

**PM 2005 RVII (Dnr 327-683/2005)**

## **Äldreomsorgsinspektörernas årsrapport 2005**

**- En sammanfattning av granskningen år 2004**

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Anmälan av äldreomsorgsinspektörernas årsrapport 2005 godkänns.
2. Stadsledningskontoret ges i uppdrag att inom kompetensfondens ram starta utbildning för biståndshandläggarna enligt vad som anförs i ärendet.

**Föredragande borgarrådet Margareta Olofsson** anför följande.

### *Bakgrund*

Stadsledningskontoret har inkommit med äldreomsorgsinspektörernas årsrapport för 2005, en sammanfattning av granskningen 2004, *bilaga 2*.

Rapporten visar att de lokala riktlinjerna för varje stadsdelsförvaltning skiljer sig vilket resulterar i olika biståndsbedömning, främst vad gäller serviceinsatser. Inspektörerna konstaterar vidare att dokumentation, planering och genomförande av hembesök, vårdplanering, uppföljning samt kommunikation med utförarna ser olika ut mellan stadsdelsförvaltningarna.

Biståndshandläggarna modifierar ansökningarna så att de passar in i de lokala riktlinjerna. Inspektörerna menar att det sätter rättssäkerheten ur spel eftersom det omöjliggör för den äldre att överklaga beslut.

Många av utredningarna saknar också uppgifter om den äldres behov tillgodoses på annat sätt och information om den äldres livsstil och vanor. Avslagsbeslut var olika tydligt formulerade.

Av de stadsdelsförvaltningar som granskats finns inga rutiner för hur uppföljning av insatser ska ske. Förvaltningarna har påbörjat arbetet med att se över detta. Vidare visar rapporten att det var för stora arbetsgrupper för att arbetsledaren skulle ha någon möjlighet att arbetsleda och ge stöd till personalen.

De flesta biståndsbedömda insatserna vad gäller mathållning, gällde besluten matlådeleveranser. De äldre har liten möjlighet att påverka varifrån maten kommer. Kostnaden för mat har upplevts som mycket hög och många äldre har därför använt en matlåda till två måltider. Näringsintaget riskerar att bli för lågt och de som inte har en kontaktperson har heller ingen som kontrollerar om de äldre tappar i vikt.

De goda exempel som lyfts fram är bland annat dagverksamhet i Farsta stadsdelsnämnd där de äldre också kan få hjälp med byte av elsäkring, gardiner, inställning av tv, inköp etc.

## Remisser

Ärendet har för synpunkter remitterats till kommunstyrelsens pensionärsråd och kommunstyrelsens äldreomsorgsberedning.

*Kommunstyrelsens pensionärsråd* anser att det är otillräckligt att enbart godkänna äldreomsorgsinspektörernas rapport för 2005. Kommunstyrelsens pensionärsråd (KPR) anser att följande åtgärder skall vidtas: Varje individ ska få ansöka om vad den behöver utan otillbörlig påverkan från biståndshandläggaren, likställighetsprincipen ska garanteras genom kvalitetsuppföljning, individen ska alltid få ta del av utredningen och det ska på ett tydligt sätt framgå vad som har beviljats och vad som har avslagits. KPR yrkar att kommunstyrelsen ser till att skapa en organisation där varje arbetsledare inte har mer än 15-20 direktrapporterande medarbetare. Vidare anser KPR att tid bör avdelas för att försöka tillgodose behovet av samtalspartner och här kan pensionärsorganisationerna hjälpa till via sin Väntjänst. KPR anser också att kommunstyrelsen bör uppdraga åt stadsledningskontoret att före halvårsskiftet återkomma med förslag på hur de kritiserade förhållandena ska åtgärdas.

*Kommunstyrelsens äldreomsorgsberedning* ger äldreomsorgsberedningens kansli i uppdrag att genom utbildning för biståndshandläggarna avhjälpa bristerna med biståndshandläggningen. Rättssäkerheten måste tryggas och handläggarna måste bli bättre på att ge avslagsbeslut och motivera sig så att äldre kan besvära sig.

## Mina synpunkter

Äldreomsorgsinspektörerna har sedan 2002 när de fick i uppdrag att granska biståndshandläggningen nu sammanlagt granskat 8 stadsdelsnämnder. I sin rapport 2005 har de framfört allvarlig kritik gentemot biståndshandläggningen i de berörda stadsdelsnämnderna. De brister som påpekats är likartade i samtliga stadsdelsnämnder. Biståndsbedömarna utgår i sin bedömning från lokala riktlinjer som skiljer sig åt i de olika stadsdelsnämnderna. I och med detta förfarande tillämpas inte likställighetsprincipen. Biståndshandläggarna har en mycket viktig och samtidigt mycket svår och utsatt roll.

Rättssäkerheten för den enskilde måste tryggas och stadsledningskontoret får därför i uppdrag att genomföra fortbildning för biståndshandläggarna. Äldreomsorgen måste bli bättre på att ge avslagsbeslut och motivera sig så att äldre kan besvära sig. Det finns flera goda exempel i staden på biståndsenheter där satsningar på utbildning och stöd har givit mycket positiva resultat som t.ex. Bums-projektet i Norrmalms stadsdel. Stadsledningskontoret får också i uppdrag att följa upp innehållet i rapporten så att bristerna rättas till.

Matfrågan för äldre har uppmärksammats mycket i pressen under den senaste tiden. Anledningen är Stiftelsen Äldrecentrums rapport, "Doften av stekt falukorv". Inspektörerna tar också upp denna fråga i sin rapport. Stadsdelarna har valt olika typer av system för att tillgodose behovet av hjälp med maten. I en del stadsdelar lagar hemtjänstpersonalen maten och i andra är det mestadels matlådor som gäller. Matlådor kan fungera bra för den ganska "friska" pensionären, men när personen behöver det lilla extra för att överhuvudtaget känna lusten att äta så behövs det något mera. Möjligheten att få maten lagad i sitt hem och få känna dofterna kan stimulera aptiten.

Flera åtgärder för att förbättra maten och matsituationen för äldre är på gång i Stockholms stad. En eller två dietister, ansvariga för äldreomsorg, ska anställas i den nystartade kostenheten på konsumentförvaltningen. Utbildning för vårdbiträden pågår för närvarande i hygien inom kompetensfondens ram. I denna ingår även hantering av mat som är mycket viktig för att förhindra smittspridning.

Äldreomsorgsinspektörerna mötte mycket bra äldreomsorg som kan inspirera andra verksamheter. Bondens hemtjänst i Katarina-Sofia stadsdel t.ex. arbetar på ett föredömligt vis. Personalen är där indelad i tre arbetsgrupper med olika inriktning. En grupp arbetar med personer med demenshandikapp, en grupp med personer med olika fysiska handikapp och en grupp med personer med psykiska och/eller missbruksproblem. Personalen arbetar utifrån utbildning och kompetens vilket ger ett stort engagemang och delaktighet i verksamheten.

Inspektörerna lyfter fler goda exempel som t.ex. demensdagvård som bedrivs i Farsta och Katarina-Sofia stadsdelsnämnd. De kompetensfundsprojekt som nu har startat kring demens och bemötande kan ytterligare förstärka den redan positiva utvecklingen.

Kompetensfundens olika projekt inom äldreomsorgen fokuserar på medarbetarnas kompetenshöjning men givetvis också på chefskapet. För närvarande går ett stort antal av stadens äldreomsorgschefer en kurs i konsten att leda mångfald, en oerhört väsentlig kurs med tanke på att 25% av medarbetarna har utländsk bakgrund. Det bedrivs ledarutbildningar i demens och läkemedel och ett stort antal organisationsprojekt. Med dessa utbildningar och projekt gör Stockholms stad en satsning på ledarskapet inom äldreomsorgen.

I utvärderingen av den kundvalsmodell som infördes 2002 framkom stora brister, framförallt vad gäller uppföljning av insatser, exempelvis vad gäller arbetsplaner från utförarna. Inspektörerna konstaterar att samtliga stadsdelsförvaltningar har påbörjat ett arbete med att se över rutiner för detta.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Anmälan av äldreomsorgsinspektörernas årsrapport 2005 godkänns.
2. Stadsledningskontoret ges i uppdrag att inom kompetensfundens ram starta utbildning för biståndshandläggarna enligt vad som anförs i ärendet.

Stockholm den 7 april 2005

MARGARETA OLOFSSON

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Reservation** anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Sten Nordin* (båda m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. godkänna rapporten
2. införa ett gemensamt kvalitetsuppföljningssystem för hela staden
3. därutöver anföra:

Äldreomsorgsinspektörernas årsrapport är en svidande kritik över hur de äldre godtyckligt behandlas när de ansöker om insatser i hemmet. Stadsdelsnämnderna med egna "lokala riktlinjer" är en av orsakerna till att rättssäkerheten sätts ur spel. Det är oacceptabelt att staden inte lever upp till likställighetsprincipen som ska säkerställa att de äldre behandlas lika.

Alla vackra ord om delaktighet och att äldre ska få komma till tals faller platt då det i rapporten anges att "Generellt gäller att biståndshandläggarna inte tillåter den äldre att ansöka om det de tycker sig behöva." Detta är något som vi har påtalat vid flera tillfällen men endast av väns-termajoriteten då fått veta att vi svartmålar personalen. Biståndshandläggarna har en tuff uppgift

och behöver stöd. Det är därför av stor vikt att ett gemensamt kvalitetsuppföljningssystem införs så att godtycket försvinner.

Vi ser flera områden där tidigare föreslagna förändringar från oss skulle bidra till att förbättra de äldres möjligheter i enlighet med vad som förs fram i årsrapporten. Framförallt gäller det att se och lyssna till de äldre för att tydligt kunna avgöra behoven. För detta krävs både tid och kompetens.

Äldres önskan om att ha inflytande över sin ålderdom måste tillgodoses. Valet av eget boende och möjlighet att välja utövare inom hemtjänsten är viktiga sådana val. Det är därför mycket glädjande att kundvalsmodellen som infördes år 2001 finns kvar och utvecklas.

Motsättningen mellan stadens riktlinjer för val av äldreboende, där hela staden betraktas som en gemensam resurs och verkligheten, där boende i vissa stadsdelar nekats plats på äldreboenden i andra stadsdelar måste ses över. I väntan på att ett pengssystem införs i Stockholm som möjliggör full valfrihet för stadens äldre, bör en översyn göras av riktlinjerna för att de ska bli förenliga med stadens policy att betrakta samtliga äldreboenden som en gemensam resurs, med valfrihet för brukarna att välja boende inom hela staden.

Äldreomsorgsinspektörernas granskning har varit fokuserad på biståndshandläggningen. Vi menar att det över staden måste finnas riktlinjer som är tydliga för alla biståndshandläggare och att ett gemensamt kvalitetsuppföljningssystem införs så att biståndsbedömningen av behoven hos stadens äldre medborgare görs på likvärdigt sätt.

Idag när uppföljningen av äldreomsorgen sker av flera olika aktörer och på flera olika sätt i varje stadsdel skapas stor osäkerhet både hos äldre och hos handläggare. Ett kvalitetsuppföljningssystem för hela staden skulle inte bara underlätta för stadsdelsförvaltningarna utan även ge en bättre bild och transparens över hela staden.

Detta understryks i denna rapport. De äldre får inte ens chansen att söka vissa tjänster eftersom de inte finns med i stadsdelens lokala ofta oskrivna regler. Trots att stadens riktlinjer skall gälla lika för alla.

En viktig synpunkt som vi påpekat vid flera tillfällen nämligen att de äldre kan känna kvarboendeprincipen som ett tvång och att de trots stort omvårdnadsbehov hänvisas till den när de inget hellre önskar än att komma till ett äldreboende understryks också i denna rapport. De får inte ens söka och kan då inte överklaga. Detta är ovärdigt för den enskilde och inte att se till den enskildes behov och helt klart ej till rättssäkerheten.

Vi delar KPR:s synpunkt på att denna rapport inte enbart behandlas som en anmälan utan åtgärder vidtas mot berörda stadsdelsnämnder och att en återkoppling snarast ges.

## Kommunstyrelsen

**Reservation** anfördes av *Kristina Axén Olin*, *Sten Nordin* och *Kristina Alvendal* (alla m), *Lotta Edholm* och *Ann-Katrin Åslund* (båda fp) och *Ewa Samuelsson* (kd) med hänvisning till reservationen av (m) och (fp) i borgarrådsberedningen.

## ÄRENDET

Stadsledningskontoret har inkommit med äldreomsorgsinspektörernas årsrapport för 2005, en sammanfattning av granskningen 2004, *bilaga 2*.

Rapporten visar att de lokala riktlinjerna för varje stadsdelsförvaltning skiljer sig vilket resulterar i olika biståndsbedömning, främst vad gäller serviceinsatser. Inspektörerna konstaterar vidare att dokumentation, planering och genomförande av hembesök, vårdplanering, uppföljning samt kommunikation med utförarna ser olika ut mellan stadsdelsförvaltningarna.

## REMISSER

Ärendet har för synpunkter remitterats till äldreomsorgsberedningen och kommunstyrelsens pensionärsråd.

**Kommunstyrelsens äldreomsorgsberedning** beslöt den 11 mars 2005 att föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. godkänna anmälan av årsrapporten
2. uppdra till äldreomsorgsberedningen att genom utbildning för biståndshandläggarna avhjälpa bristerna inom biståndshandläggningen.

Äldreomsorgsinspektörerna har i sin rapport framfört allvarlig kritik gentemot biståndshandläggningen i de berörda 8 stadsdelarna. De brister man har sett är likartade i samtliga stadsdelar.

Framförallt vill man trycka på att vid ansökningstillfället föregås oftast ansökan av ett samtal med biståndshandläggaren. I det samtalet hamnar den äldre i ett resonemang med handläggaren om vad som är möjligt att ansöka om. I ansökan framgår inte sedan vad den äldres verkliga önskemål är vilket gör det omöjligt att i efterhand överklaga beslutet. Även andra brister påtalas som olikheter i vilka insatser den enskilde kan få beviljat i olika stadsdelar.

Rättssäkerheten måste tryggas och kansliet får därför i uppdrag att genomföra fortbildning för biståndshandläggarna. Äldreomsorgen måste bli bättre på att ge avslagsbeslut och motivera sig så att äldre kan besvara sig. Äldreomsorgskansliet får också i uppdrag att följa upp innehållet i rapporten så att bristerna rättas till.

*Reservation* anfördes av *Ewa Samuelsson* (kd), *Helen Jäderlund Eckardt* (fp) och *Carolin Ludvigsson* (m), *bilaga 1*.

**Kommunstyrelsens pensionärsråd** beslöt den 3 mars 2005 att avge följande yttrande.

KPR anser att det är otillräckligt att äldreomsorgsinspektörernas förnämliga rapport 2005 endast skulle leda till att "Anmälan godkännes". Konkreta åtgärder erfordras bland annat enligt nedan framförda synpunkter och förslag.

### 1. Fördelning av äldreomsorg

Citat:

- *Biståndshandläggarna har ansvar för myndighetsutövningen inom äldreomsorgen.*

- *Redan när biståndshandläggaren träffar den äldre som ansöker om bistånd när det gäller främst serviceinsatser finns risken att bli bedömd olika. Stadsdelsförvaltningarna har olika mallar, så kallade lokala riktlinjer.*
- *Generellt gäller att biståndshandläggarna inte tillåter den äldre att ansöka om det de tycker sig behöva. Ett sådant förfarande omöjliggör en rättslig prövning.*

KPR anser att de påtalade förhållandena är oacceptabla och yrkar därför på att kommunstyrelsen vidtar sådana åtgärder

- att varje individ ska få ansöka om det vederbörande anser sig behöva utan otillbörlig påverkan från myndigheten/biståndshandläggaren
- att varje individ ska få skriftligt framföra sina önskemål för att möjliggöra en ev. senare rättslig prövning
- att likställighetsprincipen garanteras genom kvalitetsuppföljning
- att individen alltid ska få ta del av utredningen och att av beslutet ska klart framgå vad som beviljats resp. avslagits
- att uppföljning sker och att beviljade och beslutade insatser verkställs.

## 2. Ledarskapet

Citat:

- *Enhetscheferna som har ansvar för de riktigt stora enheterna (upp till 90 anställda) uppger att de inte har möjlighet att kontinuerligt närvara i arbetsgrupperna mer än vid personalmötena.*
- *Chefer på arbetsledande nivå har vid sidan av den arbetsledande funktionen även ett tungt administrativt- och budgetansvar...*

En platt organisation med få formella beslutsnivåer leder ofta till att informella arbetsledande mellannivåer skapas. Flera studier inom arbetslivet visar att antalet direktrapporterande medarbetare till en reell arbetsledare inte bör överstiga 15-20 – och definitivt inte inom verksamhetsområden där medarbetarna är spridda i både tid och rum.

KPR yrkar på att kommunstyrelsen ser till att skapa en organisation där varje arbetsledare/teamledare i normalfallet inte har mer än 15-20 direktrapporterande medarbetare.

## 3. Livsåskådningsfrågor

Tillräcklig tid bör avdelas att söka tillgodose rimliga behov av samtalspartners. Här kan pensionärsorganisationerna hjälpa till via sin Väntjänst (motsvarande).

Avslutningsvis: KPR förutsätter att årsrapporten kommer att föranleda utvecklingsarbete inom flertalet stadsdelsnämnder.

Äldreomsorgsinspektörerna har emellertid funnit att den s.k. likställighetsprincipen inte är självklar inom staden. Lokala riktlinjer styr biståndsbeslut på ett sätt som inte överensstämmer med socialtjänstlagen. Dessutom noteras att rättssäkerheten inte är tillräckligt tillgodosedd.

KPR anser det icke vara tillfyllest att årsrapporten endast anmäles.

Kommunstyrelsen bör uppdraga åt stadsledningskontoret att före halvårsskiftet återkomma med ett förslag till hur kritiserade förhållanden skall åtgärdas.

## RESERVATIONER M.M.

### Äldreomsorgsberedningen

Reservation av Ewa Samuelsson (kd), Helen Jäderlund Eckardt (fp), och Carolin Ludwigsson (m) är av följande lydelse.

Förslag till beslut

att anmälan godkännes  
att uppdra åt stadsledningskontoret att snarast återkomma med redovisning av hur stadsdelsnämnderna åtgärdat alla de brister som inspektörerna påpekat  
att uppdra åt stadsledningskontoret att från stadsdelsnämnderna inkräva svar om ”lokala riktlinjer” förekommer och i så fall innehållet i dessa  
att ett gemensamt kvalitetsuppföljningssystem införs i staden  
samt att därutöver anföras:

Äldreomsorgsinspektörernas årsrapport är en svidande kritik över hur de äldre godtyckligt behandlas när de ansöker om insatser i hemmet. Stadsdelsnämnderna med egna ”lokala riktlinjer” är en av orsakerna till att rättssäkerheten sätts ur spel. Det är oacceptabelt att staden inte lever upp till likställighetsprincipen som ska säkerställa att de äldre behandlas lika. Alla vackra ord om delaktighet och att äldre ska få komma till tals faller platt då det i rapporten anges att: Generellt gäller att biståndshandläggarna inte tillåter den äldre att ansöka om det de tycker sig behöva. Detta är något som vi har påtalat vid flera tillfällen men endast av vänstermajoriteten då fått veta att vi svartmålar personalen. Biståndshandläggarna har en tuff uppgift och behöver stöd. Det är därför av stor vikt att ett gemensamt kvalitetsuppföljningssystem införs så att godtycket försvinner.

Vi ser flera områden där tidigare föreslagna förändringar från oss skulle bidra till att förbättra de äldres möjligheter i enlighet med vad som förs fram i årsrapporten. Framförallt gäller det att se och lyssna till de äldre för att tydligt kunna avgöra behoven. För detta krävs både tid och kompetens.

Äldres önskan om att ha inflytande över sin ålderdom måste tillgodoses. Valet av eget boende och möjlighet att välja utövare inom hemtjänsten är viktiga sådana val. Det är därför mycket glädjande att kundvalsmodellen som infördes år 2001 finns kvar och utvecklas.

Motsättningen mellan stadens riktlinjer för val av äldreboende, där hela staden betraktas som en gemensam resurs och verkligheten, där boende i vissa stadsdelar nekats plats på äldreboenden i andra stadsdelar måste ses över. I väntan på att ett pengsystem införs i Stockholm som möjliggör full valfrihet för stadens äldre, bör en översyn göras av riktlinjerna för att de ska bli förenliga med stadens policy att betrakta samtliga äldreboenden som en gemensam resurs, med valfrihet för brukarna att välja boende inom hela staden.

Äldreomsorgsinspektörernas granskning har varit fokuserad på biståndshandläggningen. Vi menar att det över staden måste finnas riktlinjer som är tydliga för alla biståndshandläggare och att ett gemensamt kvalitetsuppföljningssystem införs så att biståndsbedömningen av behoven hos stadens äldre medborgare görs på likvärdigt sätt.

Äldreombudsmannen skrev i sin förra årsrapport :

Det kan innebära att den enskilde ansöker om det som handläggaren uppger är rimligt – inte utifrån det faktiska behovet

Idag när uppföljningen av äldreomsorgen sker av flera olika aktörer och på flera olika sätt i varje stadsdel skapas stor osäkerhet både hos äldre och handläggare. Ett kvalitetsuppföljningssy-

stem för hela staden skulle inte bara underlätta för stadsdelsförvaltningarna utan även ge en bättre bild och transparens över hela staden.

Detta understryks i denna rapport. De äldre får inte ens chansen att söka vissa tjänster eftersom de inte finns med i stadsdelens lokala ofta oskrivna regler. Trots att stadens riktlinjer skall gälla lika för alla,

En viktig synpunkt som vi påpekat vid flera tillfällen nämligen att de äldre kan känna kvarboendeprincipen som ett tvång och att de trots stort omvårdnadsbehov hänvisas till den när de inget hellre önskar än att komma till ett äldreboende understryks också i denna rapport. De får inte ens söka och kan då inte överklaga. Detta är ovärdigt för den enskilde och inte att se till den enskildes behov och helt klart ej till rättssäkerheten.

Vi delar KPR:s synpunkt på att denna rapport inte enbart behandlas som en anmälan utan åtgärder vidtas mot berörda stadsdelsnämnder och att en återkoppling snarast ges till äldreomsorgsberedningen.

## ÄLDREOMSORGSINSPEKTÖRERNAS ÅRSRAPPORT 2005

### Inledning

Under 2004 har äldreomsorgsinspektörerna lämnat rapport om äldreomsorgen i Rinkeby och Farsta stadsdelsnämnd. Granskning har dessutom genomförts i Kista och i Katarina-Sofia stadsdelsnämnder. Rapporter från de senare kommer att presenteras under början av 2005.

Målsättning för inspektörernas granskning och rapportering

- Rapporteringen håller den politiska ledningen informerad och granskningsresultaten kan ligga till grund för viktiga beslut inom äldreomsorgen.
- Granskningen kan användas att göra jämförande studier mellan enheter och stadsdelsnämnder och fungera som diskussionsunderlag inom organisationen.
- Goda exempel lyfts fram. Att studera och ta efter metoder och arbetssätt inom väl fungerande enheter bidrar till äldreomsorgens utveckling.
- Rapporterna kan utgöra underlag för diskussioner i frågor om samverkan mellan landsting och kommun.
- Stadsdelsnämnderna har ansvar för de åtgärder som behöver vidtas efter att de tagit del av granskningens resultat.

### Sammanfattning

Inledningsvis lyfts frågan om biståndshandläggning, brister i handläggningen som inspektörerna sett sedan 2003 i de åtta stadsdelsnämnder som granskats, och vilka följder detta kan få för den enskilde ur ett rättsäkerhetsperspektiv. Vi tar även upp frågan om olikheter vid behovsbedömning av insatser för den enskilde beroende på i vilket stadsdelsområde man bor. De brister vi sett vid granskning är likartade i samtliga granskade stadsdelsnämnder.

Mathållningen och dess betydelse för den äldre belyser vi i den andra delen av rapporten. Även här pekar vi på olikheter beroende på var man bor och på vilken handläggare man möter.

Arbetsledaren har en viktig roll i äldreomsorgen men många chefer har svårt att klara de orimligt stora arbetsgrupper de är satta att leda. Det finns arbetsledare som skall leda upp mot 80- 90 personer. I dessa grupper blir det lätt omsättning av chefer och arbetslagen får illa. Frågor som ställs är; Hur stor arbetsstyrka kan en chef leda? Hur klarar arbetslagen av alla chefsbyten? Vem ger stöd och hjälp?

Många äldre har gott om tid att fundera kring hur det skall bli och vad som kommer att hända med dem. Funderingar kring sjukdomar och den egna eller närståendes förgänglighet är frågor som finns i medvetandet och som man ibland har svårt att hitta någon som har tid att lyssna till. Vem kan den äldre ta upp dessa frågor till diskussion med när anhöriga saknas och vårdpersonalen inte har tid eller förmåga att lyssna in?

Under det gångna året har vi sett många enheter som vi vill visa på som särskilt goda exempel inom hemtjänst i ordinärt boende och dagverksamheter. Goda exempel kan inspirera andra och presenteras kortfattat.

### Fördelning av äldreomsorg

Redan när biståndshandläggaren träffar den äldre som ansöker om bistånd när det främst gäller serviceinsatser, finns risken att bli bedömd olika. Stadsdelsförvaltningarna har olika mallar, så kallade lokala riktlinjer. I så gott som alla stadsdelsförvaltningar har vi sett att de insatser som biståndshandläggarna beviljar den äldre hänger samman med vilka lokala riktlinjer som den förvaltningen tillämpar.

Likställighetsprincipen säger att kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för något annat. Denna princip är inte självklar inom äldreomsor-

gen i Stockholms stad eftersom handläggarna till stor del arbetar enligt lokala riktlinjer som omvandlas till insatskataloger med exakta tidsangivelser för insatsens utförande.

Generellt gäller att biståndshandläggarna inte tillåter den äldre att ansöka om det de tycker sig behöva. Ofta startar biståndshandläggaren ett resonemang med den äldre om vad en ansökan kan eller inte kan innehålla. Den äldre som befinner sig i underläge går med på att ansöka om de insatser som handläggaren föreslår, skriver under ansökan och kan därmed inte överklaga beslutet vid bifall. Rättsäkerheten sätts därmed ur spel.

Undantagsvis finns handläggare som tillåter den äldre att fritt ansöka om insatser, gör en utredning som resulterar i bifall, avslag eller delvis avslag. Då finns möjlighet för den äldre att vid avslag eller delvis avslag överklaga beslutet.

#### Enheten för biståndshandläggning

Biståndshandläggarna har ansvar för myndighetsutövningen inom äldreomsorgen. Stadens övergripande mål och riktlinjer, socialtjänstlagen och förvaltningslagen utgör grunden för biståndshandläggarnas arbete. Biståndshandläggarnas organisatoriska placering i stadsdelsförvaltningarna skiljer sig åt. I någon förvaltning är biståndshandläggarna inom handikapp- och äldreomsorg organiserade under en gemensam enhetschef. Andra har gemensam programchef för både myndighetsutövning och utförare av beslutade insatser. Ytterligare en variant är en enhetschef med enbart ansvar för äldreomsorgens handläggare.

Stadsdelsnämnderna fattar beslut om delegationsordning för stadsdelsförvaltningens tjänstemän. För biståndshandläggarna innebär det att de har delegation från nämnden att fatta beslut i varje enskilt ärende. I de hittills granskade stadsdelsförvaltningarna har enhetschef eller motsvarande budgetansvar för enheten och biståndshandläggarna har kostnadsansvar för sina beslut.

Inspektörerna konstaterar vid granskningen att dokumentation, planering och genomförande av hembesök, vårdplanering, uppföljning samt kommunikation med utförarna ser olika ut mellan stadsdelsförvaltningarna.

#### Handläggningsprocessen

##### Ansökan

När handläggaren får vetskap om ett ärende upprättas en formell ansökan. Ansökan kan vara skriftlig eller muntlig. Om ansökan är muntlig skall det alltid framgå i journalanteckningarna. Handläggaren är skyldig att starta en utredning utifrån ansökan och fatta beslut om innehållet i ansökan.

Granskningen 2004 visar liknande brister som föregående års granskning. Ansökningarna är ofta ofullständiga, ibland saknas personuppgifter och underskrift av den sökande. Den äldres egna önskemål om insatser framgår inte alltid av ansökan. Handläggarna själva uppger att ansökan anpassas och omformuleras för att passa stadsdelsförvaltningarnas lokala riktlinjer. Detta framkommer även vid samtal med de äldre vi mött vid granskningen och att vi endast sett ett fåtal avslagsbeslut.

Mycket ofta hamnar den äldre i ett resonemang med handläggaren om vad som är möjligt att ansöka om. Om stadsdelsförvaltningen tillämpar städning en gång i månaden så är den äldres ansökan städning en gång per månad. Om inte fönsterputs finns i utbudet så finns heller ingen ansökan om fönsterputs, även om den äldre framfört önskemål om detta. Ett sådant förfarande omöjliggör en rättslig prövning.

Ett annat område där vi uppmärksammat skillnader i handläggning är i bedömning av utevistelser och promenader. Inom några stadsdelsnämnder får den äldre inte ansöka om detta, inom andra kan man bli beviljad promenadsällskap till affär och ytterligare andra beviljar promenad och utevistelse upp till två gånger i veckan.

I budget 2005 för Stockholms stad har 18,8 miljoner kronor tillförts för att ge de äldre möjlighet till en rik fritid och utevistelse.

Ett område där handläggarna och de äldre ofta har olika åsikter är mathållningen. Många av de äldre vill få sin mat handlad och tillagad av vårdpersonalen men de flesta blir beviljade matlåda, med hänvisning till de lokala riktlinjer som finns. Detta blir för många äldre en merkostnad

som de kan ha svårt att klara av. För att klara av denna extrakostnad kan följden bli att de delar matlådan så den räcker till två mål.

Den sökande får sin ofta modifierade ansökan beviljad. En ansökan som egentligen är ett informellt avslag utifrån diskussion och information. Detta förfarande bidrar bland annat till att rättsäkerheten för de äldre åsidosätts och de äldre har ingen möjlighet att överklaga beslutet.

#### Utredning

Utredningarnas kvalitet varierar både mellan och inom de granskade stadsdelsförvaltningarna. Handläggarna använder paraplysystemets rubriker på olika sätt, vilket medför att innehållet i utredningarna varierar. De flesta utredningar som granskats innehåller uppgifter om socialt kontaktnät, aktuell situation och hälsotillstånd.

Många utredningar saknar uppgifter om det finns behov som tillgodoses på annat sätt och information om den äldre livsstil och vanor. Det saknas även i de flesta utredningar uppgift om vem som lämnat uppgifter om den äldre till handläggaren, och om den enskilde fått möjlighet att ta del av dessa uppgifter i utredningen. Detta gäller inte de stadsdelsförvaltningar som genomgående skickar både utredning och beslut till den sökande.

En viktig del i utredningsarbetet är att handläggaren har fått medgivande från den äldre om att inhämta uppgifter från annan, utanför myndigheten, så kallat samtycke. Samma sak gäller om anhöriga skall tillfrågas. Att ge samtycke är att upphäva socialtjänstsekretessen och kan enbart lämnas av den som ansöker om hjälp. Anteckningar om samtycke saknas i de flesta utredningar.

I förvaltningslagen § 16 och 17 anges den enskildes rättighet för kommunikation av utredningen. Den enskilde har rätt att ta del av det som tillförts i ärendet. Myndigheten å sin sida är skyldig att kommunicera utredningen och förslag till beslut innan beslut fattas. Att utredningen kommuniceras är ett viktigt moment som hör samman med den hjälpsökandes rättsäkerhet och utgår från principen att ”ingen skall dömas ohörd”. Förutom att få ta del av utredningen har den enskilde också rätt att lämna synpunkter på utredningen vilka handläggaren i sin tur är skyldig att dokumentera. I de flesta av de utredningar vi studerat framgår inte hur utredningen är kommunicerad med den sökande.

#### Beslut

Enligt stadens riktlinjer skall den äldre alltid få ta del av utredningen som föregår beslutet. Det finns olikheter inom och mellan de granskade stadsdelsförvaltningarna. I en stadsdelsförvaltning skickar samtliga handläggare utredningen tillsammans med beslutet hem till den äldre.

I de övriga granskade stadsdelsförvaltningarna finns ingen tydlig rutin för hur handläggarna delgivit den äldre utredningen och de flesta handläggare i dessa stadsdelsförvaltningar skickar inte utredningen utan enbart beslutet.

De gynnande besluten var tydliga och välformulerade i alla granskade stadsdelsförvaltningar. Några avslagsbeslut var tydliga och det framgick klart vad som beviljats respektive avslagits. Andra avslagsbeslut var otydligt formulerade och det framgick inte vilka insatser som beviljats respektive avslagits.

Vanligt förekommande var beslut om utökad hemtjänst där det inte framkom vad som ansökts om och utredningen enbart talade om att det fanns behov av mer hjälp.

Det finns skillnader i när och hur handläggarna delger den äldre beslut om avslag eller delavslag. En delgivning kan ske antingen som förenklad delgivning enligt delgivningslagen eller med mottagningsbevis. Stadens juridiska enhet förordar delgivning med mottagningsbevis, eftersom det då finns en utgångspunkt för beräkningen av tiden för överklagande.

#### Beställning och verkställighet

Biståndshandläggarna gör en beställning av beslutade insatser om hemtjänst, ledsagarservice eller avlösning i hemmet till en kommunal eller privat utförarenhet i överensstämmelse med tillämpningsanvisningarna för kundvalsmodellen. Tyvärr bekräftas inte alltid beställningen av utföraren. Inom de särskilda boendeformerna saknas motsvarande. Det vore önskvärt att motsvarande rutiner även tillämpas för kommunikation av beslut om särskilt boende.

Beställningarna var lätta att följa och tydliga i sitt innehåll. Flera handläggare gjorde övertydliga och mycket detaljerade beställningar där de specificerar varje liten insats på grund av farhågan att den äldre annars inte skulle få den hjälpinsats som de beviljats. Exempel på en sådan beställning är: torsdag, dusch, hårtvätt, rulla håret, kamma ut håret. När beställningen blir så detaljerad minskar utrymmet för utföraren att tillsammans med den äldre planera hur och när insatserna skall utföras. Risken finns att den äldre i ovanstående exempel inte kommer att få hjälp med att t.ex. klippa sina naglar eftersom det inte finns med på listan över vad som skall utföras. Att fatta biståndsbeslut om hjälpinsatser mer utifrån fastställda ramar om vad hjälpinsatsen skall bestå av och inte detaljstyra beslut stärker den enskildes rätt till medbestämmande.

### Uppföljning

I biståndshandläggarnas uppdrag ligger uppföljningsansvaret för att säkerställa att den äldre får det bistånd som beviljats. I de stadsdelsförvaltningar som hittills granskats under året finns inga rutiner för hur uppföljningen av beslutade insatser skall ske. Samtliga granskade stadsdelsförvaltningar är medvetna om denna brist och har påbörjat arbetet med att se över sina rutiner för detta. Några stadsdelsförvaltningar har följt upp samtliga beslut om hemtjänstinsatser och i en stadsdelsförvaltning har biståndshandläggarna besökt samtliga personer som är placerade i särskilda boenden utanför staden.

### Mat är den bästa medicinen

Ett område där det råder olikheter i bedömningarna är när den äldre önskar hjälp med maten. I ansökningarna fann vi flera alternativ såsom enklare matlagning/ mathållning/matlåda. Under hösten har de äldres brist på inflytande över sin matsituation uppmärksammats på flera håll. Stiftelsen Stockholms Läns Äldrecentrum har presenterat en rapport, ”Doften av stekt falukorv” som genomlyst problematiken kring ”insatsen” mat för äldre. Studien baseras på intervjuer med äldreomsorgsansvariga, biståndshandläggare, enhetschefer inom öppen hemtjänst. Ämnet har även debatterats i såväl dagspressen som i TV.

Hur formuleras biståndet kring ”insatsen” mat i de stadsdelsförvaltningar vi granskat?

### Matdistribution/matleverans

En eller upp till sju matlådor (veckoleverans) levereras hem till den äldre. Annan hjälp kan beviljas i samband med måltiden såsom hjälp med att värma maten, dukning, servering, sällskap vid måltiden etc.

**Lättare/enklare matlagning** innebär att den äldre får hjälp av hemtjänstpersonalen att tillaga enklare mat. Även här kan man få hjälp i samband med måltiden.

**Mathållning**, vilket innebär att den äldre och utföraren tillsammans skall bestämma om hur insatsen skall genomföras. Den äldre kan välja mellan att få sin mat lagad i hemmet eller köpa en matlåda från en restaurang eller färdiglagad mat från affär. Även här kan hjälp i samband med måltiden ingå i biståndsbeslutet.

I en stadsdelsförvaltning var besluten kring mat så gott som genomgående matlådeleverans, i en annan tillämpades alla tre varianterna med övervikt mot mathållning och där tillagades en hel del mat i den äldres hem.

Matlådeleveranserna är i två granskade stadsdelsförvaltningar upphandlade via ett företag och där har de äldre liten eller ingen möjlighet att påverka var maten kommer från. I den stadsdelsförvaltningen får flertalet äldre veckovis leverans av upp till sju matlådor vid ett och samma tillfälle. Det är främst då handläggaren bedömt att den äldre själv kan klara av att värma sin matlåda. De äldre kan även få sin matlåda hemlevererad av vårdpersonalen dagligen, kall eller varm. Detta gäller främst personer med demenshandikapp. Hemtjänstenheterna har insköpt stora kylar för att kunna förvara maten eftersom leverans sker till personallokalerna en gång per vecka.

Många äldre tycker att kostnaden för ett mål mat är hög och därför delar de på matlådan så den räcker till två mål. En matlåda är ofta näringsberäknad till en måltid och om den delas på två måltider blir ofta näringsintaget under dagen för lågt och den äldre kan bli undernärdd.

Det förekommer att de äldre som enbart har serviceinsatser som utförs av entreprenör inte har någon kontaktperson utsedd och därmed ingen som kontrollerar om den äldre tappar i vikt eller slänger matlåda som endast ätits till viss del. En annan följd av att "tvingas" äta matlåda är att aptiten sätts ned på grund av att man inte känner lukten av matlagning eller att det inte är tilltalande att äta ensam.

De äldre som genomgående var nöjda med matlådeleveransen fick den dagligen levererad från en närbelägen restaurang. Utbudet av maträtter var stort och matportionen ansågs riklig och vällagad.

Enskilda vårdbiträden gör uppror mot "matlådorna" och lagar mat till de äldre. Det förekommer oftast när den äldre har hjälp två eller flera gånger per dag och då av kontaktpersonen som känner den äldre väl. Potatis kokas till flera mål under förmiddagen och kött, fisk eller korv steks när måltiden skall serveras. Oftast lagas mat till flera mål samtidigt som sedan kan värmas av t ex kvällspatrullen.

Under året har vi träffat på handläggare som mer generöst beviljar tid för vårdpersonalen att sitta med vid måltid.

Vi kan konstatera att ju bättre personalen och den äldre känner varandra desto större chans för den äldre att få sin mat lagad i hemmet, ibland på grund av "civil olydnad", ibland på grund av att kontaktpersonen kontaktar handläggaren och övertygar denne om att det behövs tid för matlagning. För den äldre är det enbart av godo med personalkontinuitet och ett väl utvecklat kontaktmannaskap.

#### Chefens viktiga roll för en god äldreomsorg

Dagens organisation av äldreomsorgen i Stockholm är genomgående "platt" och resurssnål med stora enheter och liten tillgång till stödresurser för cheferna. Några enheter vi granskat har varit så stora att de delats in i både fyra och fem mindre grupper med en samordnare/gruppleadare per grupp som gör den dagliga planeringen. På vissa enheter finns även en biträdande enhetschef.

Enhetscheferna som har ansvar för de riktigt stora enheterna (upp till 90 anställda) uppger att de inte har möjlighet att kontinuerligt närvara i arbetsgrupperna mer än vid personalmötena. De säger sig ha ingen eller liten kunskap om den enskilde hjälptagaren vilket ofta resulterar i att personalen får finna lösningar när problem uppstår utan direkt stöd från arbetsledningen.

En av förutsättningarna att ge bra arbetsledning till vårdpersonal är att känna till förhållandet hos den enskilde vårdtagaren. För att få denna kunskap krävs att arbetsledaren är närvarande i arbetsgruppen för att inhämta information och delta i diskussioner kring omvårdnadsarbetet, vilket är en omöjlig uppgift när personalstyrkan är indelad i många arbetsgrupper.

Chefer på arbetsledande nivå har vid sidan av den arbetsledande funktionen även ett tungt administrativt- och budgetansvar vilket gör att en del chefer inte har tid att utöver detta även fungera som en närvarande chef på enheten och ge stöd och handledning till personalen.

Att vara enhetschef i en stor arbetsgrupp ställer stora krav på organisationsförmåga och att man är en trygg person som står stark när det blåser. I flera arbetsgrupper vi besökt har det under de senaste åren kommit och gått många arbetsledare, på vissa enheter upp till nio stycken. För vårdpersonalen är detta ett stort bekymmer eftersom flertalet nya chefer vill sätta sin prägel på verksamheten genom att inför regler och rutiner som de anser funktionella.

Enligt socialstyrelsens Lägesbeskrivning nr 2003-131-23 "Hur många direkt underställda kan en chef ha?" kan man läsa:

"Om en av förutsättningarna för att kunna utöva ett bra ledarskap är, att det antal underställda en chef har direkt ansvar för inte överstiger 30 personer, så har majoriteten av de kvinnliga cheferna inom vård och omsorg inte några bra förutsättningar för att lyckas med sitt ledarskap". Det stora flertalet underställda som arbetsledarna i de undersökta hemtjänstområdena har chefskap för ligger mellan 50–90 personer.

## Livsåskådningsfrågor

Många äldre är intellektuellt rörliga även vid hög ålder och vill föra samtal även kring annat än sin vardagssituation. De äldre har gott om tid att fundera över sin livssituation och tänker av naturliga skäl även på sin kommande död. En del har ingen att dela dessa funderingar med förutom med den vårdpersonal som för dem är välkänd.

För personer med hemtjänst i enskilt boende kunde det tidigare ofta förekomma att när städningen eller inköpet var utfört bjöd den äldre på en kopp kaffe och fick då ett litet samtal "på köpet" då man kunde ventilerar olika frågor. I dag finns inte den möjligheten längre. Städning utförs ofta av underentreprenörer som sällan har personalkontinuitet och dessutom är tiden som är avsatt för städning mycket knapp. En annan orsak som kan hindrar dessa samtal är att personalen har en annan kulturell bakgrund och har inte alltid tillräcklig kunskap i aktuellt språk.

Den svåraste tiden för många äldre som bor i eget boende är kring storhelger som jul, då det är lätt att känna sig extra ensam eftersom anhöriga, om sådana finns, kan vara bortresta och den ordinarie personalen är ledig.

Det är lätt gjort att förminska den äldres tankar och känslor, man hör inte ofta talas om att krishantering sätts in när äldre personer får depressioner till följd av att ens livskamrat, nära vän eller anhörig avlidit eller efter besked om att man själv fått en allvarlig diagnos av läkare. Eller att man helt enkelt är livrädd för att dö.

Det är svårt att omdisponera dagen och sätta sig ner någon timme för att lyssna på den äldres funderingar. Det är stora frågor som det sällan pratas om. Ofta får den äldre inte tid och möjlighet att föra fram sin oro och rädsla. Om och när de tar upp frågan blir svaret ofta, nej men du ser så pigg ut, du har långt kvar, eller liknande. De får mycket sällan möjlighet att utveckla sina tankar.

En del arbetsledare har stor insikt i och förståelse för att vårdpersonalen ställs inför svåra frågor och har låtit personalen få viss handledning, ofta via präster och diakoner. Att tala med och lyssna på frågor kring liv och död är inget som klaras av på 10 minuter och personalen är sällan förberedda eller rustade när frågan dyker upp.

Även personalen bär på en rädsla att inte veta vad som döljer sig bakom ytterdörren. En del vårdbiträden har "hittat" någon av sina hjälptagare som drabbats av stroke, eller andra sjukdomar, levande men förklarade, eller döda. Det är traumatiskt för dem och flera vittnar om att det känns svårt eftersom man ibland känner varandra så väl. Många i personalgrupperna, främst inom öppen hemtjänst har arbetat länge inom hemtjänst, ofta i samma arbetsgrupp. Det finns vårdbiträden som hjälpt samma personer i över 10 år.

Diskussion pågår om vad som är professionellt eller inte när det gäller för vårdpersonal att få ta farväl av sina "tanter och farbröder". En del enheter har totalförbud för personalen att gå på begravning medan det vid andra är tillåtet och betraktas som ett bra tillfälle att få ta farväl av en person man känt under många år.

Några goda exempel från granskningen år 2004

Under året har vi stött på mycket bra äldreomsorg och några enheter förtjänar att uppmärksammas lite extra som goda förebilder inom stadens äldreomsorg.

Farsta stadsdelsnämnd har satsat stort på dagverksamheter, både biståndsbedömda och icke biståndsbedömda. En av verksamheterna, **Gäststugans demensdagvård**, fick ett omnämnande vid kvalitetsprisutdelningen hösten 04.

Den öppna sociala dagverksamheten **49:an i Fagersjö** är ett lysande exempel på verksamhet som till stor del drivs av de boende i området. Verksamheten har funnits i 25 år och har som enda personal en vårdinnehjälper som är anställd på 0,75 % av Farsta stadsdelsnämnd. Verksamheten bygger på gemenskap, trygghet och värdighet och målsättningen är att genom punktsatser av andra äldre i området senarelägga behovet av hemtjänstinsatser.

Besökarna kan få enklare hjälp i sitt hem t.ex. med propp- och gardinbyten, inställning av TV, inköp samt hjälp att boka tvättstugan och bära ner tvätten dit. Besökarna kan även få hjälp att beställa tid hos läkare och få ledsagning dit. Sjukbesök, både hemma och på sjukhus ordnas ock-

så, så att ingen skall känna sig bortglömd. Vardagar serveras smörgåslunch i lokalen. Verksamheten har ett nära samarbete med bostadsbolaget och hyresgästföreningen.

**Bondens hemtjänst i Katarina-Sofia** är indelad i tre arbetsgrupper, en grupp ger hjälp till personer med psykiska- och eller missbruksproblem, en grupp har särskild kompetens för att arbeta med demenshandikappade och en grupp arbetar med personer med olika fysiska handikapp. Personalen vid enheten arbetar utifrån utbildning och kompetens vilket ger stort engagemang och delaktighet i verksamheten.

**Nytorgsträffen** är en öppen dagverksamhet för äldre personer dit man kan gå för att ta del av aktiviteter som till exempel; diskussioner kring gamla tider, sång, musik, högläsning och underhållning. Som kronan på verket har enheten en ”kokerska” som lagar underbar mat enligt besökarna.

**Villa Cederschiöld** bedriver dagverksamhet för personer med demenshandikapp utifrån reminiscensmetoden, som innebär att utforska minnen på ett medvetet och strukturerat sätt, med hjälp av olika tekniker och teorier. En del av teorin bakom metoden är att den gamla får vara omgivna av föremål de känner igen som gamla möbler, hushållsredskap, prydnadssaker och textilier. Minnet stimuleras av historia, kultur och tradition. Enheten arbetar även med validation, en metod som betyder bekräftelse och innebär att personalen bekräftar den äldres upplevelse av sin verklighet genom att samtala kring de känslor som de visar.

Framhållas bör även **de biståndshandläggare** som genomgående tar upp skriftliga ansökningar, liksom de handläggare som låter den äldre ansöka om det han/hon anser sig ha behov av, oavsett riktmärken eller budget.