



Handläggare: Git Skog
Telefon: 08-508 36 217

Till
Äldrenämnden

Uppdraget som biståndshandläggare inom äldreomsorgen

Svar på revisionsrapport, Uppdraget som biståndshandläggare inom äldreomsorgen (nr 4/2007) stadsrevisionen, revisorsgrupp 1

Förvaltningens förslag till beslut

Äldrenämnden godkänner förvaltningens svar på stadsrevisionens rapport och överlämnar det till Kommunstyrelsen

Gunnel Rohlin
Direktör

Raili Karlsson
Enhetschef

Sammanfattning

Stadsrevisionen har mot bakgrund av vad som framkommit i tidigare granskningsprojekten genomfört ytterligare granskning av biståndshandläggarnas uppdrag och roll inom äldreomsorgen. Syftet med den nu presenterade granskningen, Uppdraget som biståndshandläggare inom äldreomsorgen, har varit att belysa biståndshandläggarnas uppdrag som underlag för en diskussion om hur deras yrkesroll kan utvecklas och stärkas.

Stadsrevisionens iakttagelser

Revisorerna konstaterar att det är ett kvalificerat och komplext uppdrag att vara biståndshandläggare inom äldreomsorgen i Stockholms stad. I uppdraget ingår att vara såväl biståndshandläggare/myndighetsutövare som beställare av service, vård och omsorg samt även ”konsumentupplysare” när den äldre ska välja utförare. Revisorerna konstaterar vidare att stadens nettokostnader för äldreomsorgen uppgick nästan till 6 miljarder kronor år 2006 samt att i stort sett all hjälp inom äldreomsorgen fördelas som individuellt stöd. Det innebär att biståndshandläggarna fördelar huvuddelen av äldreomsorgens resurser.

Revisorerna framhåller att många av de problem och brister som beskrivs i revisionsrapporten är väl kända. Problemen kan inte bara härledas till otydlighet i biståndshandläggarnas uppdrag och roll. Det handlar också om den politiska nivåns ansvar och roll – dels i den konkreta utformningen av äldreomsorgens innehåll, dels i formuleringar av förutsättningarna för biståndshandläggarna.

Äldreförvaltningen synpunkter och förslag

Äldreförvaltningen ser med allvar på stadsrevisionens iakttagelser och anser att det är viktigt att redovisade frågeställningar uppmärksammas och diskuteras på såväl central som lokal nivå.

Äldreförvaltningen har utarbetat ett förslag till nya riktlinjer för handläggning av ärenden enligt SoL och LSS inom äldreomsorgen för att ge biståndshandläggarna och deras chefer bättre stöd. Äldreförvaltningen har tillsammans med juridiska avdelningen inom stadsledningskontoret påbörjat en planering för årligen återkommande utbildningar för biståndshandläggare och deras chefer.

Staden har genomfört en grundutbildning i dokumentation för utförare av äldreomsorg som uppenbart inte är tillräcklig. Förhoppningsvis kommer kvaliteten på utförardokumentationen att höjas i och med införandet av ParaSoL.

Äldreförvaltningen delar uppfattningen att det är mycket viktigt att en systematisk uppföljning och kontroll av att beviljade insatser genomförs enligt biståndsbeslut/beställning. Utföraren ska tillsammans med den enskilde upprätta en genomförandeplan där det ska framgå hur de beslutade insatserna ska genomföras. Genomförandeplanen ska delges biståndshandläggaren inom 15 dagar från beställningen. Äldreförvaltningen anser att genomförandeplanen kan vara ett bra verktyg vid individuppföljningar, både vad gäller utförarens egna uppföljningar och för biståndshandläggaren vid dennes uppföljningar.

Ärendets beredning

Uppdraget som biståndshandläggare inom äldreomsorg (2/2007) har överlämnats till kommunstyrelsen, äldre nämnden och de granskade stadsdelsnämnderna i Bromma, Farsta och Södermalm för yttrande senast den 31 maj 2007.

Ärendet har beretts av äldreförvaltningen. Äldre nämndens handikappråd har tagit del av ärendet den 9 maj och kommunstyrelsens pensionärsråd den 10 maj 2007.

Bakgrund

Under 2005 genomförde stadsrevisionen två granskningsprojekt inom äldreomsorgen. Resultatet redovisades i revisionsrapporterna: Hemtjänst för äldre – Kvalitet och rättssäkerhet för den enskilde (rapport 2006:10) och Styckevis och delt – Om vården och omsorgen till multisjuka äldre som bor kvar i det egna hemmet (rapport 2006:4). Mot bakgrund av vad som framkommit i de nämnda granskningsprojekten ansåg revisionerna det angeläget att ytterligare granska biståndshandläggarnas uppdrag och roll inom äldreomsorgen. Den nu presenterade granskningen, Uppdraget som biståndshandläggare inom äldreomsorgen, ingår i revisionsplanen för 2006/2007. Syftet med granskningen har varit att belysa biståndshandläggarnas uppdrag som underlag för en diskussion om hur deras yrkesroll kan utvecklas och stärkas. I granskningen har stadsdelsnämnderna Bromma, Farsta och Katarina-Sofia ingått.

Granskningen har omfattat dels intervjuer med äldre, utförare och biståndshandläggare, dels en tidmätning av hur biståndshandläggarna vid de granskade stadsdelsnämnderna använder sin tid för olika arbetsuppgifter. En genomgång har även gjorts av det regelverk som styr äldreomsorgen samt av aktuella tillsynsrapporter och forskning inom området.

Stadsrevisionens iakttagelser

Revisorerna konstaterar att det är ett kvalificerat och komplext uppdrag att vara biståndshandläggare inom äldreomsorgen i Stockholms stad. I uppdraget ingår att vara såväl biståndshandläggare/myndighetsutövare som beställare av service, vård och omsorg samt även ”konsumentupplysare” när den äldre ska välja utförare.

Revisorerna konstaterar vidare att stadens nettokostnader för äldreomsorgen uppgick nästan till 6 miljarder kronor år 2006 samt att i stort sett all hjälp inom äldreomsorgen fördelas som individuellt stöd. Det innebär att biståndshandläggarna fördelar huvuddelen av äldreomsorgens resurser. Revisorerna understryker att det ställer stora krav på biståndshandläggarnas professionella kompetens samt på en tydlig ledning och styrning av verksamhet.

Revisorerna framhåller att många av de problem och brister som beskrivs i revisionsrapporten är väl kända. Problemen kan inte bara härledas till otydlighet i biståndshandläggarnas

nas uppdrag och roll. Det handlar också om den politiska nivåns ansvar och roll – dels i den konkreta utformningen av äldreomsorgens innehåll, dels i formuleringar av förutsättningarna för biståndshandläggarna.

Revisorerna anser att det finns ett antal frågeställningar som måste uppmärksammas och diskuteras betydligt mer på olika nivåer i staden.

- De politiska målen stämmer inte med den verklighet som biståndshandläggarna ska hantera. Det finns ett gap mellan mål och resurser. Prioriteringsdiskussioner som bör ligga på ledningsnivå överlämnas till enskilda handläggare.
- Biståndshandläggarna ställs hela tiden inför svåra avvägningar mellan lagstiftning, politiska mål, centrala och lokala riktlinjer, begränsade resurser, individuella behov, anhörigas förväntningar och utförarnas krav. Denna ”korstryckssituation” kräver en tydlig ledning och styrning.
- Biståndshandläggarna förfogar genom sin delegation över mycket stora resurser. Detta måste ställas i relation till såväl handläggarnas kompetens som den politiska nivåns övergripande ansvar.
- Handläggningsprocessen har blivit allt mer rutinorienterad och administrativt inriktad på bekostnad av den individuella bedömning som socialtjänstlagen förutsätter. I stort sett all hjälp fördelas vanligen på ett standardiserat sätt som individuellt stöd. Dessutom är generella insatser som komplement till de individuella insatserna mycket sällsynta.
- De äldres verkliga behov och önskemål dokumenteras inte och blir därmed otydliga för den ansvariga politiska ledningen. Dokumentation av de äldres behov och önskemål är nödvändiga som underlag för planering och dimensionering av äldreomsorgens insatser samt även med hänsyn till rättssäkerhetsaspekter.

Stadsrevisorerna framhåller att det behövs en diskussion om hur biståndshandläggarna respektive verksamhetsansvariga ska förhålla sig till och praktiskt hantera

- ansvaret att informera de äldre om deras rättigheter
- uppdraget som beställare och ”konsumentupplysare”
- samarbetet med och uppföljning av utförare
- behovet av en tydlig ledning, styrning och uppföljning inom äldreomsorgen
- behovet av löpande kompetensutveckling och handledning för att stärka biståndshandläggarnas yrkesroll och professionella förhållningssätt.

Stadsrevisionen anser att det är angeläget att dessa frågor uppmärksammas och diskuteras ingående. Syftet måste vara att klargöra ansvar och roller på olika nivåer samt att stärka biståndshandläggarnas yrkesroll och professionella förhållningssätt.

Stadsrevisionen anser att kommunstyrelsen måste agera kraftfullt för att i samråd med äldreutskottet, stadsdelsnämnderna, verksamhetsansvariga samt inte minst biståndshandläggarna själva – diskutera och hitta lösningar på dessa frågor.

Äldreförvaltningens synpunkter och förslag

Stadsrevisionen har genomfört en granskning av biståndshandläggarnas uppgifter och hur deras yrkesroll kan utvecklas och stärkas vilket redovisas i rapporten. Uppdraget som biståndshandläggare inom äldreomsorgen. Äldreförvaltningen är väl medveten om de problem som beskrivs i revisionsrapporten då de uppmärksammats i bland annat tidigare revisionsrapporter, rapporter från stiftelsen Äldrecentrum och Stockholms stad äldreomsorgsinspektörers rapporter. Även Stockholms stads äldreombudsman har i sin årsrapport lyft myndighetsutövning som ett viktigt utvecklingsområde.

Äldreförvaltningen ser med allvar på stadsrevisionens iakttagelser och anser att det är viktigt att redovisade frågeställningar uppmärksammas och diskuteras på såväl central som lokal nivå.

Socialtjänstlagen är en ramlag och ger kommunerna handlingsutrymme att utforma äldreomsorgen efter lokala förutsättningar och behov. Grundläggande för alla insatser är dock att de ska tillgodose socialtjänstlagens krav på självbestämmande, normalisering och kommunallagens likställighetsprincip. Enligt lagen ska den enskilde tillförsäkras "skälig levnadsnivå" och bistånd ska utgå från en helhetsbedömning av den enskildes individuella behov.

Äldreförvaltningen har utarbetat ett förslag till nya riktlinjer för handläggning av ärenden enligt SoL och LSS inom äldreomsorgen för att ge biståndshandläggarna och deras chefer ett bättre stöd. Riktlinjerna anger vad som kan bedömas som skälig levnadsnivå vid vissa insatser såsom städning, fönsterputs och inköp. En bedömning av den enskildes individuella behov ska dock alltid göras.

Äldreförvaltningen anser att centrala riktlinjer, som är tydliga, ökar den enskildes rättssäkerhet och är avsedda att vara ett stöd för biståndshandläggarna och deras chefer. Lokala riktlinjer som gör avsteg mot dessa får ej förekomma.

Äldreförvaltningen har, liksom revisionskontoret, uppmärksammat att biståndshandläggarna behöver kompetensutveckling för att stärka sin yrkesroll. Äldreförvaltningen kan också se att det är viktigt att även deras chefer erbjuds kompetensutveckling så att de kan ge stöd, utveckla och handleda biståndshandläggarna på hemmaplan. Äldreförvaltningen har tillsammans med juridiska avdelningen vid stadsledningskontoret påbörjat en planering för årligen återkommande utbildningar för biståndshandläggarna och deras chefer.

Äldreförvaltningen delar uppfattningen att det är mycket viktigt att en systematisk uppföljning och kontroll av att beviljade insatser genomförs i enlighet med biståndsbeslut/beställning. Det är också viktigt att åtgärda brister i dokumentationen av genomförandet av beviljade insatser.

Kommunfullmäktige har den 21 mars 2005 beslutat om riktlinjer gällande dokumentation för utförare av äldreomsorg i Stockholms stad. Under våren och hösten 2005 erbjöds samtliga utförare av äldreomsorg en heldagsutbildning i dokumentation. Även privata utförare erbjöds att delta i utbildningen med två personer från varje företag. Syftet med utbildningen var att tydliggöra kraven på dokumentation och chefernas ansvar. Äldreförvaltningen kan konstatera att grundutbildningen inte gett önskat resultat och att ytterligare insatser behövs. Förhoppningsvis kommer kvaliteten på utförardokumentationen att höjas i och med införandet av ParaSoL.

Riktlinjerna anger vad medarbetare inom äldreomsorgen måste känna till. Av riktlinjerna framgår bland annat att utföraren ska upprätta en arbetsplan, numera kallad genomförandeplan, tillsammans med den enskilde och/eller dennes företrädare. Av genomförandeplanen ska framgå vad som ska göras, vem som ska göra det, när det ska göras och hur insatserna ska utformas. Genomförandeplanen, som undertecknats av båda parter, ska delges biståndshandläggaren inom 15 dagar. Genomförandeplanen ska godkännas av biståndshandläggaren. Biståndshandläggaren har också ett ansvar att kräva in en genomförandeplan. I ParaSoL finns en automatisk bevakning som påminner utföraren och biståndshandläggaren om en genomförandeplan inte upprättats inom 15 dagar.

Äldreförvaltningen anser att genomförandeplanen kan vara ett bra verktyg vid individuppföljningar, både vad gäller utförarens egna uppföljningar och för biståndshandläggaren vid dennes uppföljningar. Äldreförvaltningen har förhoppningar om att både antalet genomförandeplaner och antalet individuppföljningar ska öka under året.

Äldreförvaltningen vill uppmärksamma att äldreombudsmannen i Stockholms stad inte har som uppdrag att granska och följa upp stadens verksamheter. Äldreombudsmannen har till uppgift att vara en opartisk instans för information, stöd och rådgivning till äldre och deras anhöriga. Äldreombudsmannens uppgift är att förebygga att brister uppkommer och att skapa ett forum för ökat inflytande från de som använder sig av staden äldreomsorg. Äldreombudsmannen redovisar sina erfarenheter och synpunkter i sin årsrapport som sedan beaktas inom verksamhetsområdet.

Bilaga

Revisionsrapport uppdraget som biståndshandläggare inom äldreomsorgen (nr 4/2007)