

PM 2004 RVII (Dnr 327-936/2004)

Äldreomsorgsinspektörernas årsrapport 2004

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Anmälan av äldreomsorgsinspektörernas årsrapport godkännes.

Föredragande borgarrådet Margareta Olofsson anför följande.

Bakgrund

Äldreomsorgsinspektörerna har redovisat sin årliga rapport, *bilaga 2*. Genom bl.a. denna rapportering hålls den politiska ledningen informerad och granskningsresultaten kan ligga till grund för viktiga beslut inom äldreomsorgen.

Äldreomsorgsinspektörernas årsrapport berör tre viktiga områden inom äldreomsorgen: biståndshandläggning, drivkrafter bakom utveckling och etnisk mångfald.

Inspektörerna har under året utarbetat en metod för granskning av biståndshandläggning. Metoden prövades som ett pilotprojekt inom äldreomsorgen i Hägerstens stadsdelsnämnd. Därefter har äldreomsorgen granskats även i Skarpnäck, Vantör och Älvsjö. Årsrapporten bygger på dessa fyra granskningar.

Remisser

Ärendet har remitterats till äldreomsorgsberedningen och kommunstyrelsens pensionärsråd.

Äldreomsorgsberedningen tillstyrkte stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Kommunstyrelsens pensionärsråd tillstyrkte stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Mina synpunkter

För första gången har äldreomsorgsinspektörerna granskat biståndshandläggningen.

För ca 12 år sedan fanns det hemvårdsassistenter som hade ansvar för både beslut om hemhjälp och utförandet av det praktiska arbetet. I Stockholm gjordes efter Ädelreformen en omorganisation som innebar att biståndshandläggaren blev ansvarig för myndighetsutövning med biståndsbeslut och en utförarorganisation ansvarar för det praktiska genomförandet. Handläggningsprocessen skulle garantera rättssäkerheten.

Äldreomsorgsinspektörernas granskning har varit koncentrerad på dels hur handläggarna är organiserade i förvaltningen, dels på handläggningsprocessen. Inspektörerna har inte haft befogenheter att ha synpunkter på eller ändra fattade beslut. Undersökningen visar att dokumentation, upplägg kring hembesök och vårdplanering samt uppföljning och kommunikation med utförarna varierar mellan förvaltningarna. Arbetet med granskningen ska fortgå för att inspektörerna skall kunna dra mer grundade slutsatser. Det är viktigt att man arbetar vidare för att öka likställigheten i handläggning och beslut. Det är efter enbart fyra granskade nämnder svårt att dra några slutsatser om

hur skillnaderna i arbetssätt påverkar beslut och resultat. Det är viktigt att myndighetsutövningen är tydlig och konsekvent.

Biståndshandläggarens beslut har stor betydelse för den enskilde. Främst bedömning och beslut om särskilt boende innebär stora förändringar för den äldre. Beslutet måste vara mycket väl underbyggt och planerat tillsammans med den äldre och/eller dennes närstående. Många beslut tvingas att fattas då både biståndshandläggaren, den enskilde och dennes närstående är under stress och tidspress. De snäva tidsramarna ställer stora krav på samarbete och tydliga former för dialog och handläggning. Enligt handläggarna händer det att de hamnar i diskussion med den som ansöker om äldreomsorg om vad denne kan eller inte kan ansöka om. De administrativa arbetsuppgifterna upptar en stor del av handläggarnas tid, vilket leder till att andra uppdrag lågprioriteras.

Äldreomsorgsinspektörerna vill också uppmärksamma den ökande etniska mångfalden inom äldreomsorgen. Denna öppnar för möjligheter till ett kreativt utvecklingsarbete med nya infallsvinklar och perspektiv. Den ställer nya krav på ledarskap och på arbetsgruppens förmåga att skapa ett öppet och generöst klimat med utrymme för nya tankar och idéer. Invandrarna har berikat äldreomsorgen. Var tionde ålderspensionär är född i ett annat land och nästan var fjärde anställd i Stockholms stad har invandrarbakgrund.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta följande

Anmälan av äldreomsorgsinspektörernas årsrapport godkännes.

Stockholm den 19 maj 2004

MARGARETA OLOFSSON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

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

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. rapporten godkänns.
2. ett kvalitetsuppföljningssystem för hela staden inrättas.
3. Stockholms stad skall införa ett pengasystem inom de särskilda boendeformerna.
4. därutöver anföras

Äldreomsorgsinspektörernas uppföljning av stadens äldreomsorg är ett viktigt medel för att förbättra stadens äldreomsorg. Granskningen visar att dokumentation, upplägg kring hembesök och vårdplanering samt uppföljning och kommunikation med utförarna varierar mellan förvaltningarna. Ur rapporten framgår att det är önskvärt att rutinerna är gemensamma för staden. Myndighetsutövningen skall vara tydlig och konsekvent.

Även när det gällde besluten kunde det skilja sig när det gäller delgivningen. I en stadsdelsförvaltning var samtliga beslut tidsbegränsade, även beslut om särskilt boende, vilket inte följer stadens riktlinjer.

Uppföljningen av biståndsbesluten är enligt inspektörernas uppfattning handläggningsprocessens svagaste länk. För att garantera rättssäkerheten måste stadens mål vara att utvärdera och prioritera alla moment i processen på ett likvärdigt sätt. Vi instämmer i att rutinerna och formen för upprättande av ansökan måste ges högre prioritet.

De administrativa arbetsuppgifterna upptar en stor del av handläggarnas tid, vilket leder till att andra uppdrag lågprioriteras eller inte utförs. Ett annat arbetssätt med annan arbetsfördelning måste kanske eftersträvas för att nyttja biståndshandläggarnas kunskap på ett bättre sätt. Helt klart är att det enligt inspektörernas aktgranskning och handläggarnas egen uppfattning verkar som om de ekonomiska förutsättningarna påverkar beslutsprocessen från ansökan om hjälp inkommer till dess beslut fattas. Den som ansöker om bistånd får individuell bedömning, men när insatserna beviljas tas större hänsyn till vad som kan anses rimligt utifrån enhetens

Stockholms stad bör fortsätta utveckla valfriheten inom äldreomsorgen genom att införa ett pengsystem för boendeformerna inom äldreomsorgen. En äldreomsorgspeng för de särskilda boendeformerna skulle inte bara öka förutsättningarna för den enskilda medborgaren att välja det boende som passar henne bäst, oavsett var i Stockholm det är placerat. Ett pengsystem skulle också öka mångfalden av utövare och skapa förutsättningar för var och en att hitta ett boende anpassat efter de egna behoven.

Ansvar för äldreomsorgen bör skötas av en central nämnd och omsorgen styrs av individens val genom pengsystem som kan användas över hela staden, så att alla garanteras likabehandling i kommunallagens mening.

Med en modell där resurserna förs direkt till verksamheterna enligt medborgarnas val utan att passera en byråkratisk nämndsorganisation kan valfriheten ökas, den ekonomiska rundgången minskas och det medborgerliga inflytandet stärkas.

ÄRENDET

Äldreomsorgsinspektörerna har redovisat sin årliga rapport, bilaga 2. Genom bl.a. denna rapportering hålls den politiska ledningen informerad och granskningsresultaten kan ligga till grund för viktiga beslut inom äldreomsorgen.

Äldreomsorgsinspektörernas årsrapport berör tre viktiga områden inom äldreomsorgen: biståndshandläggning, drivkrafter bakom utveckling och etnisk mångfald. Inspektörerna har under året utarbetat en metod för granskning av biståndshandläggning. Metoden prövades som ett pilotprojekt inom äldreomsorgen i Hägerstens stadsdelsnämnd. Därefter har äldreomsorgen granskats även i Skarpnäck, Vantör och Älvsjö. Årsrapporten bygger på dessa fyra granskningar.

REMISSER

Ärendet har remitterats till äldreomsorgsberedningen och kommunstyrelsens pensionärsråd.

Äldreomsorgsberedningen beslutade den 30 mars 2004 att tillstyrka stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

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

Kommunstyrelsens pensionärsråd beslutade den 18 mars 2004 att tillstyrka stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

RESERVATIONER M M

Äldreomsorgsberedningen

Reservation anfördes av Margareta Björk (m), Helen Jäderlund Eckardt (fp) och Ewa Samuelsson (kd) enligt följande.

Förslag till beslut

1. rapporten godkänns
2. att ett kvalitetsuppföljningssystem för hela staden inrättas
3. samt att därutöver anföras:

Äldreomsorgsinspektörernas uppföljning av stadens äldreomsorg är ett viktigt medel för att förbättra stadens äldreomsorg. År 2003 var första året då även biståndshandläggningen följdes upp, vilket i slutändan är ett myndighetsbeslut.

Eftersom det endast är fyra förvaltningar som ännu granskats menar inspektörerna att det kan vara svårt att dra några slutsatser om hur skillnaderna i arbetssättet påverkar beslut och resultat, men lyfter dock fram några delar som borde övervägas.

Granskningen visar att dokumentation, upplägg kring hembesök och vårdplanering samt uppföljning och kommunikation med utförarna varierar mellan förvaltningarna. Ur rapporten framgår att det är önskvärt att rutinerna är gemensamma för staden. Myndighetsutövningen skall vara tydlig och konsekvent.

Även när det gällde besluten kunde det skilja sig när det gäller delgivningen. I en stadsdelsförvaltning var samtliga beslut tidsbegränsade, även beslut om särskilt boende, vilket inte följer stadens riktlinjer.

När besluten skall verkställas, menar äldreomsorgsinspektörerna att tillämpningen av de centrala anvisningarna för kundvalssystemet behöver skärpas.

Uppföljningen av biståndsbesluten är enligt inspektörernas uppfattning handläggningsprocessens svagaste länk. För att garantera rättssäkerheten måste stadens mål vara att utvärdera och prioritera alla moment i processen på ett likvärdigt sätt. Vi instämmer i att rutinerna och for-men för upprättande av ansökan måste ges högre prioritet.

De administrativa arbetsuppgifterna upptar en stor del av handläggarnas tid, vilket leder till att andra uppdrag lägprioriteras eller inte utförs. Ett annat arbetssätt med annan arbetsfördelning måste kanske eftersträvas för att nyttja biståndshandläggarnas kunskap på ett bättre sätt.

Helt klart är att det enligt inspektörernas aktgranskning och handläggarnas egen uppfattning verkar som om de ekonomiska förutsättningarna påverkar beslutsprocessen från ansökan om hjälp inkommer till dess beslut fattas. Den som ansöker om bistånd får individuell bedömning, men när insatserna beviljas tas större hänsyn till vad som kan anses rimligt utifrån enhetens resurser.

Äldreomsorgsberedningen bör få en redogörelse för stadsdelsnämndernas åtgärds paket i anledning av rapporten.

ÄLDREOMSORGSINSPEKTÖRERNAS ÅRSRAPPORT 2004

I stadens budget för år 2004 fastslås att äldreomsorgen skall utvecklas: *”Staden skall ge bra omsorg, vård och service för äldre oavsett var man bor i staden. Vård och omsorg skall bygga på inflytande och respekt för den enskilde.”* Äldreomsorgsinspektörernas årsrapport berör tre viktiga områden för att detta skall kunna uppfyllas:

- ? Biståndshandläggning,
- ? Drivkrafter bakom utveckling,
- ? Etnisk mångfald.

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 tagit del av granskningens resultat.

Sammanfattning

När stadens tre äldreomsorgsinspektörer inledde sitt arbete för drygt sex år sedan var en av grundtankarna att granskningen i respektive stadsdelsnämndsområde efter ett par år skulle följas upp med en ny. Syftet var att kunna redogöra för hur äldreomsorgen utvecklats och vilka drivkrafter som bidragit till detta. Under år 2003 kunde inspektörerna för andra gången granska äldreomsorgen i fyra stadsdelsnämnder och konstaterade att relativt många verksamheter förbättrat kvaliteten.

Inspektörerna har under året utarbetat en metod för granskning av biståndshandläggning. Metoden prövades som ett pilotprojekt inom äldreomsorgen i Hägerstens stadsdelsnämnd. Därefter har äldreomsorgen granskats även i Skarpnäck, Vantör och Älvsjö. Årsrapporten bygger på dessa fyra granskningar.

Granskningen har varit koncentrerad på dels hur handläggarna är organiserade i förvaltningen och dels på handlägningsprocessen. Inspektörerna har inte haft befogenheter att ha synpunkter på eller ändra fattade beslut. Av integritetsskäl har inspektörerna inte heller deltagit vid direkta kontakter mellan handläggare och den enskilde.

Undersökningen visar att dokumentation, upplägg kring hembesök och vårdplanering samt uppföljning och kommunikation med utförarna varierar mellan förvaltningarna. Det är efter enbart fyra granskade nämnder svårt att dra några slutsatser om hur skillnaderna i arbetssätt påverkar beslut och resultat. Myndighetsutövningen skall vara tydlig och konsekvent.

Biståndshandläggarens beslut har stor betydelse för den enskilde. Främst bedömning och beslut om särskilt boende innebär stora förändringar för den äldre. Beslutet måste vara mycket väl underbyggt och planerat tillsammans med den äldre och/eller dennes närstående. Många beslut tvingas att fattas då både biståndshandläggaren, den enskilde och dennes närstående är under stress och tidspress. De snäva tidsramarna ställer stora krav på samarbete och tydliga former för dialog och handläggning.

I Stockholms stad finns en tydlig politisk vilja att stödja det mångkulturella arbetslivet. I budgeten för år 2004 fastslås vikten av språk- och kulturkompetens hos medarbetarna, så att

dessa kan möta de äldres behov och önskemål. Vid personalrekrytering skall hänsyn tas till de äldres språkliga och kulturella bakgrund. En stor utbildningssatsning, som förhoppningsvis kommer den mångkulturella äldreomsorgen till godo, skall genomföras under de närmaste åren. Det är angeläget att framgångsrika projekt sprids inom staden. Av den anledningen känns det angeläget att lyfta fram projektet vid Blackebergs sjukhem ”Process mot en värderingsstyrd mångfaldsorganisation”.

Biståndshandläggning

Bakgrund

Äldreformen trädde i kraft januari 1992. Kommunens skyldigheter inom äldreomsorgen utökades till att även omfatta ansvaret att inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad. Socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen anpassades till reformen. Efter den enskildes ansökan prövas nu rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen 4 kap 1 §.

Tidigare fanns det hemvårdsassistenter som hade ansvar för både beslut om hemhjälp och genomförandet av det praktiska arbetet. Kritiken var då ofta att den enskilde fick de insatser som hemvårdsassistenten hade resurser till, inte efter sitt behov.

När reformen infördes ändrade många kommuner sin organisation så att en biståndshandläggare blev ansvarig för myndighetsutövning och biståndsbeslut och en utförarorganisation ansvarade för det praktiska genomförandet. I Stockholm skedde en sådan omorganisation som innebar att biståndshandläggaren prövar den äldres behov. Handläggningsprocessen ska garantera rätts säkerheten.

Under 2003 arbetade stadens tre inspektörer fram en metod för granskning av biståndshandläggning och beslut. Metoden prövades först i Hägerstens stadsdelsnämnd, och sedan har äldreomsorgen granskats i ytterligare tre stadsdelsnämnder; Skarpnäck, Vantör och Älvby. Inspektörerna har koncentrerat sig på två områden, dels hur biståndshandläggarna är organiserade i förvaltningen och dels själva handläggningsprocessen. Inspektörerna har inte befogenheter att ha synpunkter på eller ändra fattade beslut. Av integritetsskäl har inspektörerna inte heller deltagit vid direkta kontakter mellan handläggare och den enskilde.

Enheten för biståndshandläggning

Biståndshandläggaren ansvarar för myndighetsutövning. Verksamheten regleras i huvudsak av socialtjänstlagen. Vid ärendets handläggning tillämpas även annan lagstiftning och centrala riktlinjer. De fyra granskade nämnderna har sina biståndshandläggare organiserade på likartat sätt så att en sektionschef leder enheten och ansvarar för budget, medan biståndshandläggaren har kostnadsansvar för det enskilda ärendet.

Ärendeansvaret skiljer sig mellan de granskade förvaltningarna. I två förvaltningar ansvarar handläggaren för sitt ärende även vid beslut som innebär förändring från hemtjänstinsatser till särskilda boendeformer med heldygnsoomsorg. I de övriga förvaltningarna får den enskilde en annan handläggare vid beslut om särskilt boende.

Granskningen visar att dokumentation, upplägg kring hembesök och vårdplanering samt uppföljning och kommunikation med utförarna varierar mellan förvaltningarna. Det är efter enbart fyra granskade nämnder svårt att dra några slutsatser om hur skillnaderna i arbetssätt påverkar beslut och resultat. Det är önskvärt att rutinerna är gemensamma för staden. Myndighetsutövningen skall vara tydlig och konsekvent.

Handläggningssprocessen

Handläggningsprocessen är en kedja av åtgärder; *ansökan, utredning, beslut, beställning, verkställighet* samt *uppföljning*. Samtliga moment dokumenteras för att ärendet skall kunna följas upp och rättssäkerheten garanteras.

Ansökan

Handläggaren får vetskap om ett ärende och upprättar en formell ansökan om behov föreligger. Granskningen visade att handläggningen av ansökan ofta är ofullständig och i bland saknades

information om personuppgifter om sökande, datum och namnunderskrift. Vidare behöver den äldre egen uppfattning om sina behov vara tydligt redovisade, vilket inte alltid är fallet. Stadsledningskontorets juridiska avdelning rekommenderar att ansökan skall vara skriftlig och endast i undantagsfall muntlig. En ansökan skall alltid dokumenteras.

Utredning

Utredningarnas kvalitet och innehåll gav generellt en god bild av den enskildes situation och utgjorde ett bra underlag för biståndsbeslut. Ofta saknas ett formellt medgivande av samtycke om att inhämta och utlämna uppgifter då behov uppstår. Namn på uppgiftslämnare i samband med vårdplanering anges i för liten utsträckning. Uppgiftslämnaren i utredningen kan anges som ”Doktor” i stället för med namn och befattning.

Beslut

Beslutet om beviljat bistånd eller avslag skall delges den enskilde. Det finns skillnader i delgivandet. En del förvaltningar bifogar utredningen med beslutet, andra gör det inte. Enligt stadens riktlinjer skall den äldre alltid få ta del av den utredning som föregår beslutet. Besluten är i regel tydliga och det framgår på vilka grunder de fattats, aktuellt lagrum, beslutsdatum och beslutsfattare. De avslag som förekom gällde i huvudsak ansökan om servicehusboende. I en stadsdelsförvaltning var samtliga beslut tidsbegränsade, även beslut om särskilt boende, vilket inte följer stadens riktlinjer.

Verkställighet

Då bistånd beviljats skickar handläggaren beställningen om beslutad insats till utförarenheten. Inom hemtjänsten sker beställningen i enlighet med riktlinjerna för kundvalsmodellen. Rutinen är att utföraren skall bekräfta beställningen och inom 14 dagar återkomma med en arbetsplan. I de flesta fall får biståndshandläggaren ingen arbetsplan. Tillämpningen av de centrala anvisningarna för kundvalsystemet behöver skärpas.

Inom särskilt boende saknas motsvarande riktlinjer. Kommunikation med utföraren sker såväl muntligt som skriftligt. Uppgifterna som lämnas från biståndshandläggare till utförare varierar mellan beställarenheterna. Ibland bifogas utredningen, men inte alltid.

Uppföljning

Biståndshandläggaren har i sin myndighetsutövning uppföljningsansvar för att kontrollera att den äldre får det bistånd som beviljats. Den uppföljning som genomförs är i liten utsträckning dokumenterad och rutinerna för uppföljningen skiftar. Om inte den individuella uppföljningen genomförs finns ingen garanti för att den äldre får den beviljade insatsen. Uppföljningen är enligt inspektörernas uppfattning handläggningsprocessens svagaste länk i de granskade förvaltningarna.

Rättssäkerhet

För att garantera rättssäkerheten är det viktigt att samtliga moment i handläggningsprocessen genomförs med utgångspunkt från gällande lagstiftning och stadens riktlinjer. Ett mål måste vara att värdera och prioritera alla moment i processen på likvärdigt sätt. De olika momenten utgör tillsammans ett kvalitetssäkringsverktyg som korrekt genomfört bidrar till att trygga rättssäkerheten för den äldre.

Förvaltningarna behöver förändra och förbättra vissa delar i handläggningsprocessen för att kunna garantera rättssäkerheten. Inspektörerna anser att rutinerna och formen för upprättande av ansökan måste ges högre prioritet. Även när det gäller utredning, beslut och beställning finns delar som kan utvecklas. Uppföljningen av enskilda ärenden planeras, utförs och dokumenteras inte i tillräcklig omfattning.

Biståndshandläggarnas egen syn på uppdraget

Handläggarens egen syn på sitt arbete och uppdrag är att det ger upphov till dubbla budskap. Å ena sidan uppger de att det är den enskildes behov och önskemål samt lagstiftningens intentioner

som ligger till grund för utredning och biståndsbeslut. Å andra sidan måste hänsyn tas till de ekonomiska förutsättningarna. Enligt handläggarna händer det att de hamnar i diskussion med den som ansöker om äldreomsorg om vad denne kan eller inte kan ansöka om. Handläggarna anser att tiden för möten och samtal med dem som ansökt och beviljats bistånd i allmänhet är för kort. De administrativa arbetsuppgifterna upptar en stor del av handläggarnas tid, vilket leder till att andra uppdrag lågprioriteras eller inte utförs.

Individuell prövning

Enligt inspektörernas aktgranskning och handläggarnas egen uppfattning verkar det som om de ekonomiska förutsättningarna påverkar beslutsprocessen från ansökan om hjälp inkommer till dess beslut fattas. Den som ansöker om bistånd får individuell bedömning, men när insatserna beviljas tas hänsyn till vad som kan anses rimligt utifrån enhetens resurser. Inspektörernas och flertalet handläggares uppfattning är att beslut om serviceinsatser blir schablonmässiga.

Angörande beslut

Biståndshandläggarens beslut har stor betydelse för den enskilde. Främst bedömning och beslut om särskilt boende innebär stora förändringar för den äldre. Beslutet måste vara mycket väl underbyggt och planerat tillsammans med den äldre och/eller dennes närstående. Uppfattningen är att många beslut tas då både biståndshandläggaren, den enskilde och dennes närstående är under stress och tidspress. De snäva tidsramarna ställer stora krav på samarbete och tydliga former för dialog och handläggning.

Vårdplaneringstillfället

Vårdplanering på sjukhus när den enskilde är utskrivningsklar är en annan situation där väsentliga beslut fattas. Kommunens och landstingets representanter tillsammans med den enskilde utformar en plan för fortsatt omsorg. Den äldres behov och önskemål skall vara vägledande. Det är viktigt att huvudmännen är överens om formen för vårdplaneringen. Det bör exempelvis göras klart vem som leder mötet samt att deltagarnas ansvarsområden och befogenheter är utredda. Den enskildes önskan och behov samt fattade beslut skall dokumenteras. De fyra stadsdelnämndernas biståndshandläggare anser att kvaliteten och upplägget på vårdplaneringsmötena varierar beroende på det sjukhus eller den klinik man samverkar med. Ofta genomförs planeringsmötena med kort varsel och under för kort tid. Handläggarens helhetsbedömning försvåras och besluten bli svagt underbyggda. Det finns behov av att förbättra samarbetet med landstinget även om en del framsteg gjorts.

Drivkrafter som påverkat utvecklingen

Återbesök gav nya perspektiv

När äldreomsorgsinspektörernas arbete inleddes för drygt sex år sedan var en av grundtankarna att granskningen i respektive stadsdelsnämnd efter några år skulle följas upp med en ny. Syftet var att kunna redogöra för hur äldreomsorgen utvecklats och vilka drivkrafter som bidragit till detta. Under år 2003 kunde inspektörerna för andra gången granska äldreomsorgen i fyra stadsdelsnämnder och konstaterade att relativt många verksamheter förbättrat kvaliteten.

Bland verksamheter som lyckats vända en negativ trend genom ett framgångsrikt utvecklingsarbete kan nämnas Fruängsgården inom Hägerstens sdn, Solberga äldreboende och Älvsjö servicehus inom Älvsjö sdn. Andra verksamheter har haft mindre lyckad utveckling: Älvsjö sjukhem inom Älvsjö sdn, Högdalens äldreboende inom Vantör sdn och Långbrobergs servicehus som drivs på entreprenad av Attendo Care AB inom Älvsjö sdn. Det bör påpekas att verksamheterna är exempel på förändringar som skett mellan de nämnda granskningstillfällena.

Förändringarna visar vad som bidrar till förbättrad respektive minskad kvalitetsutveckling. Underlaget består endast av fyra granskade stadsdelsnämnder men ger en relativt god bild av hur förändringar och drivkrafter påverkar utvecklingen.

Förändringar och drivkrafter som påverkar utvecklingen

- ? Ledarskapets förmåga och dimensionering i förhållande till antal personal har stor betydelse för verksamhetens utveckling. Är personalen underdimensionerad i förhållande till uppdragets omfattning, kan inte ett fungerande ledarskap kompensera situationen.
- ? Beslut om resursökning, alternativt resursminskning, har betydelse för verksamhetens utveckling.
- ? Omstrukturerings- och förändringsarbete bidrar ofta till kvalitetsutveckling. Det är viktigt att de anställda är förberedda och att utvecklingsarbetet anpassas till förändringen.
- ? Hög omsättning på chefer och personal är starkt bidragande orsak till minskad kvalitet. När det finns tendenser till hög personalomsättning inom en verksamhet är det viktigt att ledningen för äldreomsorgen agerar, annars kan problemen accelerera och skapa en negativ utveckling.
- ? De senaste årens lågkonjunktur som medfört minskad personalomsättning och större möjlighet att anställa utbildad personal har bidragit till stadga och kvalitetshöjning inom äldreomsorgen. Samtliga granskade utförare uppger att förutsättningarna att rekrytera utbildad personal har förbättrats under det senaste året.

Det är viktigt att även fortsättningsvis följa och rapportera om förhållanden som i ett längre perspektiv bidrar till äldreomsorgens utveckling. Målet är att i ett tidigt skede upptäcka tendenser till förändringar och kunna sätta in åtgärder för att vända en negativ trend. Lika viktigt är att använda erfarenheter från verksamheter som varit framgångsrika.

Etnisk mångfald inom äldreomsorgen

Invandrarna har berikat äldreomsorgen

Allt fler människor i Sverige har invandrarbakgrund. I Stockholms stad bor idag ca 17 000 personer över 65 år som är födda utomlands.¹ Det innebär att drygt var tionde ålderspensionär är född i annat land. Nästan var fjärde anställd i Stockholms stad har invandrarbakgrund.² Under de dryga sex år äldreomsorgen granskats har andelen personal med invandrarbakgrund ökat. Det är inte ovanligt att huvuddelen av de anställda vid t. ex. ett sjukhem är personer med invandrarbakgrund. De har berikat äldreomsorgen och tillfört kvalitet. De visar ett engagemang, en vilja och ett respektfullt förhållningssätt till de äldre. Inspektörerna har också mött en frustration hos många anställda, en frustration över att inte behärska svenska i tal och skrift och över att sakna basala kunskaper som är nödvändiga för arbetet.

Den del av personal med invandrarbakgrund som ännu inte hunnit finna sig tillrätta i den svenska kulturen och saknar tillräckliga språkkunskaper har ingen möjlighet att exempelvis uppfylla formella krav på dokumentation i arbetet. Det kan även uppstå problem i kommunikationen med arbetskamrater och med den äldre. Om de dessutom saknar vårdutbildning har de svårt att arbeta i samma takt som övriga arbetskamrater. Det skulle kunna uppstå en situation som är till nackdel för kvalitet och arbetsmiljö.

Nya krav på chef och personal

Den ökade etniska mångfalden inom äldreomsorgen öppnar också för möjligheter till ett kreativt utvecklingsarbete med nya infall och perspektiv. Den ställer nya krav på ledarskap och på arbetsgruppens förmåga att skapa ett öppet och generöst klimat med utrymme för nya tankar och idéer. Det är viktigt att framhålla chefens roll som visionär som driver utvecklingen framåt. Chefen skall också bedöma arbetsgruppens förutsättningar och utvecklingsbehov, skapa ett gott arbetsklimat med jämställdhet och bestående gemensamma värderingar. En mångkulturell arbetsplats med skiftande kunskapsnivåer ställer onekligen chefens roll i ett nytt perspektiv. Det är också viktigt att den enskilde arbetstagaren tar del av den utbildning som erbjuds.

¹ Uppgifter hämtade från utrednings- och statistikkontoret 2004

² Uppgifter hämtade från integrationsförvaltningen 2002

I Stockholms stad finns en tydlig politisk vilja att stödja det mångkulturella arbetslivet. I budgeten för år 2004 fastslås vikten av språk- och kulturkompetens hos medarbetarna, så att dessa kan möta de äldres behov och önskemål. Vid personalrekrytering skall tas hänsyn till de äldres språkliga och kulturella bakgrund. En stor utbildningssatsning, som förhoppningsvis kommer den mångkulturella äldreomsorgen till godo, skall genomföras under de närmaste åren. Det är angeläget att framgångsrika projekt sprids inom staden. Av den anledningen känns det angeläget att lyfta fram Blackebergs sjukhem.

Blackebergs sjukhem

Blackebergs sjukhem är ett av de största äldreboendena i staden med 280 anställda, elva avdelningar och 282 boende. Sjukhemmet arbetar med ett långsiktigt projekt som kallas *"Process mot en värderingsstyrd och mångfaldig organisation."* Det finansierades i början delvis av stadsledningskontoret, Äldreomsorgens kompetensutvecklingsprogram, men ingår nu i Bromma stadsdelsnämnds budget.

Arbetet inleddes med att sjukhemschefen fick utbildning i att leda och värdera "mångfald i arbetsgrupper" inom äldreomsorgen. Sjukhemmets samtliga avdelningsföreståndare har därefter tagit del av liknande utbildning. I en "mångfaldig arbetsgrupp" består personalen av män och kvinnor med stora åldersdifferenser och många har invandrarbakgrund. Som ett andra steg i projektet genomfördes en enkät. De anställda fick bland annat svara på frågor om de ansåg "mångfaldiga arbetsgrupper" vara berikande eller problem. Resultatet visade att de i hög grad uppskattade gruppernas personalsammansättning.

Resultatet från enkäten och de anställdas attityder till de "mångfaldiga grupperna" analyserades och låg därefter till grund för regelbundna halvdagsdiskussioner där all personal deltog i blandade grupper från avdelningarna. Olika teman skärskådades. Diskussionerna har fortsatt, även i ämnen som de anställda själva lyft fram. Sjukhemschefen tror att diskussionerna, som bygger på delaktighet och engagemang, kanske varit den viktigaste orsaken till att projektet och arbetet blivit framgångsrikt.

Diskussionerna har följts upp med nya enkäter. Det sammantagna resultatet har konkret lett till att ledning och personal tillsammans skapat en värdegrund och arbetat fram en "mångfaldsplan." Rekryteringsförfarandet har förändrats och inte minst introduktionen av nyanställda vid sjukhemmet.Handledningen av nyanställda betyder mycket för hur den enskilde kommer att smälta in i arbetsgruppen.

En väl fungerande "mångfaldsarbetsgrupp" har:

- ? Insikt om att ens egen kunskap och föreställningsvärld har begränsningar och är relativ.
- ? Förmåga att inte vara fördömande och fördomsfull.
- ? Förmåga att värdera och respektera andras uppfattningar, värderingar och bakgrund.
- ? Empatisk förmåga.
- ? Flexibilitet.
- ? Vilja att anamma nya typer av uppfattningar och beteenden.
- ? Ödmjukhet att söka nya kunskaper.³

Sjukhemschefen ser utvecklingen med mångfald som ett långsiktigt arbete, som inte bara är komplicerat utan även kan vara konfliktfyllt och svårt. Det gäller att inte fastna i problemen, då är det lätt att de skymmer möjligheterna. Diskussionerna och arbetet i och tillsammans med arbetsgruppen utgör enligt henne en central del av utvecklingsarbetet. Diskussionerna måste fortsätta regelbundet även då projektiden löper ut.

Under år 2003 erbjöds sjukhemmet att med sitt projekt delta i tävlingen om Götapriset på kvalitetsmässan i Göteborg. Nästa utmaning för sjukhemschefen och hennes medarbetare blir att informera de äldre och deras anhöriga om projektet. Det är tyvärr inte ovanligt att personal möts

3 Att värdera mångfald inom äldreomsorgen – ett pilotprojekt inom Blackebergs sjukhem, Stockholms stad. Rapport, Mångfaldsutveckling AB 2003

med oro och oförståelse. Trygghet för de flesta äldre är att ha en bra relation till kompetent personal och att de ser bekanta ansikten omkring sig. Genom projektet blir hudfärg, kön eller etnisk tillhörighet av underordnad betydelse, istället bildar bemötande, flexibilitet och empatisk förmåga personalens värdegrund.

Om 20 år har en tredjedel av Sveriges befolkning invandrarbakgrund enligt SCB:s senaste prognos. Det tar tid att anpassa en verksamhet till en växande mångkulturell arbetskraft och målgrupp. Arbetet på Blackeberg sjukhem är ett exempel på hur en verksamhet aktivt kan ta sig an utmaningen.