



Handläggare:
Katarina Grahn Telefon: 508 36 241
Elenor Gustafsson Telefon: 508 36 242

Till
Äldrenämnden
9 juni 2009

Gemensamt kartläggnings- och bedömningsinstrument för biståndsbedömning inom äldreomsorgen

Äldreförvaltningens förslag till beslut

1. Äldrenämnden godkänner äldreförvaltningens förslag till gemensamt kartläggnings- och bedömningsinstrument inom äldreomsorgen
2. Äldrenämnden föreslår kommunstyrelsen att föreslå kommunfullmäktige att besluta om ett gemensamt kartläggnings- och bedömningsinstrument inom äldreomsorgen
3. Äldrenämnden ansöker om medel motsvarande 4,0 mnkr för förändringar i verksamhetssystemet Paraplysystemet år 2010

Gunnel Rohlin
direktör

Chatrin Engbo
avdelningschef

Sammanfattning

Äldreförvaltningens bedömningskansli har tagit fram ett förslag på ett gemensamt kartläggnings- och bedömningsinstrument för stadens biståndshandläggare inom äldreomsorgen. I instrumentet ingår dels en allsidig bedömning av olika aspekter på omsorgsbehovet med utgångspunkt från den äldres hela livs- och behovssituation, dels en systematisk registrering av olika faktorer av betydelse för insatserna inriktning och omfattning. Den senare delen gör det möjligt att följa upp och jämföra beslutade insatser i förhållande till behoven och därmed ge underlag för att säkerställa likformighet, rättvisa, ett effektivt resursutnyttjande och en god planering av stadens äldreomsorg. Äldreförvaltningen anser att det är av synnerligen stor vikt att biståndsbedömningen utförs på ett professionellt sätt så att den enskildes behov i olika avseenden blir styrande. Med ett gemensamt kartläggnings- och bedömningsinstrument blir bedömningen rättvis och likformig så att samma behov ges samma insatser. Äldreförvaltningen föreslår därför att äldrenämnden föreslår kommunstyrelsen att föreslå kommunfullmäktige att besluta om att införa ett gemensamt



kartlägnings- och bedömningsinstrument inom äldreomsorgen. För att kunna genomföra en fullständig implementering av kartlägnings- och bedömningsinstrumentet i Paraplysystemet föreslår äldreförvaltningen att äldrenämnden ansöker om medel om 4,0 mnkr för år 2010 för att finansiera utvecklingskostnaderna i Paraplysystemet för att kunna genomföra samtliga delar i kartlägnings- och bedömningsinstrumentet. Utvecklingen och implementeringen kan ske först våren 2010 i samband med vårreleasen av Paraplysystemet. Med anledning av detta avser äldreförvaltningen att i samband med tertialrapport 2 återföra de 2,0 mnkr som avsatts i budget 2009 för utvecklingen. Äldreförvaltningen avser även att undersöka möjligheten att erhålla medel från e-tjänstprogrammet.

Bakgrund

Hösten 2007 beslutade kommunfullmäktige att uppdra åt äldrenämnden att inrätta ett bedömningskansli. Äldrenämnden beslutade 2008-01-22 om bedömningskansliets uppdrag och uppgifter. Kansliets mål är att stadens äldre ska erhålla en professionell handläggning där utredningsmetodik, bedömning och beslut om insatser är likvärdig oberoende av var i staden man bor. Det övergripande uppdraget är att säkerställa likvärdig bedömning, följa upp att riktlinjerna följs och övergripande tydliggöra, internt och externt kommunicera biståndshandläggarnas roll och funktion.

I flera rapporter har bristerna i stadens myndighetsutövning inom äldreomsorgen påtalats. I Socialstyrelsens kunskapsöversikt "Socialt arbete med äldre – Förslag till kompetensbeskrivning för handläggare inom äldreomsorgen okt 2006" har aktuella resultat från forskning och tillsynsmyndigheter sammanställts. Sammanställningen visar bl.a. på brister i biståndshandläggningen vad gäller behovsbedömning, dokumentation och uppföljning av insatser. Det saknas ofta en helhetsbedömning av den enskildes situation och behov. Intressen, vanor och livssituationen i övrigt saknas i utredningarna. De äldres behov beskrivs ofta i termer av färdiga lösningar eller insatser. Även stadens revisionskontor påtalar detta i sin rapport "Uppdraget som biståndshandläggare inom äldreomsorgen" DNR 420/87-07. I revisionskontorets granskning fann man att inte någon av de granskade stadsdelsförvaltningarna dokumenterar på ett systematiskt sätt hur den äldre beskriver sina behov eller vilka krav/önskemål som den äldre framför. Revisionskontoret betonar att ett enhetligt förhållningssätt måste utvecklas i samband med ansökningsförförandet. De äldres verkliga behov och önskemål måste bli synliga och tydliga för den ansvariga politiska ledningen.

Kansliets arbete inleddes med att göra en nulägesanalys för att få fram fakta kring aktuell situation och olikheter i bedömningarna. Under våren 2008 planerades genomförandet av SNAC (The Swedish National Study on Aging and Care) som genomfördes under september och oktober månad 2008. Parallellt med att SNAC undersökningen genomfördes påbörjades arbetet med att undersöka möjligheten att finna metoder att användas av sta-



dens biståndshandläggare för att uppnå en likvärdig bedömning. Äldrenämnden beslutade den 2009-02-10 att uppdra åt äldreförvaltningen att ta fram ett kartläggningsinstrument för biståndsbedömning (DNR 105-20/2009).

Beskrivning av bedömnings- och kartläggningsinstrumentet

Bedömningsinstrument – en systematisk registrering som standardiserar en del av utredningen och ger ett riktvärde

Bedömningsinstrumentet gör det möjligt att följa upp och jämföra beslutade insatser i förhållande till behoven och ger därmed underlag för att säkerställa likformighet. Vidare medför registrerade uppgifter en beräkning av normalvärde för antalet beviljade hemtjänsttimmar givet graden av vårdberoende, som i genomsnitt beviljas i staden.

Med bedömningsinstrument avses formuläret ”Beslutsunderlag” som handläggaren använder i samband med kartläggningen av äldres behov (bilaga 1). Frågeformuläret består av standardiserade frågor med fasta svarsalternativ. Utgångspunkten är den förenklade varianten av SNAC- studien, som användes vid Stockholmsundersökningen, där de variabler som beskriver behoven och insatser är hämtade från SNAC- studiens vårdsystemdel. Äldreförvaltningen avser att arbeta vidare med frågekonstruktionen så att frågorna ställs på ett relevant sätt och för att integrera beslutsunderlaget med biståndsbedömningen. Denna utveckling kommer att ske i nära samarbete med stadens biståndshandläggare.

Kartläggningsinstrumentet – en intervjuguide och handledning där hela livssituationen är utgångspunkten

Kartläggningsinstrumentet består av en intervjuguide (bilaga 2) och en handledning (bilaga 3). De utgår till stora delar från ett kartläggningsmaterial som arbetades fram i ett utvecklingsprojekt mellan år 2005-2007 vid FoU Västernorrland med stöd av kompetensstegen. Kartläggningsinstrumentet bygger på socialtjänstlagens (SoL) teoretiska utgångspunkter. Intervjuguiden ska fungera som ett stöd för biståndshandläggaren i arbetet med att samla in uppgifter kring den enskildes behov, livssituation och omgivningsfaktorer. Intervjuguiden består av olika livsområden som kan vara aktuella i en människas liv. Utgångspunkten är att ha en helhetssyn på människan. Kartläggningens mål är att få fram den enskildes behov utifrån dennes egna beskrivningar. Handledningen ska ge grundläggande kunskaper hos biståndshandläggaren för att öka kvaliteten i mötet/intervjun med den enskilde och ska användas för att förstå intervjuguiden. Till kartläggningsinstrumentet har det utarbetats en mall för SoL -utredningar (bilaga 4) och en dokumentationsmall (bilaga 5) som följer kartläggningen. Det är viktigt att det av den dokumenterade utredningen framgår vilka behov som har kartlagts. För att synliggöra utredningsprocessen för den enskilde ska den enskilde erhålla ett informationsblad (bilaga 6). Bedömningskansliet kommer att vidareutveckla informationsbladet.



Beräkningsunderlag – bedömning av tid för de olika behoven

Beräkningsunderlaget visar den tidsåtgången som har beräknats för att utföra de insatser som har beviljats. Det ska vid varje tillfälle ske en individuell bedömning utifrån de individuella förutsättningar som finns. Äldreförvaltningen avser att utarbeta en mall ”Beräkningsunderlag” för beräkning av en genomsnittlig bedömd tidsåtgång. Beviljade insatser och den individuella tiden registreras för varje insats och den totala tiden räknas ut. Vilka uppgifter som kommer att registreras framgår av (bilaga 7). Äldreförvaltningen avser även att ta fram en schablontid för samtliga insatser som finns registrerade i mallen i syfte att öka likställigheten.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom utvecklingsavdelningen. Äldreförvaltningen har samverkat med docent Mårten Lagergren ÄSIM-konsult och fil.dr Eva Rönnbäck FoU enheten Västerorrland. Kommunstyrelsens pensionärsråd och äldrenämndens handikappråd har tagit del av ärendet den 2 juni 2009. Ärendet har behandlats av förvaltningsgruppen den 3 juni 2009.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Resultatet av den genomförda SNAC – undersökningen (DNR105-21/2009) visade bland annat att det finns skillnader mellan stadsdelsförvaltningarna när det gäller tilldelning av äldreomsorgsinsatser i förhållande till de äldres behov. Äldreomsorgen i Stockholms stad är en mycket resurskrävande verksamhet av stor betydelse för de äldre omsorgsbehövande personerna. Omfattningen av äldreomsorgsinsatserna som erbjuds den enskilde beslutas genom biståndsbedömningen som därigenom styr innehållet och kostnaderna för verksamheten.

Äldreförvaltningen anser att det är av synnerligen stor vikt att biståndsbedömningen utförs på ett professionellt sätt så att den enskildes behov i olika avseenden blir styrande och att bedömningen är rättvis och likformig så att samma behov ges samma insatser. Det är också av stor betydelse att resurserna för äldreomsorgen i staden fördelas till de äldre på ett effektivt sätt så att de motsvarar behoven. Av de skälen anser äldreförvaltningen att det är angeläget att stadens biståndshandläggare ges stöd i handläggningen. Äldreförvaltningen föreslår därför att ett gemensamt kartläggnings- och bedömningsinstrument som säkerställer en professionell, systematisk, rättvis, rättsäker och likformig bedömning införs i staden. I kartläggnings- och bedömningsinstrumentet ingår dels en allsidig bedömning av olika aspekter på omsorgsbehovet med utgångspunkt från den äldres hela livs- och behovssituation, dels en systematisk registrering av olika faktorer av betydelse för insatserna inriktning och omfattning. Den senare delen gör det möjligt att följa upp och jämföra beslutade insatser i förhållande till behoven och därmed ge underlag för att säkerställa lik-



formighet, rättvisa, ett effektivt resursutnyttjande och en god planering av stadens äldreomsorg.

Olika undersökningar har visat att skillnaderna mellan beviljade insatser för olika personer till mycket stor del beror på ett mindre antal individrelaterade faktorer, i första hand beroende i aktiviteter för dagligt liv s.k. ADL-beroende, bad och dusch, på- och avklädning, toalett, förflyttning och födointag, rörelsehinder, kognitiv nedsättning och inkontinens. Enligt SoL ska bistånd beviljas efter en individuell prövning av den biståndssökande personens behov. Detta får dock inte stå i strid med principen om rättvisa och likformighet. Äldreförvaltningen anser av det skälet att det kan finnas behov av riktvärden, som anger vilken insats som ”normalt” beviljas givet en viss behovsnivå. ”Normalt” ska här tolkas som en genomsnittlig bedömd tid i en viss behovsnivå.

Den genomförda SNAC- undersökningen i Stockholms stad ger underlag för att med hjälp av den statistiska tekniken regressionsanalys, beräkna sådana ”normalvärden” för varje uppsättning av de ovan nämnda behovsrelaterade variablerna. Beräkningen sker enligt en formel, som kan läggas in i Paraplysystemet som används vid registreringen av biståndshandläggningen. Efter genomförd registrering erhåller biståndshandläggaren då information om hur många hemtjänsttimmar som i genomsnitt beviljas i Stockholms stad för en person med denna behovsprofil. Äldreförvaltningen understryker dock att detta värde endast ska tolkas som ett riktvärde och avsteg uppåt eller neråt kommer givetvis att behöva göras beroende på individuella förhållanden som inte täcks in av de faktorer som registreras vid funktionsbedömningen. I biståndshandläggningen ska resultatet från den standardiserade delen vägas samman med annan information som är relevant för den äldre. Det finns många aspekter på en människas livssituation som alltid måste vägas in i bedömningen av behoven för att den äldre ska få en individuell prövning. Äldreförvaltningen anser att riktvärdet ska kunna medverka till en mer likformig och rättvis bedömning än som för närvarande är fallet.

Äldreförvaltningen anser att det är viktigt att alla biståndshandläggare kommer fram till så lika tid som möjligt. Av Stockholmsundersökningen SNAC framgår att det finns ganska stora genomsnittliga skillnader mellan stadsdelsförvaltningarna när det gäller hur stora insatser som beviljas given en viss behovsnivå. I kommunfullmäktiges beslutade riktlinjer som gäller sedan januari 2008 står att det i beslutet om insatser enligt 4 kap 1 § socialtjänstlagen för den enskildes kännedom ska framgå hur lång tid som har beräknats för de beviljade insatserna (DNR 105-93/2007). I samtliga stadsdelsförvaltningar förekommer någon form av beräkningsmall som skiljer sig åt både hur behoven/insatserna beskrivs och den beräknade tid som krävs för insatsernas utförande. Uträkningarna görs manuellt alternativt i ett system utanför Paraplysystemet. Att uppnå en ökad likställighet och rättsäkerhet förutsätter att även beräkningsunderlaget d.v.s. metoden för att beräkna



tiden för insatsernas utförande är lika i staden. Genom att integrera beräkningsunderlaget i Paraplysystemet anser äldreförvaltningen att likställigheten ökar.

Integritet och sekretess är en fråga av stor betydelse i detta sammanhang då insamling och sammanställning av uppgifter om behovspåverkande faktorer kan verka integritetskränkande. En annan viktig fråga handlar om att informationsinsamlingen inte alltid upplevs som relevant av biståndshandläggarna i den aktuella bedömningsituationen. Sammanställning av uppgifter som innehåller personliga ömtåliga förhållanden är försedda med många restriktioner. En förutsättning för att kunna genomföra den systematiska delen i varje enskilt ärende är att den enskilde ger sitt samtycke till att uppgifterna inhämtas och registreras. Äldreförvaltningen har valt att utarbeta den standardiserade delen i form av ett frågeformulär då det till skillnad från att det sker en registrering i efterhand medför en tydlighet för den enskilde vad denne har samtyckt till. Äldreförvaltningen anser att genom att biståndshandläggarna systematiskt genomför informationsinsamling kommer det att finnas underlag för stadens planering av äldreomsorgen.

Genom att uppgifterna registreras i Paraplysystemet anser äldreförvaltningen att förutsättningar ges att hämta aktuell information från beslutsunderlaget och beräkningsunderlaget. Såväl Socialstyrelsen som andra myndigheter begär fortlöpande in statistik för att kunna göra nationella jämförelser. Även äldreomsorgens ledningsansvariga kommer att kunna ges möjligheter att se vilka olika insatser som beviljas givet ett visst behov. En förutsättning för ett införande och implementering av kartläggnings- och bedömningsinstrumentet är att det måste göras förändringar i Paraplysystemet. En estimerad beräkning av kostnaderna från Tieto uppgår till ca 4,0 mnkr. Utvecklingen och implementeringen kan ske först våren 2010 i samband med värereleasen av Paraplysystemet. Med anledning av detta avser äldreförvaltningen att i samband med tertialrapport 2 återföra de 2,0 mnkr som avsatts i budget 2009 för utvecklingen. Äldreförvaltningen föreslår att äldrenämnden ansöker om medel motsvarande 4,0 mnkr för att finansiera utvecklingskostnaderna i Paraplysystemet för att kunna genomföra samtliga delar i kartläggnings- och bedömningsinstrumentet 2010. Äldreförvaltningen avser även att undersöka möjligheten att erhålla medel från e-tjänstprogrammet.

Stadens biståndshandläggare måste ges förutsättningar för att använda det gemensamma kartläggnings- och bedömningsinstrumentet. Äldreomsorgen har en budget som omsluter drygt 6,0 mndkr och via biståndshandläggarna som har en mycket långtgående delegation att fatta beslut i enskilda ärenden fördelas budgeten ut via biståndsbeslut. Med förvaltningens förslag att införa ett kartläggnings- och bedömningsinstrument skapas förutsättningarna för att samma behov ges samma insatser och en ökad kontroll av kostnaderna.



Bilagor

1. Beslutsunderlag
2. Kartläggning av behov i den dagliga livsföringen - Intervjuguide Del II
3. Kartläggning av behov i den dagliga livsföringen -Handledning Del I
4. Utredning enligt SoL
5. Dokumentationsmall för SoL-utredning
6. Information till enskild
7. Beräkningsunderlag