

PM – Utsedd handläggare inom äldreomsorgen

Uppdrag

Utifrån kommunfullmäktiges inriktningsmål 1.5.¹ har äldreförvaltningen genom budget 2021 fått i uppdrag att i samarbete med stadsdelsnämnderna utreda och införa utsedd biståndshandläggare inom äldreomsorgen.

Bakgrund

Socialtjänstens verksamheter styrs av lagstiftning samt av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, med flera. Därtill finns kommunala riktlinjer. Av 3 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, framgår att insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet. Detta syftar bland annat till att insatserna utgår från en helhetssyn, är samordnade och präglas av kontinuitet samt att myndighetsutövningen präglas av rättssäkerhet. I utredningen om en ny socialtjänstlag föreslås en omställning mot en förebyggande och lätt tillgänglig socialtjänst samt ett större fokus på en kunskapsbaserad socialtjänst. Även uppföljning förväntas bli mer centralt framöver genom att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska följas upp, utvecklas och säkras.

Socialtjänstens äldreomsorg utgår från en värdegrund som innebär att socialtjänstens omsorg om äldre ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande. Begreppet *välbefinnande* tar sikte på trygghet och meningsfull tillvaro. Kvalitetsfaktorn trygghet syftar bland annat till trygghet genom personalkontinuitet i utförandet av insatser och att insatser genomförs på de tider och på det sätt som är överenskommet.

För all myndighetsutövning och genomförande av vård- och omsorg gäller Socialstyrelsens föreskrifter om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete². Genom ledningssystemet ska verksamheten systematiskt och fortlöpande planera, leda, kontrollera, följa upp, utvärdera och förbättra sin verksamhet. En viktig del i verksamhet-

¹ I Stockholm har äldre en tillvaro som präglas av hög kvalitet, trygghet och självbestämmande.

² SOSFS 2011:9 *Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete*

ers förbättringsarbete är att via egenkontroller följa upp och utvärdera kvalitén på utförda tjänster och insatser. Detta görs bland annat genom individuppföljning.

Individuppföljning inom äldreomsorgen

Stockholms stad följer upp äldres upplevelse av kvalitet inom äldreomsorgen genom två olika brukarundersökningar:

- Socialstyrelsens årliga nationella brukarundersökning
- Stockholms stads kvalitetsuppföljning på individnivå vid uppföljning av biståndsbeslut

Frågorna i dessa enkäter handlar främst om utförandet av insatser, bemötande från omvårdnadspersonal och hur den enskildes hjälpbehov tillgodoses. Det saknas frågor om bemötande och kontinuitet i kontakten med biståndshandläggaren. Ett fåtal stadsdelsförvaltningar har tagit fram egna brukarenkäter som berör detta. I Stockholms stad finns det heller inte något stadsövergripande klagomålshanteringssystem som kan fånga upp om enskilda är missnöjda med kontinuiteten i kontakten med beställarenheterna.

Utgångspunkt

Äldreförvaltningen har i detta uppdrag definierat begreppet *utsedd handläggare* som *ansvarig namngiven biståndshandläggare*, det vill säga att den enskilde vet vem eller vilka biståndshandläggare som är ansvarig för dennes ärende.

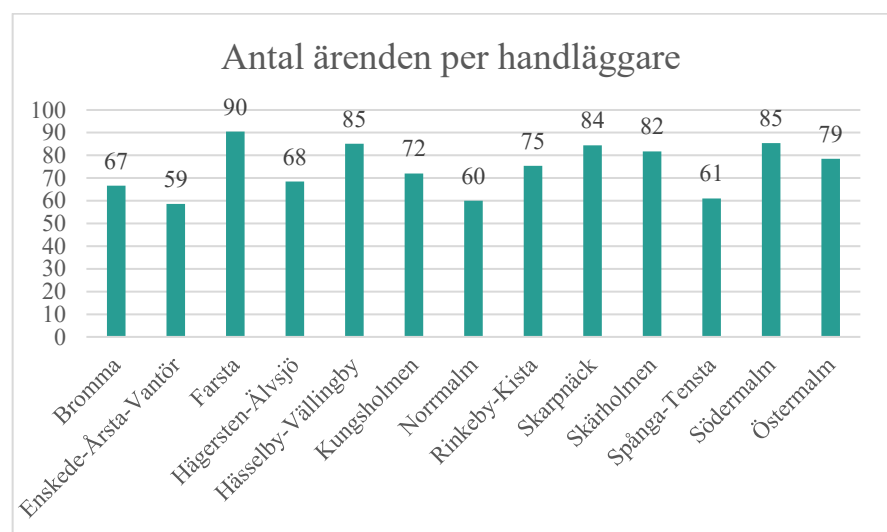
Utgångspunkten är även att kontinuitet i kontakten med beställarenheten på liknande sätt som inom utförandet av äldreomsorgen har betydelse för den enskildes känsla av trygghet. Äldreomsorgens beställarenheter behöver därför ha kunskap om hur de äldre upplever kontinuiteten i kontakten med biståndshandläggarna. I utförandet av hemtjänst i Stockholms stad mäts kontinuitet bland annat i personalkontinuitet vilket innebär att den enskilde i största möjliga mån får hjälp av samma personal. Liknande mätning görs inte för myndighetsutövning, det vill säga gällande den enskildes kontakt med beställarenheten.

Beställarenheternas organisation

Stadsdelsförvaltningarna har möjlighet att inom ramen för lagstiftning och stadsövergripande styrdokument planera, genomföra och följa upp sin verksamhet. Detta innebär att beställarenheterna i flera avseenden kan välja arbetssätt och hur de organiserar sig såsom gällande antal biståndshandläggare, chefer och stödfunktioner. Detta för att de på bästa sätt ska kunna tillgodose medborgarnas behov i lokalområdet.

Utifrån detta budgetuppdrag har samtliga stadsdelsförvaltningars beställarenheter besvarat en enkät från äldreförvaltningen om hur de arbetar med kontinuitet i mötet med äldre. Beställarenheterna har även fått svara på frågor om sin organisation.

Av svaren framgår att stadsdelsförvaltningarnas förutsättningar och organisation skiljer sig åt. De flesta beställarenheter fördelar ärenden mellan handläggarna utifrån geografiskt område och datum när den enskilde är född. Antal ärenden per biståndshandläggare ligger mellan cirka 60 och 90 ärenden.



Under åren har olika arbetssätt testats på beställarenheterna, bland annat handläggarlöst arbetssätt där ärenden fördelas för dagen. Detta arbetssätt fick dock synpunkter och tillämpas inte idag. Av 13 beställarenheter har 12 enheter ett arbetssätt där alla äldre har *en* namngiven biståndshandläggare. Handläggaren har då ett enskilt ansvar för ett antal ärenden. En beställarenhet är organiserad i team, vilket innebär att den enskilde har *tre* namngivna biståndshandläggare istället för en. Alla biståndshandläggare i teamet är ansvariga för den enskildes ärende. Detta arbetssätt med team infördes hos beställarenheten 2017 och har genom stadsdelsförvaltningens egen brukarenkät visat att den enskildes upplevelse av tillgänglighet ökat sedan arbetssättet infördes.

De flesta beställarenheter har stödfunktioner såsom administratörer, färdtjänsthandläggare och handläggare som har ansvar för avgiftshandläggning. Några har metodutvecklare, assistenter, samordnare och mentorer som stöttar upp. Cirka hälften av beställarenheterna har särskilda biståndshandläggare som träffar den enskilde vid utskrivning från sjukhus. När den enskilde är hemma eller på särskilt

boende tar namngiven biståndshandläggare vid igen. Flera av beställarenheterna har även särskilda biståndshandläggare som tar över ärendet när den enskilde beviljas vård- och omsorgsboende. Inom respektive beställarenhet finns olika indelningar där biståndshandläggare har särskilt ansvar för områden som till exempel LSS³, våld i nära relation, boendesamordning och individuppföljningar, demens, SIP⁴ och anhörigstöd. Detta då vissa ärenden kan vara komplexa och kräva extra resurser.

Tillgänglighet

För sju stadsdelsförvaltningar svarar stadens kontaktcenter Äldre direkt på samtliga telefonsamtal. Äldre direkts uppdrag är att ge stadens äldre, deras anhöriga och övriga intressenter lättillgänglig och kvalificerad information samt vägledning om äldreomsorgsfrågor. Syftet är dessutom att avlasta och effektivisera administrationen och frigöra tid för stadsdelsförvaltningarnas beställarenheter inom äldreomsorgen till förmån för kärnverksamheten. Äldre direkt hanterade under 2020 cirka 94 059 ärenden och omkring två tredjedelar löses vid första kontakten hos Äldre direkt. Om Äldre direkt inte kan lösa ärendet eller om den enskilde vill ha kontakt med sin biståndshandläggare lämnas meddelande till beställarenheten och handläggaren tar kontakt inom två arbetsdagar. Fyra beställarenheter har telefon-tid och därutöver hanterar Äldre direkt samtalen. En beställarenhet har öppen telefon under kontorstid för direkt kontakt med beställarenheten (mottagningstelefon). På en annan beställarenhet hanterar biståndshandläggarna sina egna samtal och hänvisar till Äldre direkt på telefonsvaren om handläggaren inte kan svara.

Rörlighet bland biståndshandläggare

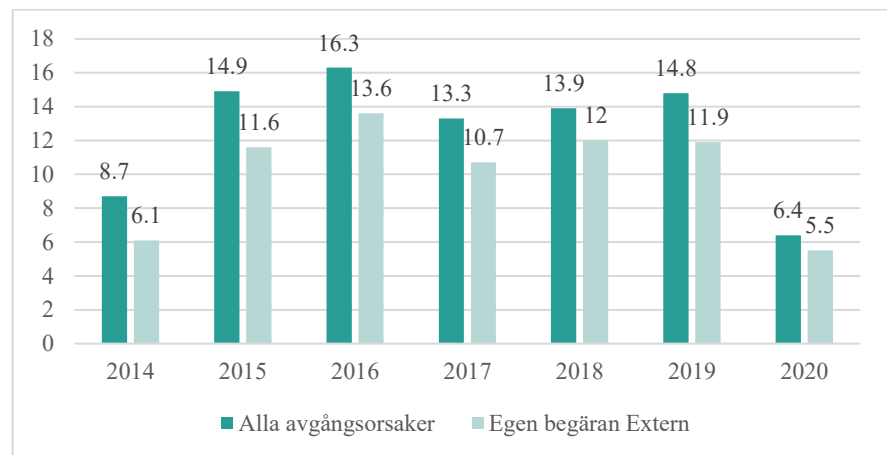
Stockholms stad har under en längre tid ställts inför stora utmaningar i form av bland annat hög personalomsättning bland socialsekreterare och biståndshandläggare och ökade administrativa uppgifter. I staden finns cirka 400 biståndshandläggare inom äldreomsorgen

Mellan åren 2015 och 2019 varierade rörligheten bland biståndshandläggare inom äldreomsorgen mellan 13,3 till 16,3 procent. År 2019 var andelen 14,8 procent och för 2020 har rörligheten minskat

³ Ärenden som handläggs med stöd av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

⁴ Samordnad individuell plan, SIP, upprättas tillsammans med den enskilde om insatser från både socialtjänst och hälso- och sjukvård behöver samordnas.

avsevärt till 6,4 procent, men det är sannolikt en effekt av coronapandemin⁵.



Figur 1. Rörligheten bland biståndshandläggare inom äldreomsorgen 2014-2020, Stockholms stad. Avgångsorsaken "Egen begäran extern" avser endast de avgångar där personen slutat i staden. Källa: PAS.

För att förbättra arbetsituationen för biståndshandläggarna samt öka likställigheten i staden togs en handlingsplan fram 2015, vilken sedermera har reviderats 2019. I handlingsplanen lyfts bland annat brukardelaktighet som ett viktigt område där flera stadsförvaltningar har behov av utvecklingsarbete. Mer tid till att träffa enskilda (klienter/brukare) efterfrågas även av handläggarna. Handlingsplanen om att förbättra arbetsituationen inom myndighetsutövningen sträcker sig fram till 2022.

Äldreförvaltningens synpunkter och förslag

Uppdraget har varit att i samarbete med stadsdelsnämnderna utreda och införa utsedd biståndshandläggare inom äldreomsorgen. Äldreförvaltningen anser att det är viktigt med kontinuitet i kontakten med beställarenheten eftersom det bidrar till trygghet för den enskilde. Idag arbetar samtliga beställarenheter utifrån ett arbetssätt där den enskilde har *en* eller *flera* namngivna biståndshandläggare, det vill säga utsedd biståndshandläggare. Däremot vet vi inte hur de äldre upplever kontinuiteten i kontakten med sin/sina namngivna biståndshandläggare eftersom detta inte följs upp systematiskt över staden.

Flera beställarenheter har Äldre direkt som första kontakt. En fördel med detta arbetssätt är att den enskilde alltid kan få kontakt med någon från staden och kan ställa sina frågor eller framföra sitt ärende.

⁵ ALD 2021/31 *Äldreomsorgens årsrapport 2020*. Uppgifter från personalstrategiska avdelningen 2021, rörlighet biståndshandläggare och socialsekreterare 2015-2020.

Den enskilde kan även behöva ha kontakt med flera olika biståndshandläggare trots att det finns en namngiven biståndshandläggare i de fall då beställarenheten har ett arbetssätt med exempelvis vårdplanerare vid utskrivning från sjukhus. Även vid sjukdom bland biståndshandläggare och personalomsättning kan den enskilde behöva ha kontakt med flera olika handläggare. I staden är det fortsatt relativt hög rörlighet bland biståndshandläggarna. Att fokusera på biståndshandläggarnas arbetssituation och möjligheter till kompetensutveckling bör kunna bidra till mindre rörlighet och en mer stabil handläggargrupp. Detta är bland annat områden som staden arbetar med utifrån handlingsplanen för en förbättrad arbetssituation för socialsekreterare och biståndshandläggare.

Det är även angeläget att med vetskapen om att vi har en åldrande befolkning börja se över vad som behöver utvecklas och förberedas inför ett ökat antal ärenden inom äldreomsorgen. I utredningen om en ny socialtjänstlag föreslås bland annat en omställning mot en förebyggande och lätt tillgänglig socialtjänst samt kunskapsbaserad socialtjänst. Även uppföljning förväntas bli mer centralt framöver genom att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska följas upp, utvecklas och säkras. Därmed förväntas fler biståndshandläggare inom äldreomsorgen behövas samt stödfunktioner och administrativ avlastning.

Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis anser äldreförvaltningen att kontinuitet är en viktig trygghetsskapande faktor för den enskilde i kontakten med beställarenheten. Flera faktorer påverkar möjligheten till kontinuitet, till exempel organisatoriska förutsättningar och arbetssätt, tillgänglighet och rörlighet bland biståndshandläggare samt i vissa fall även sjukfrånvaro.

Äldreförvaltningen anser att det är viktigt att beställarenheterna följer upp den enskildes upplevelse av kontakten med beställarenheten för att kunna säkerställa sin systematiska kvalitetsutveckling. Det är även värdefullt att få kunskap om faktorer som exempelvis påverkar den äldres upplevelse av kontinuitet. Detta mäts inte på ett enhetligt och systematiskt sätt över staden idag.