och socialtjänstlagen kan tillgodoses.

I *motion 1986/87:So708 av Rosa Östh m.fl. (c)* hemställs att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om arbetsmiljöfrågor i vården (*yrkande 1*). Motionärerna framhåller att man inte kan bortse från situationer med konflikt mellan hemsjukvårdens och hemtjänstens arbetsmiljökrav och den enskildes integritetskrav. Det anförs att det i många fall har visat sig att vårdbiträdet avstår från att i tid begära behövliga hjälpmedel av hänsyn till den vårdade. Motionärerna understryker att det är viktigt att förebyggande insatser sätts in, såsom kurser i lyftteknik, ryggymnastik m.m. Om hemvårdsverksamheten skall kunna utvecklas i avsedd omfattning och kvalitet är det, enligt motionärerna, nödvändigt med en långsiktig planering, som också inrymmer arbetsmiljöaspekten. Det föreslås att socialstyrelsen ges i uppdrag att företa en probleminventering vad avser berörda aspekter samt att därefter utforma ett program till stöd för kommunernas och landstingens planering.

Gällande bestämmelser m. m.

Enligt 1 § *socialtjänstlagen* (1980:620) skall verksamheten bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. Enligt 9 § samma lag skall socialnämndens insatser utformas och genomföras tillsammans med den enskilde.

Även *hälso- och sjukvårdslagen* (1982:763) anger att vården skall bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet (2 a §).

I *proposition 1979/80:1 om socialtjänsten* betonade föredragande statsrådet att hemtjänstpersonalen inte skall överta sysslor och ansvar från dem som skall hjälpas (prop. s. 287 f.). Personalen bör i stället stödja den hjälpbehövande och fullgöra de sysslor som han inte har förutsättningar att klara själv. I propositionen framhölls vidare (s. 185) att det av lagens allmänna bestämmelser följer att insatserna skall utformas i samförstånd med den enskilde hjälpbehövande. Den enskilde har dock ingen ovillkorlig rätt att erhålla en viss bestämd insats.

Hälso- och sjukvården och socialtjänsten kan inte tvinga på den enskilde de tjänster vederbörande inte efterfrågar eller direkt avvisar om inte förutsättningar föreligger för tvångsingripande enligt lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) eller lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV).

JO har i ett nyligen avgjort ärende konstaterat att myndigheterna inte har någon oinskränkt skyldighet att tillhandahålla sina insatser på den hjälpsökandes villkor. En hjälpsökande som ställer sådana krav eller villkor på insatserna att myndigheterna inte kan lämna sina insatser i meningsfulla former får därför finna sig i att ta emot den hjälp som erbjuds eller att avstå från hjälp. En annan sak är att vårdorganen så långt möjligt är bör försöka

övertyga den vårdbehövande om att ta emot den erbjudna hjälpen, anför JO (beslut den 9 februari 1987, dnr 3011-1985).

Arbetsmiljölagens (1977:1160) övergripande krav är en i fysiskt och psykiskt hänseende god arbetsmiljö. Enligt 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen skall arbetsgivare vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. Särskild uppmärksamhet skall därvid ägnas åt arbetets planläggning. Arbetsgivaren har också en allmän skyldighet at förvissa sig om att arbetstagaren har den utbildning som behövs och vet vad han har att iaktta för att undgå risker i arbetet (3 kap. 3 §).

Arbetarskyddsstyrelsen har utfärdat *allmänna råd för omvårdnadsarbete i hemmiljö (AFS 1984:11).*

I råden anförs att ambitionsnivån för en god arbetsmiljö för den som arbetar med hjälp eller vård i ett enskilt hem måste ses i relation till de möjligheter som finns till t. ex. arbetsorganisatoriska och tekniska arbetsmiljöförbättringar på en sådan arbetsplats. Samtidigt ligger det i arbetets natur att arbetsmiljöförbättringar som innebär förändringar i en enskild persons närmiljö måste anpassas till dennes behov och önskningar. Arbetsmiljön är särskilt i detta arbete i hög grad en arbetsorganisatorisk fråga, en fråga om utbildning och kommunikation och en etisk fråga.

Arbetarsskyddstyrelsen betonar att kommunens ansvar för den enskildes rätt till hjälp eller vård inte begränsar kommunens ansvar för arbetsmiljöfrågor. Däremot ställer, enligt styrelsen, den enskildes behov och önskningar särskilda krav på arbetsplanering, organisation, hjälpmedel etc.

Styrelsen konstaterar att arbetsgivaren har att se till att lämplig utrustning och lämpliga hjälpmedel finns samt att de är tillfredsställande från skyddssynpunkt. Även transporter till och mellan arbetsplatser måste planeras och ordnas på lämpligt sätt. Det understryks att en kompetent handläggning av hjälpmedelsfrågor i samarbete med den som behöver hjälpmedlen bidrar till att förverkliga såväl rätten till bistånd som till en god arbetsmiljö i enskilt hem.

I råden betonas bl. a. att arbetstagaren behöver känna till, förutom hjälp- och vårdbehovet i allmänhet, också insatsens målsättning, vad den enskilde själv vill och kan göra samt ekonomiska, hygieniska, psykiska och sociala förhållanden i hemmet. Råden tar också upp våldsrisker o. d. vid ensamarbete. I fråga om sekretess anför styrelsen bl. a. följande.

Om arbetsmiljöregler inte skall inkräkta på den personliga integriteten är lyhördhet och respekt för individens särart, rättigheter och önskemål nödvändiga liksom respekt för de sekretessregler som gäller på området och som är till för att skydda den enskilde. Information om förhållanden som påverkar arbetsmiljön i det enskilda hemmet kan utbytas mellan berörda tjänstemän endast i den mån sekretesslagen medger detta.

Socialstyrelsen har utfärdat *allmänna råd om socialtjänstens insatser för vuxna handikappade (1985:8).* Råden belyser bl. a. konflikter mellan arbetsmiljö- och integritetssynpunkter (s. 61 f.). Styrelsen redovisar även allmänna synpunkter i ämnet i *allmänna råd om samordnad äldreomsorg (1986:1).*

Inom socialstyrelsen pågår arbete med allmänna råd för social hemtjänst. Enligt underhandsuppgift kan arbetsmiljö- och integritetsfrågorna väntas bli

behandlade i de kommande allmänna råden. Arbetet med dessa avses vara avslutat under 1988. Inom ramen för arbetet med de allmänna råden har företagits en studie som publicerats i PM 160/87 Social hemtjänst. Några studier om arbetsuppgifter, kompetens och utbildning.

Utredningar m. m.

Socialberedningen (S 1980:07) behandlar frågan om hjälptagarnas inflytande över hemtjänsten i betänkandet Aktuella socialtjänstfrågor (SOU 1986:19 s. 97 f.). Beredningen anser att vårdtagarens inflytande över utformningen och innehållet i hemtjänsten måste förstärkas och att det är angeläget att olika former för ett ökat inflytande prövas. Beredningen framhåller också att kommunerna måste ägna betydligt större uppmärksamhet åt såväl hemtjänstens organisation som utbildning och handledning för hemtjänstens personal.

Socialberedningens betänkande har remissbehandlats och bereds för närvarande inom regeringskansliet.

Äldreberedningen (S 1981:01) behandlar i sitt nyligen överlämnade betänkande Äldreomsorg i utveckling (SOU 1987:21) bl. a. frågor om den sociala hemtjänstens utformning. Beredningen anser att kommunerna bör ge högsta prioritet åt personalpolitiskt och arbetsorganisatoriskt utvecklingsarbete inom den sociala hemtjänsten. Berörda myndigheter och organisationer på central nivå bör samordna sina insatser och stödja utvecklingsarbetet, anförs det. Beredningen behandlar även frågor om fortbildning, gymnasie- och högskoleutbildning på det aktuella området (s. 155 f.). Det föreslås att kommunerna skall ha en lagfäst skyldighet att planera sina insatser för dem som har funktionshinder. Planeringen skall ske i samråd med sjukvårdshuvudmannen. I fråga om forsknings- och utvecklingsarbete föreslås bl. a. att forskningsrådsnämnden (FRN) och Delegationen för social forskning (DSF) får i uppdrag att utarbeta ett samlat program för äldreforskningen. Beredningens betänkande är nu föremål för remissbehandling.

Regeringen har nyligen tillsatt en kommitté för att analysera konsekvenserna av olika arbetstidsreformer som t. ex. skilda slag av *arbetstidsförkortning* och förändrat arbetstidsmönster (dir. 1987:23). Frågor om en kortare arbetsdag inom bl. a. hemtjänsten kan antas bli belysta av utredningen som enligt direktiven bör avsluta sitt arbete under år 1989.

Regeringen beslutade den 16 oktober 1986 om direktiv (dir. 1986:31) för en utredning om *hjälpmedel för handikappade* m. m. Utredningsmannen skall kartlägga och analysera den nuvarande situationen på hjälpmedelsområdet och om han så finner motiverat föreslå åtgärder för att få till stånd en bättre fungerande och mer effektiv hjälpmedelsverksamhet sett såväl ur den enskilde hjälpmedelsanvändarens som ur samhällets perspektiv. I direktiven erinras bl. a. om att det inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten pågår ett förändringsarbete i syfte att minska vård och boende på institution till förmån för eget boende och vård i öppna former. Utredningsmannen skall bl. a. granska vilka effekter dessa strukturella förändringar har haft och kommer att få på hjälpmedelsförsörjningen.

Regeringen uppdrog i mars i år åt *socialstyrelsen* att genomföra och föreslå insatser som syftar till att förbättra personal- och rekryteringssituationen inom den sociala hemtjänsten. Arbetet skall genomföras i samarbete med berörda departement, myndigheter och fackliga organisationer samt Svenska kommunförbundet. Uppdraget skall redovisas senast den 1 april 1988. Arbetsmiljön inom hemtjänsten är en viktig fråga i utredningsarbetet och arbetarsskyddstyrelsen medverkar i arbetet. Som tidigare nämnts pågår inom socialstyrelsen även arbete med allmänna råd för social hemtjänst.

Svenska kommunförbundet har tagit initiativ till en organisation för utvecklingsarbete på hemtjänstområdet. Förbundets fortbildningsverksamhet m. m. inom hemtjänsten redovisas i cirkulär 1987:110.

I ett stort antal kommuner pågår utvecklingsarbete på området. Särskilt stöd till lokalt utvecklings- och förnyelsearbete utgår via anslaget för statsbidrag till social hemhjälp.

Tidigare riksdagsbehandling

Utvecklingsarbetet inom hemtjänsten behandlades i utskottets betänkande SoU 1986/87:18 s. 15 f. I anledning av en motion (vpk) om försöksverksamhet med 6-timmars arbetsdag inom den sociala hemtjänsten uttalade utskottet bl. a. att det är av stor vikt att arbetets innehåll och organisation utvecklas så att de anställda inom hemtjänsten vill stanna i yrket. Utskottet hänvisade till pågående utvecklingsprojekt för att förbättra hemtjänsten och pekade på att en allmän arbetstidsförkortning är en fråga som i första hand bör behandlas av arbetsmarknadens parter. I sammanhanget behandlades även bl. a. en motion om uppdrag till socialstyrelsen att utarbeta mål och riktlinjer för den sociala hemtjänsten och hela den sociala öppenvårdsverksamheten. Utskottet hänvisade därvid till pågående arbete inom socialstyrelsen med allmänna råd om den sociala hemtjänsten.

Forsknings- och utvecklingsinsatser för att få fram lämpliga hjälpmedel för vård och omsorg i hemmet behandlades av utskottet i betänkandet SoU 1986/87:28 om forskning. Utskottet delade motionärernas (s) uppfattning att påfrestningarna på hemtjänstens personal är stora. Om alla som så önskar skall kunna bo kvar i sin invanda miljö krävs bl. a. att hemtjänstpersonalen får tillgång till adekvata hjälpmedel i sitt arbete och att tunga arbetsmoment underlättas, anförde utskottet. Utskottet hänvisade vidare till den i slutet av år 1986 beslutade utredningen om hjälpmedel för handikappade m. m.

I betänkandet SoU 1986/87:30 s. 25 f. behandlade utskottet en motion (vpk) med begäran om att socialtjänstlagen kompletteras med tillämpningsföreskrifter som ger den hjälpbehövande mer bestämmanderätt över hemtjänstens innehåll. Utskottet anförde att motionärerna pekar på frågor som är av central betydelse för hemtjänstens kvalitet. Den enskildes integritet och rätt till privatliv måste respekteras, slog utskottet fast och tillade att det är hemtjänsten som bör anpassas till klienternas behov, inte tvärtom. Utskottet konstaterade att bindande föreskrifter kräver lagstiftningsåtgärder och att principen om respekt för klientens självbestämmande och integritet redan följer av socialtjänstlagen. Utskottet ställde sig tveksamt till om ytterligare

lagreglering är vad som behövs för att påverka inriktningen av hemtjänsten. Utskottet fann skäl att avvakta regeringens överväganden med anledning av socialberedningens betänkande Aktuella socialtjänstfrågor samt socialstyrelsens allmänna råd innan riksdagen går in på frågor av detta slag. Utskottet betonade att de frågor som togs upp i motionen måste följas med största uppmärksamhet.

I ett svar den 7 maj 1987 på en fråga om hjälptagarens rätt till självbestämmande och integritet vid vård i hemmet anförde bitr. socialministern bl. a. följande (Snabbprot. 1986/87:118 s. 49 f.).

Den som får hjälp måste självfallet kunna bestämma över hur det egna hemmet ser ut och utrustas. Samtidigt förutsätter en bra hemvård och hemtjänst att vårdpersonalen får en arbetsmiljö som bl. a. minskar riskerna för arbetsskador. Dessa krav på hemtjänstens och hemsjukvårdens utformning måste vägas samman vid tillämpningen av gällande lagstiftning.

Utvecklingsarbete och informationsverksamhet i syfte att utveckla tillämpningen pågår i såväl arbetarskyddsstyrelsens och socialstyrelsens som kommunförbundets regi. Ett stort antal kommuner arbetar också med frågorna. En nyckelfråga är informationen till och samrådet med den enskilde när utredning om behov av insatser görs. Syftet med samrådet skall vara att komma överens med den enskilde om hur behovet av service och vård bäst tillgodoses. Detta skall ske bl. a. mot bakgrund av de bestämmelser som gäller för arbetsmiljö och arbetarskydd.

Jag vill här starkt understryka vikten av att man i detta sammanhang tar stor hänsyn till den enskildes självbestämmande och integritet.

Avslutningsvis vill jag betona att jag följer det utvecklingsarbete som pågår och att jag för närvarande inte anser det nödvändigt att se över gällande lagstiftning.

Remissyttranden

Utskottet har inhämtat yttranden från socialstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet och Svenska kommunalarbetareförbundet. Även Svenska hälso- och sjukvårdens tjänstemannaförbund har beretts tillfälle att yttra sig.

Socialstyrelsen anför att det klart kan konstateras att sjukfrånvaron liksom skada i arbetet för personal inom den sociala hemtjänsten är betydligt högre än för många andra yrkesgrupper. Att förbättra arbetsmiljön så att heltidsarbete är möjligt är av avgörande betydelse för att man skall kunna försörja sig på yrket och för att ungdomar skall söka sig till det, framhåller styrelsen. En förbättrad arbetsmiljö höjer kvaliteten på hemtjänsten.

Inom ramen för det uppdrag som socialstyrelsen fått av regeringen att ge förslag till åtgärder för att, både på lång och kort sikt, förbättra möjligheterna att rekrytera personal till den sociala hemtjänsten och intressera ungdomar att söka sig till vårdbiträdesutbildning skall arbetsmiljöfrågorna särskilt belysas. Uppdraget skall redovisas under våren 1988.

Inom ramen för arbetet med regeringsuppdraget finns en arbetsgrupp med företrädare för arbetarskyddsstyrelsen, socialstyrelsen, kommunförbundet och de fackliga organisationerna, vilken skall utarbeta förslag till praktiska lösningar för att förbättra arbetsmiljön. Dessutom pågår praktiskt utveck-

lingsarbete i några kommuner där arbetsmiljöfrågorna är en viktig del av arbetet. Försöken skall följas och avrapporteras tillsammans med regeringsuppdraget, framhåller styrelsen.

Socialstyrelsen anser att arbetarskyddsstyrelsens allmänna råd beträffande omvårdnadsarbete i hemmiljö, AFS 1984:11 är en bra utgångspunkt för ett fortsatt arbete med att förbättra arbetsmiljön inom den sociala hemtjänsten. I samband med en utvärdering av de allmänna råden har påpekats att de bör följas upp genom att redovisa goda exempel på hur man kan gå till väga och genom att ge särskilt stöd till några kommuner som är beredda att arbeta aktivt med arbetsmiljöfrågorna, upplyser socialstyrelsen.

Avslutningsvis anförs att socialstyrelsens allmänna råd om den sociala hemtjänsten, som beräknas utkomma andra halvåret 1988, kommer att ägna stor uppmärksamhet åt arbetsmiljön för personalen inom hemtjänsten och redovisa konkreta exempel på hur olika problem kan avhjälpas.

Arbetarskyddsstyrelsen anför att allmänna råd beträffande omvårdnadsarbete i enskilt hem (AFS 1984:11) nyligen har utvärderats av styrelsen. Därvid har bl. a. framkommit att skyddsorganisationen inom omvårdnadsarbetet inte alltid är tillräckligt utbyggd, anförs det. Det förekommer att skyddsombud saknas på vissa arbetsställen. Det har vidare framkommit att det är problem med samordningsansvaret vid arbete i enskilt hem i de fall då kommun och landsting samtidigt bedriver arbete hemma hos någon.

Arbetarskyddsstyrelsen framhåller att arbetsmiljön är en viktig fråga i regeringsuppdraget i år till socialstyrelsen angående personalsituationen inom hemtjänsten och att arbetarskyddsstyrelsen medverkar i detta utredningsarbete.

Landstingsförbundet (förbundsstyrelsen) anser att den enskildes rätt till integritet i dessa sammanhang bör vara styrande, dock med iakttagande av sådan aktsamhet att den anställde ej utsätts för onödiga risker och slitage. För att undvika konflikter bör man, enligt förbundet, i ett tidigt skede vid planering av vårdinsatsen tillsammans med den vårdbehövande komma fram till vilka speciella arrangemang som krävs för att vården skall kunna ges i hemmet.

I ej ringa omfattning samarbetar personal från hälso- och sjukvården med personal från den sociala hemtjänsten i den enskildes hem. Motsättningen mellan vård- och integritetsaspekter måste därför uppmärksammas också när det gäller hälso- och sjukvården, anför förbundet.

Förbundet anser att sjukvårdshuvudmännen har en tillfredsställande bild av arbetsmiljön i vårdarbetet. Det är, enligt förbundet, inte realistiskt att tro att socialstyrelsen genom en centralt genomförd probleminventering skall kunna tillföra huvudmännens planeringsarbete ett nytt underlag.

Landstingsförbundet anser därför att förslaget att ge socialstyrelsen uppdrag att genomföra en probleminventering och utforma ett program bör avvisas. Ett sådant åtgärdsprogram ersätter inte de åtgärder som redan pågår – centralt och lokalt – och som planeras av resp. landsting.

Svenska kommunförbundet (förbundsstyrelsen) anser att högsta prioritet bör ges för åtgärder som kan ligga till grund för att på ett mer konsekvent sätt beakta arbetsmiljöaspekterna för vårdbiträdena inom hemtjänsten.

Det anförs att ett särskilt problem som har nära samband med hemtjänstpersonalens arbetsmiljö är åtgärder i den enskildes hem för att underlätta vårdbiträdets arbete. Det förekommer inte så sällan att pensionären eller den handikappade motsätter sig anordningar i hemmet som kan förbättra arbetsmiljön inom hemtjänsten. Det kan gälla t. ex. installation av olika tekniska hjälpmedel. Dessa frågor måste bli föremål för en noggrann analys. Vi måste finna balanspunkten mellan den enskildes krav på integritet och vårdbiträdets berättigade krav på en acceptabel arbetsmiljö, framhåller förbundet. Det understryks att kommunförbundet genom sin utbildningsverksamhet "Att arbeta där någon bor" är intensivt engagerat i frågan.

Förbundet anser emellertid att det i huvudsak är en uppgift för kommunerna att utveckla hemtjänsten med ledning av lagstiftningen och träffade avtal.

Förslaget att socialstyrelsen får i uppdrag att företa en probleminventering samt utforma ett program till stöd för kommunernas och landstingens planering är enligt förbundets mening inte ett realistiskt angreppssätt beträffande kända problem som måste lösas av huvudmännen själva.

Svenska kommunalarbetareförbundet är – i syfte att såväl utveckla den sociala hemtjänsten/hemsjukvården, som att åtgärda redovisade arbetsmiljöproblem – positivt till att socialstyrelsen och arbetarskyddsstyrelsen får i uppdrag att studera hur verksamheten kan utformas så både arbetsmiljölagens och socialtjänstlagens krav kan tillgodoses. I detta arbete bör emellertid berörda parter inbjudas att delta, anförs det.

De problem motionerna redovisar för hemtjänsten/hemsjukvården bekräftas av förbundet. Senare års nedskärningspolitik i kommuner och landsting samt en allmän restriktivitet i samhällsekonomin har också drabbat den sociala omsorgen, anförs det. Detta tillsammans med ett ökat antal äldre och reduceringen av platser inom ålderdomshem, sluten somatisk och psykiatrisk vård samt handikappomsorgerna har ställt hemtjänsten/hemsjukvården inför nya uppgifter och växande problem. Då avvecklingen av institutionsplatser ofta inte heller har mötts med motsvarande utbyggnad av öppenvårdsresurser har påfrestningarna på sina håll blivit akuta, framhåller förbundet.

Förbundet förklarar att det är nödvändigt att ökade resurser avsätts till den sociala hemtjänsten/hemsjukvården.

Kraftiga personalpolitiska insatser måste till, slår förbundet fast. I botten måste finnas en sammanhållen utbildnings- och rekryterings/sysselsättningsplanering som svarar mot befintliga behov och samordnas med den omstrukturering mot öppnare vård- och omsorgsformer som pågår. Redan anställd personal måste ges utbildning och utbildningen utvecklas så att den bättre täcker de "nya" krav verksamheten ställer. Arbetsorganisation och planering samt medbestämmandet måste också utvecklas vidare och föras närmare den anställde så att både kompetens och engagemang i arbetet kan komma till sin rätt. Arbetsmiljön måste förbättras och ensamarbetet minimeras. Behovet av ytterligare forskning, men kanske i synnerhet tillämpning av redan gjord forskning understryks.

Det är, enligt förbundet, en mycket grannlaga uppgift att skapa en bra hemvårdsverksamhet med respekt för den enskilde, samtidigt som kravet på en tillfredsställande arbetsmiljö skall tillgodoses. Många problem, också i

dessa fall, kan emellertid tillskrivas otillräckliga resurser och/eller andra brister i verksamhetsplaneringen och organisationen. Ofta har inte heller omsorg, vård och service svarat mot den enskildes behov, önskemål eller föreställningar. Härtill kan också beslut om olika insatser och hjälpmedel ha fattats utan hörande med den enskilde eller ens med vårdbiträdet. Gemensamt för dessa konflikter är dock att det i allmänhet är personalen i verksamheten som får "klä skott" för det självklara kravet på en god arbetsmiljö och beslut fattade på annat håll i förvaltningshierarkin, anför förbundet.

Den erfarenhet som finns av nämnda motsättningar ger dock enligt förbundet inte anledning att vare sig förändra arbetsmiljölagen och socialtjänstlagen eller tillskapa speciella bestämmelser för vård- och omsorgsverksamhet. Nuvarande lagstiftning m. m. bör i stället föras ut och tillämpas mer konsekvent.

Utskottet

I *motion 1986/87:So234 (s)* konstateras att kraven enligt arbetsmiljölagen på en god arbetsmiljö inom den sociala hemtjänsten ofta står i motsats till socialtjänstlagens krav på självbestämmande och integritet för hjälptagaren. Motionärerna föreslår att arbetarskyddsstyrelsen och socialstyrelsen får i uppdrag att studera hur verksamheten kan utformas så att både arbetsmiljölagen och socialtjänstlagen kan tillgodoses (*yrkande 4*). Liknande synpunkter framförs i *motion 1986/87:So708 (c) yrkande 1*. I denna motion begärs att en probleminventering i frågan företas av socialstyrelsen som därefter skall utforma ett program till stöd för kommunernas och landstingens planering.

Enligt 1 § socialtjänstlagen skall verksamheten bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. Enligt 9 § samma lag skall socialnämndens insatser utformas och genomföras tillsammans med den enskilde. En bestämmelse av liknande innebörd finns i hälso- och sjukvårdslagen .

Arbetsmiljölagens övergripande krav är en i fysiskt och psykiskt hänseende god arbetsmiljö.

Arbetarskyddsstyrelsen har utfärdat allmänna råd för omvårdnadsarbete i hemmiljö (AFS 1984:11). Inom socialstyrelsen pågår arbete med allmänna råd för social hemtjänst.

Socialstyrelsen genomför för närvarande i samarbete med bl. a. arbetarskyddsstyrelsen ett regeringsuppdrag med sikte på att förbättra rekryteringen av personal till den sociala hemtjänsten. Arbetsmiljöfrågorna skall härvid särskilt belysas. Vidare bedrivs ett omfattande utvecklingsarbete, bl. a. i kommunernas regi.

Konflikten mellan arbetsmiljö- och klientsynpunkter har uppmärksammats av socialberedningen i betänkandet Aktuella socialtjänstfrågor (SOU 1986:19 s. 97 f.), vilket övervägs inom regeringskansliet. Ämnet behandlas även av äldreberedningen i betänkandet Äldreomsorg i utveckling (SOU 1987:21). Detta remissbehandlas för närvarande.

Här kan även erinras om att utredningar pågår på vissa närliggande

områden, nämligen om hjälpmedelsverksamheten och om ändrade arbetstidsmönster.

Utskottet har inhämtat yttranden över motionsförslagen från socialstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet och Svenska kommunalarbetareförbundet. Även Svenska hälso- och sjukvårdens tjänstemannaförbund har beretts tillfälle att yttra sig.

Socialstyrelsen anför att arbetsmiljön inom hemtjänsten kommer att ägnas stor uppmärksamhet i pågående utredningsarbete i fråga om rekryteringen och i arbetet med allmänna råd.

Arbetarskyddsstyrelsen framhåller att verket deltar i utredningsarbetet angående rekryteringen och anför vidare bl. a. att en utvärdering av de allmänna råden i ämnet utvisar brister i skyddsorganisationen.

Landstingsförbundet och Kommunförbundet hänvisar till egna utvecklingsinsatser på området och ställer sig negativa till en centralt genomförd probleminventering.

Svenska kommunalarbetareförbundet är positivt till att socialstyrelsen och arbetarskyddsstyrelsen får i uppdrag att studera hur verksamheten kan utformas så att både arbetsmiljölagens och socialtjänstlagens krav kan tillgodoses. I arbetet bör berörda parter erbjudas att delta.

Utskottet gör följande överväganden:

Ett ökat antal äldre och handikappade kommer i framtiden att behöva vård och service i den egna bostaden. Den inledda utvecklingen har, som påpekas i remissvaren, i förening med resursbrist ställt hemtjänsten resp. hemsjukvården inför nya uppgifter och växande problem. Det är då lätt att konflikter uppstår i fråga om vårdbiträdenas anspråk på en god arbetsmiljö och hjälptagarens önskemål i fråga om utformningen av omsorgerna. Hemtjänst och hjälptagare kan sålunda ha skilda intressen i fråga om exempelvis hjälpmedel som förändrar hemmiljön.

Utgångspunkten måste vara att hemtjänsten utformas på ett sätt som varken ger avkall på kraven på respekt för den enskildes integritet eller kraven på en god arbetsmiljö. Utskottet anser det angeläget att arbetet med att utveckla hemtjänsten i denna riktning fortsätter. Det finns problem som måste få en bättre lösning. Bl. a. krävs att hemtjänstpersonalen får tillgång till hjälpmedel som underlättar tunga arbetsmoment. De organisatoriska frågorna måste också uppmärksammas. Utskottet vill vidare särskilt peka på det behov av fortbildning för personalen som aktualiseras av de utökade arbetsuppgifterna för hemtjänsten. Samtidigt måste betonas att förändringar inte får genomföras utan att även hjälptagarna får anlägga synpunkter. Att de känner förtroende för hemtjänsten är en förutsättning för en god omsorg.

Utskottet noterar emellertid att socialstyrelsen redan fått ett regeringsuppdrag rörande hemtjänsten vari bl. a. ingår att uppmärksamma aktuella arbetsmiljöfrågor. Arbetet bedrivs i samråd med arbetarskyddsstyrelsen. Vidare pågår arbete med allmänna råd för social hemtjänst. Det kan dessutom erinras om det omfattande utrednings- och utvecklingsarbete som pågår också på andra håll och som redovisats i det föregående. Mot denna bakgrund anser sig utskottet kunna förutsätta att de frågor som aktualiserats i motionerna kommer att uppmärksammas och få sin belysning utan något

riksdagens initiativ. Utskottet vill understryka vikten av att så sker.

Med hänvisning till det anförda anser utskottet det inte nu erforderligt med någon riksdagens åtgärd med anledning av motionerna 1986/87:So234 (s) yrkande 4 och 1986/87:So708 (c) yrkande 1. De avstyrks således.

Hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motion 1986/87:So234 yrkande 4 och motion 1986/87:So708 yrkande 1.

Stockholm den 10 november 1987

På socialutskottets vägnar

Daniel Tarschys

Närvarande: Daniel Tarschys (fp), Evert Svensson (s), Kjell Nilsson (s), Ulla Tillander (c), Blenda Littmarck (m), Gunnar Ström (s), Aina Westin (s), Per Arne Aglert (fp), Yvonne Sandberg-Fries (s), Rosa Östh (c), Inga Lantz (vpk), Ingrid Andersson (s), Karl-Gösta Svenson (m), Claes Rensfeldt (s) och Karin Falkmer (m).

Särskilt yttrande

Inga Lantz (vpk) anför:

I betänkandet SoU 1986/87:18 avgav vpk-ledamoten en reservation (nr 10) vari föreslogs att en försöksverksamhet med sex timmars arbetsdag inom hemtjänsten skulle påbörjas. Jag hänvisar till vad som anförs i nämnda reservation.

Innehållsförteckning

Sammnfattning ... 1
Motionsyrkanden ... 1
Motionsmotiveringar ... 1
Gällande bestämmelser m. m. ... 2
Utredningar m. m. ... 4
Tidigare riksdagsbehandling ... 5
Remissyttranden ... 6
Utskottet ... 9
Hemställan ... 11
Särskilt yttrande av Inga Lantz (vpk) ... 11

gotab Stockholm 1987 13914