

Äldreombudsmannens årsrapport för 2010

Avser verksamhetsåret 2009

Äldreombudsman

Lotta Burenius

Gäller verksamhetsåret 2009

Äldreombudsmannens instruktion

Beslutad av kommunstyrelsen i Stockholms stad i juni 2002

Äldreombudsmannen (ÄO) är en fristående funktion med möjlighet att förstärka den enskildes inflytande. Några av de viktigaste uppgifterna för ÄO är att:

- informera om stadens äldreomsorg
- ge råd, stöd och vägledning till äldre, deras anhöriga eller andra företrädare
- vägleda till rätt stadsdelsförvaltning eller myndighet och i vissa fall även förmedla kontakt
- ta tillvara och följa upp synpunkter, önskemål och klagomål samt förmedla dessa vidare till ansvariga inom äldreomsorgen
- sprida goda exempel inom staden och föra dialog med stadsdelsförvaltningar och verksamheter, så att stadens omsorg och andra tjänster kan utvecklas och förbättras
- systematiskt dokumentera och följa upp synpunkter och förslag, för att därigenom kunna förebygga brister och sprida goda exempel
- årligen beskriva sina erfarenheter och sin syn på stadens äldreomsorg i en rapport till kommunstyrelsen.

Inledning

I december 2009 hade 27 116 personer över 65 år någon form av insatser från äldreomsorgen vilket motsvarar cirka 23 procent av befolkningen över 65 år. Totalt har äldre och anhöriga¹ lämnat 1 545 synpunkter och klagomål till ÄO under året.

Äldreomsorgen i staden fungerar i många fall bra för äldre personer som får omsorg och vård, så av förklarliga skäl bygger denna årsrapport på situationer och sammanhang när man velat få råd eller inte har varit nöjd och därför valt att kontakta Äldreombudsmannen (ÄO).

I årsrapporten redovisas resultatet av ÄO:s arbete 2009 samt angelägna utvecklingsområden. ÄO följer också upp vad som hänt med de förslag till utvecklingsområden som lämnats i årsrapporterna 2006–2008. Därtill har nya utvecklingsbehov framkommit 2009 och utifrån dessa lämnas förslag till fortsatta utvecklingsområden sett ur äldre personers och anhörigas perspektiv.

¹ Begreppet *anhöriga* används här som samlingsnamn för nära anhöriga, släktingar, vänner eller gode män. Ibland används också begreppet *anhörigvårdare* i texten.

Äldreombudsmannens arbete 2009

Äldreombudsmannen (ÄO) träffas på telefon 08-508 36 210 måndag 15.00–18.00, tisdag–torsdag kl. 09.00–11.30 samt fredag kl. 13.00–15.00. Övrig tid kan man lämna ett meddelande via *Äldre direkt*, äldreförvaltningens växel eller i en röstbrevlåda. ÄO nås också via e-post aldreombudsmannen@aldre.stockholm.se.

Information om ÄO finns på Stockholms stads hemsida – www.stockholm.se – samt i tryckta broschyrer.

Information och samarbete

Äldre och anhöriga når Äldreombudsmannen (ÄO) genom telefon, personliga besök eller vid olika sammankomster som anordnas av pensionärsorganisationer och andra föreningar för äldre och anhöriga. Dessutom har *Äldre direkt* och ÄO ett utvecklat samarbete, så de som vill tala med en fristående funktion för rådgivning eller lämna synpunkter och klagomål kan komma i kontakt med ÄO genom *Äldre direkt*.

Under 2009 har ÄO informerat om stadens äldreomsorg samt deltagit i samtal om äldres levnadsförhållanden vid 40 större sammankomster. ÄO har därutöver träffat ansvariga för äldreomsorgen i olika stadsdelsförvaltningar och lokala pensionärsråd för ömsesidigt informationsutbyte.

ÄO har också bjudits in till 22 enheter, både kommunala och privata, för att leda dialogsamtal om stadens äldreomsorg. Syftet med samtalen har varit att belysa vad som har betydelse för äldre människor med behov av omsorg och vård. Målet har varit att deltagarna ska utveckla sina verksamheter utifrån äldre människors önskemål, tankar och synpunkter. Samtalen har utgått från de synpunkter som kommit till ÄO de senaste fyra åren samt en film som ÄO tagit fram tillsammans med en dokumentärfilmare.² Filmen skildrar en 88-årig kvinna som får hjälp från stadens äldreomsorg.

ÄO har genom dessa tillfällen mött cirka 400 personer som arbetar med stadens äldre, och tillsammans med deltagarna har ÄO fört en dialog på temat *Från ord till handling*, där enheterna har kunnat identifiera viktiga utvecklingsbehov inom deras respektive del av stadens äldreomsorg.

² Åsa Hoflin, Filmkransen.

Synpunkter till ÄO 2009

Under 2009 har ÄO registrerat 1 545 synpunkter från äldre och anhöriga (se tabell 1).

Tabell 1 – Kontakter med ÄO 2006–2009, antal och andel (procent)

Den som kontaktat ÄO	2009 antal	2009 andel	2008 antal	2008 andel	2007 antal	2007 andel	2006 antal	2006 andel
Anhöriga	942	61	1 110	66	1 024	70,5	758	63
Personer över 65 år med behov av äldreomsorg eller annat stöd	525	34	488	29	382	26,5	400	33
Personal och andra intressenter	77	5	84	5	40	3	46	4
Totalt	1 545	100	1 682	100	1 452	100	1 219	100

Det totala antalet synpunkter har minskat något sedan 2008, vilket troligen beror på att äldre och anhöriga som tidigare haft frågor om val av hemtjänstutförare, avgifter, färdtjänstansökan eller snöröjning numera använder *Äldre direkt* i större utsträckning för att få information.

Andelen äldre som själva hör av sig till ÄO har ökat något jämfört med tidigare år. Oftast är det äldre som har hemtjänst eller som bor på servicehus som hör av sig, men det förekommer också att äldre som bor på vård- och omsorgsboenden själva kontaktar ÄO. Vanligare är dock att ÄO kontaktas av en anhörig när den äldre behöver någon form av särskilt boende³ eller redan bor på ett särskilt boende.

Av samtliga inkomna synpunkter är 75 procent relaterade till en kvinna med behov av insatser, vilket speglar andelen kvinnor med insatser i staden; drygt 2/3 av samtliga äldre med insatser är kvinnor.

I tabell 2 nedan redovisas hur synpunkter och klagomål kommit till ÄO s kännedom.

Tabell 2 – Äldreombudsmannens kontakter 2005–2009, antal

Typ av kontakt	2009	2008	2007	2006	2005
Totalt antal registrerade synpunkter	1 545	1 682	1 452	1 219	888
– varav inkomna brev	36	42	20	26	22
– varav inkomna e-brev	248	230	280	250	127
– varav personliga besök på kontoret	45	18	12	15	21
– varav besök i hemmet	39	35	25	20	17
– varav besök på särskilt boende	16	11	12	8	11
– varav informations och utbildningstillfällen	62	80	90	98	114

De personliga besöken har ökat under åren, eftersom allt fler äldre och anhöriga vill få råd eller delge sina synpunkter eller klagomål ansikte mot ansikte. När ÄO deltagit vid olika informationstillfällen har fler också använt möjligheten till personliga samtal efter mötet.

³ Med särskilt boende avses här korttidsvård, servicehus samt vård- och omsorgsboende.

De inkomna synpunkterna fördelas relativt jämt mellan stadsdelarna. I tabell 3 nedan redovisas både antal och andel synpunkter i relation till antalet äldre med insatser i respektive stadsdel.

Tabell 3 – Ärenden per stadsdelsnämnd 2009–2006, antal och andel (procent)

<i>Stadsdelsnämnd</i>	2009	<i>Andel*</i>	2008	<i>Andel*</i>	2007	<i>Andel*</i>	2006
Bromma	75	4	66	3	68	3	76
Enskede-Årsta-Vantör	169	6	188	6	140	5	85
Farsta	91	4	103	5	97	4	83
Hägersten-Liljeholmen	92	4	117	5	138	6	73
Hässelby-Vällingby	127	6	174	8	136	6	112
Kungsholmen	88	5	110	6	84	4	75
Norrmalm	96	6	88	5	95	5	112
Rinkeby-Kista	51	5	47	4	43	4	38
Skarpnäck	62	5	53	4	31	2	38
Skärholmen	59	6	38	4	49	5	38
Spånga-Tensta	53	7	62	7	69	8	40
Södermalm	199	6	245	7	212	6	117
Älvsjö	60	9	48	7	36	5	18
Östermalm	171	6	172	6	107	4	62
Stadsdel saknas**	44		83		97		184
Övriga***	24		33		11		15
Andra kommuner	84		55		39		53
Totalt	1 545		1 682		1 452		1 219

*Andel inkomna synpunkter utifrån antalet personer över 65 år som har någon form av insats från stadsdelen.

** Den enskilde har inte velat uppge stadsdel.

*** Andra myndigheter, förvaltningar, fastighetsägare eller allmänhet som vill påtala brister.

Det är viktigt att påpeka att fler inkomna synpunkter i en stadsdelsförvaltning inte behöver betyda att den förvaltningen har sämre äldreomsorg än en annan förvaltning med färre inkomna synpunkter. I dag finns flera olika system för att registrera synpunkter och klagomål; de olika stadsdelarna har egna system liksom ÄO, *Äldre direkt* samt *Trygghetsjouren*. Staden saknar därför en samlad bild över de synpunkter och klagomål som stadens medborgare lämnar om och till äldreomsorgen.

ÄO konstaterar att det totalt sett finns relativt få registrerade synpunkter i förhållande till det totala antalet äldre med insatser från staden. En förklaring kan vara att människor generellt sett inte framför sina synpunkter vid brister; sannolikt är detta ännu svårare när man är beroende av andra för att få sina behov tillgodosedda.

En annan förklaring som framkommer i ÄO:s samtal med äldre och anhöriga är att det brister i hur synpunkter och klagomål från enskilda tas om hand och åtgärdas. Detta gäller både på organisationsnivå och bland enskilda medarbetare. Om förbättringsförslag och klagomål inte leder till synliga resultat finns dessutom risken att medborgare slutar framföra sina synpunkter och klagomål.

Förvaltningar och utförare har tagit till sig synpunkter och klagomål på ett konstruktivt sätt och åtgärdat många problem – dels genom att beslut tydliggjorts, dels genom att brister och fel rättats till.

Varför hör äldre personer eller anhöriga av sig?

Äldre och anhöriga hör av sig till ÄO om sådant som rör livssituationen för äldre människor med behov av vård och omsorg. De beskriver många gånger en tillvaro som inte upplevs som trygg eller värdig för den äldre. Ofta, precis som tidigare år, framkommer dessutom att äldres individuella förutsättningar, behov eller önskemål inte har beaktats och ibland helt åsidosatts.

För att särskilja de synpunkter som handlat om genomförandet av beviljade insatser och myndighetsutövning från frågor som rör andra myndigheter eller bolag registreras de inkomna synpunkterna i ett antal kategorier (se tabell 4). Samtalets art registreras också utifrån huruvida det i huvudsak handlat om information eller rådgivning eller om den som ringt lämnat synpunkter och klagomål.

Tabell 4 – Samtalets art per kategori 2008, andel (procent)

Kategori	Totalt		Varav information		Varav rådgivning		Varav synpunkter och klagomål	
	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008
Vård- och omsorgsenheter	47	55	0,5	0,5	20	10	79,5	89,5
Myndighetsutövning	36	34	2	2	54,5	53	43,5	45
Staden i övrigt	12	8	17	15	67	80	16	5
Landstinget	5	3	1	1	49	50	50	49
	100	100						

Tabellen visar att 83 procent av samtalen har handlat om stadens äldreomsorg och 17 procent om stadens övriga verksamheter eller landstingsfrågor.

Synpunkterna till ÄO indelas också i problemområden. De problemområden som varit aktuella 2006–2009 framgår av tabell 5 nedan.

Tabell 5 – Problemområden 2006–2009, andel (procent)

Problemområde	2009	2008	2007	2006
Omsorgens innehåll, kontinuitet, meningsfullhet och utevistelse, kompetens, bemanning och arbetsledning, mat och måltider samt bemötande	47	55	41	36
Myndighetsutövning – handläggning av ansökan, beslut och avslag, vårdplanering samt uppföljning av insatser	36	34	37	31
Seniorbostäder, god man, bostadsanpassning samt ekonomi	10	8	18	21
Färdtjänst, hälso- och sjukvård	4	3	4	12
Totalt	100	100	100	100

Mellan 2008 och 2009 har andelen frågor om utförandet av omsorgen och vården minskat med åtta procentenheter, andelen frågor som rör myndighetsutövning ökat med två procentenheter och andelen frågor om äldres bostadssituation samt frågor om färdtjänst och hälso- och sjukvård sammantaget ökat med tre procentenheter sedan föregående år.

Vid åtta tillfällen 2009 har anhöriga eller äldre med någon form av insats berömt stadens äldreomsorg. De har berättat om en väl fungerande hemtjänst och om bra vård- och omsorgsboenden med gott om sociala aktiviteter. Två anhöriga har också berättat om biståndshandläggare som har gjort ett mycket bra arbete och verkligen tagit hänsyn till den enskildes önskemål.

Inte trodde jag att det kunde fungera så här bra!⁴

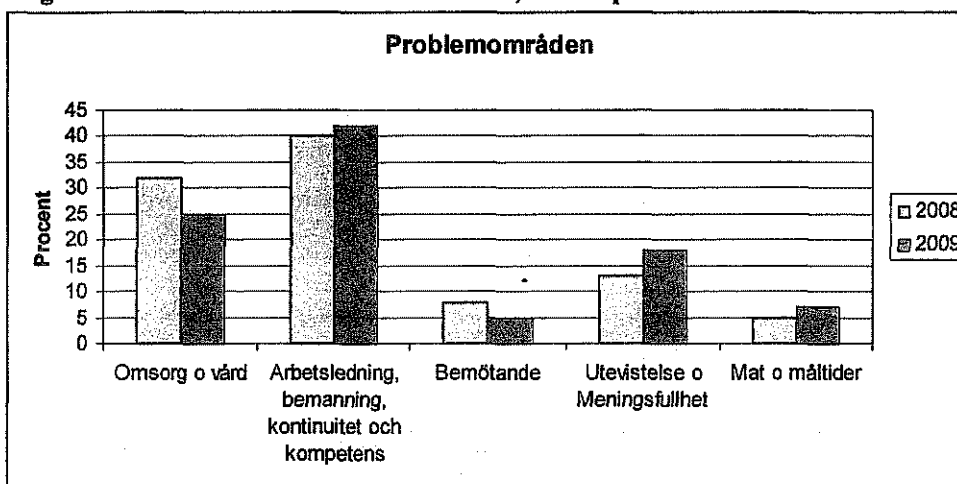
Att inte fler hör av sig med beröm ligger i sakens natur; de som upplever att det fungerar väl framför detta sannolikt direkt till berörd person eller den enhet som ansvarar för omsorgen.

Utförandet av omsorg och vård

Av de ärenden som rör hemtjänst, servicehus och olika vård- och omsorgsboenden har närmare 80 procent varit synpunkter och klagomål. Av dessa har 45 procent handlat om arbetsledning, bemanning, kontinuitet och kompetens samt arbetets organisering och äldre personers brist på inflytande. Synpunkter som visar att grundläggande behov av omsorg och vård inte blivit tillgodosedda utgör 25 procent och 18 procent har berört utevistelse och meningsfullhet. Totalt 7 procent gäller synpunkter på mat och måltider och 5 procent gäller bemötande.

Diagrammet nedan visar utvecklingen de senaste två åren.

Diagram 1 – Problemområden 2008 och 2009, andel i procent



Myndighetsutövning

Av de frågor som rör myndighetsutövning har 54,5 procent handlat om rådgivning. Oftast har den som vänt sig till ÄO velat få råd antingen vid avslag när det gäller korttidsvård eller vård- och omsorgsboende eller inför vårdplanering på sjukhus. Flera har påtalat att de fått besked att korttidsvård saknas eller att det bara går att få det om den äldre vårdas av maka eller make. Några har fått information att vård- och omsorgsboende bara är till för äldre som är så sjuka att de är sängliggande och att i övrigt det är utökad hemtjänst som gäller.

När det gäller synpunkter och klagomål på myndighetsutövning har dessa minskat något sedan föregående år. Ofta har det handlat om täta byten av handläggare, svårigheter att nå handläggaren, dåligt bemötande eller avslagsbeslut, där anhöriga och även några av de äldre ansett att ett avslag skulle innebära en stor risk för den äldre.

⁴ Detta och kommande citat är hämtade direkt från äldre och anhöriga. Tillstånd att använda citatet har inhämtats.

Vi har fått avslag på ansökan om vård och omsorgsboende, nu har mormor hemtjänst flera gånger under dygnet. Hon har ramlat vid ett flertal tillfällen och fått åka till sjukhus tre gånger, hennes barn sover hos henne på nätterna. Nu har handläggaren sagt att de inte ska göra det, eftersom man då inte kan se om hon klarar sig hemma. Vi är verkligen så oroliga, hon är över 90 år.

Leder synpunkter och klagomål till bättre äldreomsorg?

ÄO redovisar här de förslag på utvecklingsområden som lämnats i årsrapporterna 2006–2008. I vissa fall har staden åtgärdat bristerna, i andra fall kvarstår åtgärderna. Förslagen är numrerade utan inbördes rangordning.

Inflytande och delaktighet

1. Ta äldre personers upplevelse av brist på delaktighet och inflytande på allvar.

I tidigare årsrapporter har ÄO uppmärksammat att många äldre personer och anhöriga som hört av sig upplever att äldre inte haft något inflytande över innehållet i beslutet om bistånd och inte heller över hur insatserna ska genomföras när de får hemtjänst eller bor på servicehus eller i ett vård- och omsorgsboende.

Brukarundersökningarna inom hemtjänsten åren 2007–2009 visar att äldres upplevelse av att de kan påverka hur hjälpen utformas har förbättrats med 20 procent. Detta är självklart positivt, men det är angeläget att göra ytterligare insatser så att alla äldre personer som får insatser av staden har inflytande över och kan påverka sin vardag.

I de senast genomförda brukarundersökningarna⁵ (2009) uppgav 74 procent av de äldre med hemtjänst att de har möjlighet att påverka hur hjälpen ska utföras. Hur de äldre svarat skiljer sig dock avsevärt åt mellan olika enheter; det lägsta värdet var endast 29 procent. ÄO ser det som angeläget att staden följer upp de enheter som fått låga resultat på brukarundersökningen så att förbättringar sker.

I vård- och omsorgsboenden uppgav endast 48 procent av dem som svarat att de har möjlighet att påverka sin vardag, vilket var en blygsam ökning med två procent sedan föregående år. Resultatet är oroväckande och ÄO ser det därför som särskilt viktigt att arbetet påskyndas, så att äldre kan få ett ökat inflytande i sitt vård- och omsorgsboende.

Äldreförvaltningen anordnade hösten 2008 tio dialogseminarier med anhöriga, vårdpersonal och chefer på temat *Från ord till handling – Vill du göra skillnad?* Vid seminarierna framkom olika bilder av äldres inflytande beroende på om det beskrevs av den äldre eller dennes anhöriga eller av chefer och vårdpersonal. När det gäller möjlighet till inflytande uppgav de äldre och anhöriga att det är svårt att ställa krav.

Jag vill få besked när personalen från hemtjänsten ska komma och vem som kommer. Jag vill också veta hur lång tid de ska vara hos mig, jag har hjälp med matlagning och vill kunna planera mina måltider. Det svar jag fick var: "Det behöver inte du veta, det räcker att personalen vet." Då sa jag att det har jag rätt att veta, och fick då till svar: "Var har du fått det ifrån?"

⁵ Brukarundersökning Hemtjänst 2009 DNR 118 – 38/2010
Kvaliteten i ditt vård- och omsorgsboende Stadsledningskontorets brukarundersökning 2009

Efter att jag fått vård på sjukhus för femte gången under det senaste halvåret kände jag att jag inte orkade gå hem till mitt hem. Jag behövde återhämta mina krafter, man känner själv när man orkar! Så klart att jag ville komma hem – men jag behövde mer tid. Jag ville få vård och vila någonstans ett kort tag för att hämta krafter men min biståndshandläggare sa att det inte fanns några sådana utan jag måste åka hem och få hemtjänst. När jag kom hem fungerade inget, det kom hela tiden nya människor, efter tio dagar var jag så yr och uttorkad så jag åkte till sjukhuset igen.

Några uppgav att de avstått från att uttrycka sina specifika behov eller framföra sina önskemål på grund av rädsla att stöta sig med ”den som bestämmer”. Fler äldre personer och anhöriga berättade att de inte tyckte att personalen hade rimlig tid att ge hjälpen på ett tryggt och säkert sätt. Chefer och vårdpersonal uppgav på samma frågor att de äldre inte ställde några krav.⁶

Hur ska dessa motstridiga bilder förstås och hur de kan uppstå?

Forskare menar att vi behöver förstå vårt samhälles grundläggande värdemönster och dess ursprung för att kunna förstå det som brukar kallas ålderism, vilket är ett samlingsnamn för fördomar mot äldre, stereotypa bilder av äldre och diskriminering av äldre.⁷

Thornstam menar att: ”det ligger i sakens natur att vi som gamla inte kan, eller tillåts, leva upp till idealen om produktivitet, effektivitet och självständighet. Därmed finns också grunden till ett förakt mot de improduktiva, ineffektiva och osjälvständiga gamlingarna i samhället.”

Han menar vidare att: ”I den mån det gäller oss själva kommer vi att göra likadant. Vi kommer att känna självförakt”.

Kanske är det en av många möjliga förklaringar till att äldre kvinnor och män inte alltid ställer krav på äldreomsorgen eller på samhället i övrigt. Att vara beroende av andra människor för att få sina behov tillgodosedda är för många en komplex situation som förutsätter omtanke, respekt och kommunikation. Relativt ofta säger kvinnor och män som kontaktar ÄO:

En får tåla en del, man vänjer sig.

Även andra undersökningar visar att äldre personers inflytande behöver förbättras. Fackförbundet Kommunal ställde 2008 ett antal enkätfrågor till 871 av sina medlemmar som arbetade inom äldreomsorgen.⁸ Dessa fick svara på frågor om den äldres situation på den arbetsplats där medlemmarna arbetade.

Varannan medlem uppgav att äldre inte har rätt att komma ut när de har lust, fyra av tio svarade att de äldre inte får vara med och bestämma om tider och rutiner, var fjärde svarade att de äldre inte har möjlighet att utvecklas och knappt en fjärdedel uppgav att äldre inte har möjlighet att äta den mat de tycker om.

⁶ Resultatet av seminarierna redovisas i rapporten *Omsorg när du blir gammal – från ord till handling*. Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum 2009:12.

⁷ Lars Tornstam (2005) *Åldrandets socialpsykologi*. Nordstedts Akademiska Förlag samt Lars Andersson (2008) *Ålderism*. Studentlitteratur.

⁸ De äldres och anställdas situation inom äldreomsorgen – Om Kommunals medlemmar i äldreomsorgen får säga sitt

Även regeringen belyser äldre personers inflytande i den lagrådsremiss som den 21 januari 2010 lämnades till lagrådet över betänkandet *Värdigt liv i äldreomsorgen*. Regeringen föreslår att det införs en bestämmelse i socialtjänstlagen (SoL) om en nationell värdegrund.

Värdegrunden innebär att socialtjänstens verksamhet som rör omsorg om äldre ska inriktas på att äldre personer får leva värdigt och känna välbefinnande. Regeringen föreslår också att det införs en bestämmelse i SoL om att den äldre personen, så långt som möjligt, ska kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service ska ges.⁹

Förslaget syftar till att äldre kvinnor och män ska få ett ökat inflytande över beviljade insatser. Ett stärkt lagstöd kan förbättra de äldres inflytande men det är viktigt att minnas att en förändring i lagen inte automatiskt leder till ett ändrat synsätt på äldre människor.

Resultaten från brukarundersökningar, dialogseminarier samt Kommunals enkät stämmer väl överensstämmer med många av de synpunkter ÄO tagit del av. ÄO ser det därför som angeläget att staden konkretiserar på vilket sätt och inom vilka områden äldre kan förvänta sig ett reellt inflytande över den omsorg och vård som äldreomsorgen tillhandahåller.

2. Ge äldre personer möjlighet att välja vård- och omsorgsboende.

I årsrapporterna 2006 och 2007 uppmärksammade ÄO att äldre personer efterfrågade en möjlighet att kunna välja vård- och omsorgsboende. Den 1 juli 2008 infördes valfrihet inom äldreomsorgens vård- och omsorgsboenden i Stockholms stad. I och med det har möjligheten att välja och påverka avsevärt förbättrats. I stadens senaste brukarundersökning¹⁰ svarade 64 procent av de äldre eller deras anhöriga att de själva haft möjlighet att välja boende och mellan juli 2008 och april 2009 valde 70 äldre personer att byta från ett boende till ett annat.

ÄO anser att det är positivt att äldre personer som beviljats vård- och omsorgsboende nu kan ställa sig i kö till önskat boende.

3. Se över den tiden som äldre personer har på sig för att flytta in till ett vård- och omsorgsboende.

I årsrapporten 2008 kommenterade ÄO den tid en äldre har på sig att flytta till ett vård- och omsorgsboende, det vill säga tre dagar på sig för att acceptera erbjuden bostad och sju dagar på sig för att flytta in, enligt stadens regler.

Under 2009 har allt fler hört av sig i denna fråga. Både anhöriga och äldre undrar över rimligheten i detta och frågar var respekten för den äldre personen finns. Några av dem som kontaktat ÄO har uttryckt att den korta tiden uppfattas som diskriminerande. Den äldre kvinnan eller mannen "tvingas" flytta in utan möjlighet och rimlig tid att kunna planera och ha inflytande över en så stor förändring i livet.

Vilken annan åldersgrupp skulle acceptera att byta bostad på så kort tid?

⁹ Lagrådsremissen över betänkandet *Värdigt liv i äldreomsorgen*.

¹⁰ Stadsledningskontorets brukarundersökning 2009: *Kvaliteten i ditt vård- och omsorgsboende*.

Hösten 2009 har Äldreförvaltningen utvärderat köhanteringssystemet för vård- och omsorgsboenden. I utvärderingen har tolv äldre personer eller anhöriga intervjuats och samtliga ansåg att tio dagar är en för kort tid för att hinna flytta. I rapporten förslås därför en översyn av "tidsramarna tre dagar för att svara och sju dagar för att flytta in" utifrån dess ekonomiska konsekvenser.

ÄO föreslår att en sådan översyn görs och att denna säkerställer äldre människors möjlighet till inflytande över hur lång tid de behöver för att flytta till ett vård- och omsorgsboende. För de flesta rör det sig om den sista flytten i livet och känslan av sammanhang och inflytande är avgörande för ett värdigt liv och välbefinnande. Detta gäller oavsett ålder.

4. Ta fram ett övergripande gemensamt system för synpunkter och klagomål i staden. I de tidigare årsrapporterna har ÄO uppmärksammat behovet av att äldre personer och deras anhöriga enkelt ska kunna lämna synpunkter om staden äldreomsorg.

Stadsledningskontoret har nu uppdraget att påbörja utvecklingen av e-tjänster där stadens medborgare ska kunna lämna synpunkter och klagomål. Äldreförvaltningen arbetar därutöver med att utveckla en e-tjänst där man ska kunna lämna synpunkter och klagomål på äldreomsorgen via stadens hemsida. Målet är att staden ska få ett gemensamt verksamhetsstöd för synpunkter och klagomål inom äldreomsorgen inför årsskiftet 2010–2011.

Det är angeläget att äldre kvinnor och män samt anhöriga ser att deras synpunkter och klagomål tas på allvar och används för att förbättra äldreomsorgen i staden. Att kunna påverka och ha inflytande är en grundförutsättning för trygghet och delaktighet. ÄO följer nu utvecklingen av det gemensamma systemet och har lämnat över tankar och synpunkter från äldre personer och anhöriga till dem som ansvarar för att ta fram systemet.

5. Gemensamma och tydliga riktlinjer behövs så att äldre personer får en likvärdig och rättssäker bedömning i hela staden.

I årsrapporterna 2007 och 2008 uppmärksammades ÄO på att äldre personer upplevde av att de fick olika bedömningar vid sin ansökan om bistånd trots likartade behov. Därtill kunde biståndshandläggarnas behovsbedömningar skilja sig åt mellan stadsdelarna.

Den 11 december 2007 beslutade kommunfullmäktige om *Riktlinjer för handläggning inom äldreomsorgen*. Riktlinjerna har därefter reviderats och behandlades av Äldrenämnden senast den 9 januari 2010. Äldreförvaltningens bedömningskansli fick i januari 2008 uppdraget att säkerställa en likvärdig bedömning, följa upp att riktlinjerna följs och tydliggöra biståndshandläggarens roll och funktion, och från den 1 juni 2010 kommer ett nytt kartläggnings- och bedömningsinstrument att användas av samtliga biståndshandläggare i staden. Syftet är att säkerställa att äldre får sina behov bedömda på likartat sätt i hela staden.

Det är viktigt att understryka att ett gemensamt bedömningsinstrument inte får motverka en individuell bedömning av den enskildes behov, vilket alltid ska utgöra grunden för de insatser som beviljas. ÄO kommer att följa utvecklingen och bevaka att äldre får en rättssäker och likvärdig bedömning av behov över staden.

6. Förtydliga biståndshandläggarens ansvar för att stödja enskilda som har synpunkter eller klagomål på äldreomsorgen.

I tidigare årsrapporter har ÄO uppmärksammat att äldre personer och anhöriga beskrivit hur de blivit "ställda till svars" eller känt sig "otacksamma" när de framfört synpunkter. Under 2009 har antalet samtal med denna innebörd ökat, vilket är allvarligt. Både äldre kvinnor och män och deras anhöriga uttrycker ibland också en oro över att någon enskild anställd ska drabbas.

Vid flera tillfällen har dessutom den enskilde av hänvisats till att själv skriva ner sina synpunkter på en blankett, ibland via en hemsida, eller så har de blivit hänvisade till någon annan inom enheten eller på förvaltningen – för att då bli hänvisad vidare igen.

En annan svårighet som påtalats är att den som har klagomål får förslaget att byta hemtjänstenhet eller vård- och omsorgsboende utan att fel eller brister åtgärdas. Detta uppfattas som att ingen tar ansvar för att äldre personer ska få en trygg och värdig hjälp.

Visst jag kan byta men jag vet inte om det hjälper. Hur ska jag kunna vara säker på att det blir bättre om jag byter? Tur att jag har anhöriga som kan hjälpa mig, men hur går det för dem som inte har någon som kan hjälpa till när inget fungerar?

--

Min mor och far är över 90 år, de orkar inte byta boende nu och jag vill inte utsätta dem för ännu en flytt.

ÄO menar att biståndshandläggaren har ansvar för att stödja enskilda som har synpunkter eller klagomål som behöver förtydligas.

7. Utred minimibemanningen på stadens demensboenden.

I årsrapporterna 2007 och 2008 uppmärksammade ÄO att anhöriga till äldre personer som bodde på vård- och omsorgsboende för personer med demenssjukdom ofta påtalade att grundläggande behov av omsorg och vård inte blev tillgodosedda. De menade att livet på boendena många gånger var innehållslöst och att de äldre inte kom ut.

I budgeten 2008 gav kommunfullmäktige Äldrenämnden i uppdrag att utreda bemanningen i vård- och omsorgsboenden för personer med demenssjukdom. På uppdrag av Äldreförvaltningen har nu en utredning genomförts av Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum. Förslaget skulle vara klart våren 2009, men ännu har varken förslag lämnats eller beslut tagits om lämplig bemanning.

Allmänt sett har antalet synpunkter och klagomål på brister i bemanning ökat under året, vilket också gäller vård- och omsorgsboenden med demensinriktning. Många anhöriga påtalar även 2009 att bemanningen ibland är så låg att det lett till att basala omsorgsbehov inte blivit tillgodosedda och att tillvaron för den äldre är utan innehåll och möjlighet till stimulans. Många påtalar dessutom att den äldre sällan eller aldrig kommer ut.

ÄO ser det som mycket angeläget att beslut tas om lämplig bemanning.

8. Staden bör ta ställning till vad som är ett rimligt antal medarbetare för chefer inom äldreomsorgen.

Både ÄO och stadens äldreomsorgsinspektörer har i sina senaste rapporter fokuserat på ledarskapets betydelse och vikten av ett verksamhetsnära ledarskap.

Det nära ledarskapet är nödvändigt för att äldre människors individuella behov ska beaktas men också för att man ska kunna situationsanpassa ledarskapet efter medarbetarnas förutsättningar. Chefer behöver ha ett rimligt antal medarbetare att leda, rätt kompetens och administrativt stöd.¹¹

I Malmö stad finns sedan några år tillbaka ett personalpolitiskt beslut att ingen enhetschef ska ha fler än 25 direkt underställda medarbetare, men Stockholms stad saknar direktiv om hur många underställda en enhetschef bör ha för att kunna utöva ett verksamhetsnära ledarskap.

Behovet av en närvarande och kunnig chef efterlyses av flera äldre och anhöriga som kontaktat ÄO 2009. De påtalar bland annat att brister i omsorgen har att göra med "frånvarande" chefer som sällan eller aldrig träffar den äldre personen.

ÄO vill åter påtala vikten av att chefer inom äldreomsorgen får förutsättningar att vara synliga och närvarande i kontakten med de äldre som får insatser från enheten. Närvaron behövs för att kunna säkerställa en trygg och säker omsorg. Även anhörigas behov av råd och stöd måste beaktas.

9. Staden behöver tydliggöra kompetenskraven inom äldreomsorgen.

Både ÄO och stadens äldreomsorgsinspektörer har i sina senaste rapporter¹² belyst frågor om kompetens hos personal inom äldreomsorgen.

Av *Äldreplan 2007–2011* framgår att anställda inom äldreomsorgen ska ha adekvat utbildning och kompetens som svarar mot de krav som verksamheten ställer. Äldreförvaltningen och Personalstrategiska avdelningen har i uppdrag att ta fram kompetenskrav inom staden och för närvarande avvaktar man de beslut som kommer att fattas med anledning av ett statligt betänkande om yrkeskrav i äldreomsorgen – *I den äldre tjänst. Äldreassistent – ett framtidssyrke* (SOU 2008:12).

Betänkandet remissbehandlades våren 2009 och i lagrådsremissen över betänkandet *Värdigt liv i äldreomsorgen* framkommer att: "Utveckling av grundläggande kompetens för arbete med omsorg och vård för äldre kvinnor och män bör ges ett nationellt stöd. För närvarande bör någon lagreglering av yrkeskrav inte införas."¹³

Av lagrådsremissen framgår också att Socialstyrelsen bör ges i uppdrag att utveckla en nationell chefsutbildning för chefer inom äldreomsorgen.

Frågan om yrkeskrav kommer dock sannolikt inte att lösas genom lagreglering. ÄO menar att staden behöver besluta om vad som avses med adekvat utbildning och kompetens för de personalkategorier som arbetar med omsorg och vård av äldre personer, oavsett verksamhetens driftsform.

¹¹ Årsrapporterna 2003 samt 2005–2008.

¹² Årsrapporterna 2003 samt 2005–2008.

¹³ Lagrådsremissen över betänkandet *Värdigt liv i äldreomsorgen*, sidan 75.

10. Förbättra mat och måltider till äldre.

I tidigare årsrapporter har ÄO påtalat behovet av att förbättra kvaliteten på den mat och de måltider som staden tillhandahåller till äldre som beviljats hjälp med sina måltider. Under 2009 har antalet synpunkter på mat och måltider ökat något sedan föregående år.

I *Äldreplanen 2007–2011* påtalas att: ”Maten ska vara vällagad och näringsriktig och för att öka matglädjen och aptiten är den sociala samvaron vid måltiden viktig.” Äldreförvaltningen har tagit fram ett utbildningspaket, och 2009 deltog cirka 750 personer i kostenhetens kurser. I vissa stadsdelar pågår också kost- och nutritionsprojekt finansierade med stimulansmedel, där flera kurser erbjudits till olika personalgrupper. Ett bra koncept som prövats är att använda recepthäften eller bilder för att på så sätt inspirera den äldre i val av måltider eller mellanmål. Eventuella språkproblem kan då också lättare överbryggas.

I nyligen genomförda brukarundersökningar¹⁴ framkommer att arbetet för bra mat och trevliga måltidssituationer inte alltid svarar upp mot ställda förväntningar hos den äldre, trots de satsningar som gjorts i staden.

Äldre personer och anhöriga som kontaktat ÄO under året menar att en bidragande faktor till minskad matlust är att de äldre äter ensamma. De uppfattar det som att personalen inte alltid har den tid som krävs för att hinna sitta ner vid måltiderna. Dessa synpunkter gäller i både hemtjänsten och vård- och omsorgsboenden. Några äldre uppger att de inte fått information om möjligheten att välja att få maten lagad i hemmet i stället för att få matlåda. Anhöriga frågar dessutom relativt ofta huruvida den personal som träffar den äldre i vardagen har ansvar eller möjlighet att påpeka uppenbara förändringar när de ser att den äldre äter för lite. Sådana förändringar kan kräva ett nytt biståndsbeslut.

Flera som ringt angående maten i hemtjänsten anser att det är otydlig vem som har ansvaret och hur ansvaret ser ut när den äldre inte längre klarar att sköta sina måltider.

Min mor är vegetarian och har gått ner flera kilo under det senaste halvåret. Hemtjänsten klarar inte av att laga hennes mat, jag bor i London och åker hem två gånger i månaden och lagar mat så hon kan klara sig till nästa gång jag kommer. Jag har provat att skriva förslag på matsedel och tagit fram recept, men inget hjälper.

Det är angeläget att äldre kvinnor och män får tydlig konsumentvägledning om vilka alternativ som finns för att lösa deras behov av mat och måltider.

I biståndsbesluten står det ibland ”enklare matlagning” – ett begrepp visat sig leda till många olika tolkningar av vad den äldre personen kan förvänta sig och ha inflytande över. Anhöriga som hör av sig om brister i vård- och omsorgsboende påtalar också att personalen inte sitter med vid måltiderna och att ingen omsorg läggs kring placeringen vid matbordet så den äldre kvinnan eller mannen får möjlighet att sitta tillsammans med några andra som man kan ha ett meningsfullt utbyte av.

¹⁴ Brukarundersökning Hemtjänst 2009 DNR 118 – 38/2010

Kvaliteten i ditt vård- och omsorgsboende Stadsledningskontorets brukarundersökning 2009

ÄO ser positivt på att staden arbetar med att förbättra maten och måltiderna för äldre personer och på att ett fortsatt arbete med dessa frågor sker ute i stadsdelarna.

11. Erbjud utevistelse och social samvaro med meningsfulla kontakter.

I tidigare årsrapporter har ÄO påtalat behovet av social samvaro och möjligheten för äldre personer som inte själv orkar få stöd att vistas ute. Under 2009 har synpunkterna inom detta område ökat med sju procent.

Fler äldre och deras anhöriga påtalar att det tas för lite hänsyn till den äldres individuella intressen och livsstil.

Min mor har nu bott här i över ett och ett halvt år, under denna period har hon inte erbjudits eller getts möjlighet att komma ut i friska luften mer än en enda gång.

Av *Äldreplanen 2007–2011* framgår att: "Staden ska fokusera på ökad livskvalitet för äldre genom uppsökande och förebyggande arbete, vardagsrehabilitering samt större socialt innehåll i verksamheten." Det står vidare att: "Promenader är en viktig förebyggande insats som på sikt kan motverka ökat vårdbehov." Det är positivt att dessa frågor lyfts fram som viktiga och att de tydliggjorts i stadens riktlinjer för handläggning inom äldreomsorgen.

I nyligen genomförda brukarundersökningar¹⁵ uppgav endast 48 procent av de äldre i vård- och omsorgsboenden att de har möjlighet att påverka sin vardag. På frågan om huruvida de är nöjda med de aktiviteter som erbjuds på boendet svarar endast 60 procent att de är nöjda eller ganska nöjda, och 42 procent att de kommer ut när de vill. Även Socialstyrelsens nationella brukarundersökning från 2008 visar att äldre personer är mest missnöjda med det sociala innehållet och möjligheten till aktiviteter.

I brukarundersökningen för äldre med hemtjänst är det svårare att dra slutsatser på frågorna om utevistelse och social samvaro, eftersom det inte framgår om de som svarat på frågorna har ett biståndsbeslut för sådana insatser. I samtal under året framkommer framför allt bristen på flexibilitet och respekten för den enskildes livsstil.

Min mor hade innan hon flyttade in här på äldreboendet ledsagning till teater och andra kultur evenemang med 15 timmar på månad, beslutet gäller fram till den 1 juni 2010. Jag har nu fått besked att hon inte får behålla detta eftersom hon flyttat och på boendet säger dom att de inte kan följa med, för tillfället får hon bara gå ut en gång i veckan och då oftast inte mer än tjugo minuter.

ÄO menar att äldres sociala, kulturella och existentiella behov behöver säkerställas. Även olikheter i kvinnors och mäns behov och önskemål behöver beaktas.

Det är viktigt att äldre personer får information om deras möjlighet att ansöka om ledsagning för att kunna delta i kultur- och samhällslivet, oavsett funktionsnedsättning eller ålder. Även möjligheten till sådan ledsagning för äldre kvinnor och män som bor på vård- och omsorgsboenden bör förtydligas.

¹⁵ Brukarundersökning Hemtjänst 2009 DNR 118 – 38/2010
Kvaliteten i ditt vård- och omsorgsboende Stadsledningskontorets brukarundersökning 2009

12. Utveckla samverkan med anhöriga.

I tidigare årsrapporter har ÄO uppmärksammat att anhöriga efterfrågat ett mer individanpassat stöd och mer flexibla former för avlastning och andra hjälpinsatser. Många efterfrågade också större delaktighet och bättre dialog. Man ville också se en fortsatt satsning på anhörigkonsulenter i staden. Under senare år har stadsdelarna utvecklat sitt stöd till anhöriga och det finns nu anhörigkonsulenter eller motsvarande i samtliga stadsdelar. Många stadsdelar har också gett anhörigstödsutbildning för personal inom äldreomsorgen.

Enligt Äldreförvaltningens anhörigenkät 2009 upplevde 69 procent att de fick det stöd och den hjälp de behövde. På frågan om vad som skulle underlätta deras vardag svarade 46 procent att de vill få mer information om vilken hjälp äldreomsorgen kan erbjuda, 28 procent efterfrågade möjligheten till gemensam rekreation med den de vårdar och 25 procent önskade egen möjlighet till rekreation.

ÄO ser positivt på att stödet förbättrats och hoppas att ett mer individuellt anpassat och flexibelt stöd kan utvecklas utifrån den kunskap som finns inom detta område.

Fortsatta utvecklingsbehov

Utöver det som kvarstår i redovisningen ovan föreslår ÄÖ ytterligare några angelägna utvecklingsområden utifrån de synpunkter som kommit in 2009.

Klarlägg reglerna för tiden i hemtjänsten.

Antalet samtal om den tid som beviljas i hemtjänsten har ökat under året. Äldre personer har berättat att de fått besök av handläggare som drastiskt minskat den beslutade tiden, även om insatserna som beviljats är desamma. I vissa fall kan insatserna även ha utökats.

Jag har haft ett biståndsbeslut där jag beviljats hjälp med ett antal insatser under en månad, i beslutet står att den hjälp jag beviljats motsvarar ca 24,5 timmar i månaden. Nu har jag fått ett nytt beslut, jag har beviljats samma hjälpinsatser och nu ska jag dessutom också få hjälp med dusch, i det nya beslutet står det att den hjälp jag beviljats motsvarar ca 13,5 timmar i månaden. Hur kan det vara möjligt?

I de olika stadsdelarna finns mallar som utgångspunkt för timberäkning av insatser. Dessa mallar används av handläggarna för att beräkna den beviljade tiden den äldre personen ska få per månad. Några stadsdelar har räknat "ner tiden" i dessa mallar minst två gånger under 2009 och tiden för olika insatser skiljer sig också åt mellan stadsdelarna.

Det ska alltid göras en individuell bedömning av hur lång tid olika insatser tar hos den enskilda personen. Risker är dock att dessa mallar blir "norm", vilket flera samtal till ÄO pekar på. När den äldre frågat varför tiden ändrats har hon eller han kunnat få till svar att: "Vi räknade fel förra gången" eller "Vi har fått nya direktiv".

Att stadsdelarna beräknar tidsåtgången olika kan knappast vara förenligt med kommunalagens likställhetsprincip.

Av lagrådsremissen över betänkandet *Värdigt liv i äldreomsorgen* framgår att:

Ett rambeslut om tid grundat på den enskildes behov kan innebära ökad frihet för äldre kvinnor och män att avgöra när de beviljade insatserna ska utföras. Det kan t.ex. vara att byta städning mot att få hjälp till frisören eller att få en tidning eller bok uppläst. Det viktiga är att personalen och den äldre personen i sitt möte talar om vad som är möjligt att utföra inom ramen för biståndsbeslutet.

Remissen konstaterar även att:

...det ur rättssäkerhetssynpunkt är önskvärt att det tydligt framgår av dokumentationen att den enskilde och den som beslutar om insatser är överens om att insatserna ska ges på ett flexibelt sätt.¹⁶

Frågan om tid belyses på flera ställen i lagrådsremissen. Under rubriken *Vård och omsorg om äldre – ett komplext uppdrag* står bland annat:

Personalen behöver ha tid för att samtala med den äldre personen och få kunskap exempelvis om hur den äldre personen vill ha insatser utförda eller på vilket sätt äldreomsorgen kan motverka att den äldre personen känner sig ensam.

Att rimlig tid är avsatt så att funktioner och relationer kan upprätthållas är av största vikt för äldre kvinnor och män med behov av hjälpinsatser. ÄO menar att det är viktigt att både den äldre som beviljats hjälpen och den som ska ge hjälpen behöver får klarhet i vilken tid som de har till sitt förfogande. På så sätt kan man göra en gemensam planering av den hjälp som den äldre beviljats. I stort sett alla äldre personer som har hemtjänst och som vänt sig till ÄO under året klagar på att de inte vet hur mycket tid de har till sitt förfogande och att de upplever att personalen oftast är trevlig med verkar stressad.

Staden behöver klarlägga begreppet tid – vad som ingår i den beräknade tiden och vilken tid som den äldre har handlingsutrymme över.

Utred och utveckla korttidsvården.

Under året har en del äldre personer och framför allt många anhöriga haft synpunkter på avslag när det gäller korttidsvård eller att de fått veta att de inte kan ansöka om denna form av insats eftersom det är landstingets ansvar.

Därutöver har de som under en period fått korttidsvård framfört klagomål på att boendet inte motsvarat deras förväntningar. Framst har det gällt den äldre personens behov av stöd och insatser för att återfå funktioner efter sjukdom, men det har också framkommit att den fysiska och sociala miljön varit bristfällig. När anhöriga behövt avlastning har de ibland valt att tacka nej till korttidsvård eftersom de upplevt miljön som för ”torftig”.

För många upplevs korttidsvården bara som en plats för väntan eller en vändplats. I dag förekommer nästan endast växelvård i fjortondagarsperioder som avlastning till anhöriga, och många efterfrågar att större hänsyn tas till de individuella behoven.

Det är bara förvaring, inget annat.

¹⁶ Lagrådsremissen över betänkandet *Värdigt liv i äldreomsorgen*, sidan 38.

Utifrån samtalen med äldre personer och anhöriga de senaste åren har ÄO uppfattat att önskemålen är olika beroende på den enskildes behov. En tillfällig vistelse för omsorg och vård borde kunna fylla många funktioner. En idé kan vara en tids rådtrum, där äldre kvinnor och män kan återhämta sig efter sjukdom eller annan svikt, och om biståndshandläggaren behöver få möjlighet till vidare utredning innan beslut om permanent vård- och omsorgsboende tas.

En annan idé är att utveckla en stödform som gör det möjligt både för anhängvårdare att få återhämta sig och för den som vårdas att få träning och rehabilitering så att funktioner kan bibehållas eller återfås. Där kan vistelsen ha mer fokus på möjligheten till egen eller gemensam rekreation samt möjlighet att bibehålla och återfå funktioner. Detta efterfrågas av de som svarat på anhörigenkäten 2009.

ÄO menar att det är angeläget att staden utreder behovet av korttidsvård samt utvecklar bra och flexibla former som svarar upp mot äldre kvinnor och mäns behov av att kunna få en tids rådtrum, antingen det handlar om att kunna återvända till sin egen bostad eller om att flytta till ett vård- och omsorgsboende.

Även äldre kvinnor och män som vårdar en anhöriga bör få möjlighet till egen eller gemensam rekreation och återhämtning.

Ge anhängvårdare möjlighet att spara tid vad gäller avlösningen i hemmet.

I de senaste årsrapporterna har ÄO påtalat behovet av ett flexibelt och individuellt stöd till anhöriga, och 2009 har flera anhöriga påtalat behovet av ett mer flexibelt avlösningstöd.

I dag kan den som vårdar en anhäng kostnadsfritt få 4 timmars avlösning i hemmet per vecka, men anhöriga efterfrågar också möjligheten att spara tid och kunna förfoga över 16 timmar i månaden. Enligt nuvarande regler kan de inte spara tid mellan veckorna; om de behöver mer tid någon vecka måste de i stället ansöka om det genom ett beslut om bistånd. Denna extra tid är då avgiftsbelagd. De menar att dessa regler gör att man inte har något inflytande över avlösningen och att ingen individuell hänsyn tas till deras behov.

ÄO förslår att anhöriga bör få möjlighet att spara tid mellan veckorna så att de får ett eget handlingsutrymme vad gäller avlösning i hemmet.

Förtydliga blanketterna för avgifter inom äldreomsorgen.

Under året har både äldre personer och anhöriga uppmärksammat ÄO på att de informationsblanketter som används vid avgiftsbeslut är otydligt skrivna och svåra att tolka. Några har lämnat in förslag på hur blanketterna bör utformas i stället.

ÄO föreslår att Äldreförvaltningen beaktar dessa synpunkter och förslag samt utformar nya blanketter så att den som erhåller olika blanketter tydligt kan förstå dess innebörd.