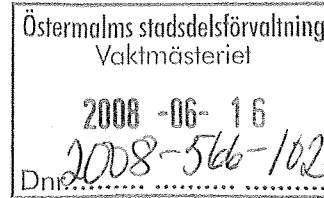




STADSREVISIONEN
REVISORSGRUPP 1

23.



DNR 420-23/2008
2008-06-10

Till
Kommunstyrelsen
Äldrenämnden
Samtliga stadsdelsnämnder

Livskvalitet på äldreboendet

Granskning av stadens vård- och omsorgsboende för äldre

Revisorsgrupp 1 har den 10 juni 2008 behandlat bifogade revisionsrapporter. (Den övergripande rapporten 2008/3 samt en delrapport för respektive granskad stadsdelsnämnd – 2008/3:1, 2008/3:2 och 2008/3:3.)

I stadens äldreplan och fullmäktiges budget framgår att staden ska fokusera på ökad livskvalitet för äldre, bl.a. genom ett större socialt innehåll i verksamheten. Mot denna bakgrund har revisionskontoret granskat ett antal vård- och omsorgsboenden för äldre inom tre stadsdelsnämnder – Bromma, Enskede-Årsta-Vantör och Södermalm.

Granskningens syfte har varit att bedöma om äldre med behov av social stimulans och stöd i sociala aktiviteter, får detta tillgodosett i enlighet med fullmäktiges ambition att öka livskvaliteten för äldre. Viktiga delar i granskningen har också varit styrningen och uppföljningen på olika nivåer av äldreomsorgen, samt den individuella dokumentationen på enhetsnivå.

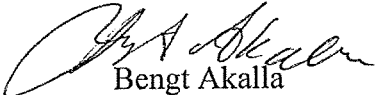
Vi kan konstatera att bristen på social stimulans och sociala aktiviteter generellt sett är stor inom vård- och omsorgsboenden för äldre, även om det finns undantag. Det finns också allvarliga brister i den individuella dokumentationen, vilket är oacceptabelt ur både omvårdnadssynpunkt och rättssäkerhetssynpunkt. Vi kan också konstatera att den problembild som framkommit i granskningen på intet sätt är ny eller okänd.


Enligt vår mening behövs därför en bättre styrning, planering och uppföljning av det sociala innehållet i äldreomsorgens vård- och omsorgsboenden samt ett kontinuerligt systematiskt kvalitetsarbete. Som stöd i verksamheten behövs även en för staden gemensam värdegrund med etiska riktlinjer som klargör grundläggande förhållnings- och arbetssätt. Avgörande för livskvaliteten på stadens äldreboenden är dessutom en kunnig och engagerad ledning, en personal med rätt kompetens samt tillräckliga resurser.



Rapporten 2008/3 överlämnas till de granskade stadsdelsnämnderna Bromma, Enskede-Årsta-Vantör och Södermalm samt äldrenämnden för yttrande *senast den 15 oktober 2008*. De granskade stadsdelsnämnderna förväntas även yttra sig över sin respektive delrapport. Om nämnderna så önskar kan vi dessförinnan komma till ett nämndsammanträde för information och dialog om rapporten. Rapporten 2008/3 överlämnas till kommunstyrelsen för yttrande *senast den 1 december 2008*. Övriga stadsdelsnämnder får rapporten 2008/3 för kännedom.

På revisorernas vägnar


Bengt Akalla
Ordförande


Stefan Rydberg
Sekreterare

Rapportsammandrag



LIVSKVALITET PÅ ÄLDREBOENDET

Granskning av stadens vård- och omsorgsboenden för äldre

I stadens äldreplan och fullmäktiges budget framgår att staden ska fokusera på ökad livskvalitet för äldre, bl.a. genom större socialt innehåll i verksamheten. Mot denna bakgrund har revisionskontoret granskat ett antal vård- och omsorgsboenden för äldre inom tre stadsdelsnämnder – Bromma, Enskede-Årsta-Vantör och Södermalm.

Granskningens syfte har varit att bedöma om äldre med behov av social stimulans och stöd i sociala aktiviteter, får detta tillgodosett i enlighet med fullmäktiges ambition. Viktiga delar i granskningen har också varit styrningen och uppföljningen på olika nivåer av verksamheten, samt den individuella dokumentationen på enhetsnivå.

STADSREVISIONENS IAKTTAGELSER

Många äldre saknar social stimulans och samvaro. Möjligheterna till utevistelse är också starkt begränsade. Den problembild som framkommit i granskningen är på intet sätt ny eller okänd.

På alla nivåer – kommunstyrelse och äldrenämnd, stadsdelsnämnder och enheter – behövs en bättre styrning, planering och uppföljning av det sociala innehållet i äldreomsorgens vård- och omsorgsboenden.

Avgörande för att öka livskvaliteten på stadens äldreboenden är också en kunnig och engagerad ledning, en personal med rätt kompetens samt tillräckliga resurser.

Som stöd i verksamheten behövs även en för staden gemensam värdegrund med etiska riktlinjer som klargör grundläggande förhållnings- och arbetssätt.

Kommunstyrelsen och äldrenämnden har en viktig uppgift i att övergripande säkerställa en positiv utveckling inom äldreomsorgen, bl.a. genom att stödja ett systematiskt kvalitetsarbete.

Stadsdelsnämnderna måste säkerställa de äldres integritet, självbestämmande och delaktighet, bl.a. genom en individuell planering och uppföljning utifrån behovet av social stimulans och stöd i aktiviteter.

Stadsdelsnämnderna måste också se till att nuvarande brister i den individuella dokumentationen snarast åtgärdas så att en tillräcklig, väsentlig och korrekt information kan säkerställas.

STADSREVISIONENS KOMMENTARER

Revisorerna konstaterar att bristen på social stimulans och sociala aktiviteter generellt sett är stor inom vård- och omsorgsboenden för äldre, även om det finns undantag.

Det finns också allvarliga brister i den individuella dokumentationen, vilket är oacceptabelt ur både omvårdnadssynpunkt och rättssäkerhets-synpunkt.

Revisorerna delar revisionskontorets uppfattning att det finns behov av att utveckla styrningen, planeringen och uppföljningen av äldreomsorgen på såväl stadsdelsnämnds-nivå som central nivå. Det behövs tydligare mål och indikatorer på både central nivå och stadsdelsnämnds-nivå. Som stöd i verksamheten behövs också en för staden gemensam värdegrund med etiska riktlinjer.

Det är även nödvändigt att enheternas åtaganden och garantier blir mer konkreta och uppföljningsbara. Enheternas individuella planering och uppföljning måste också utvecklas vad gäller socialt innehåll i dagen – dvs. måltider, utevistelser samt social samvaro och aktiviteter m.m. – så att äldre med behov av social stimulans och stöd i aktiviteter får detta tillgodosett.

Avsaknaden av tydliga mål och åtaganden samt en väl förankrad värdegrund kan leda till brister i förhållningssätt och arbetssätt, vilket kan innebära en sämre livskvalitet för de äldre. Av stor betydelse för kvaliteten i verksamheten är självklart också en kunnig, engagerad och närvarande ledning och en personal med rätt kompetens. Revisorerna betonar också att tillräckliga och rätt använda resurser är avgörande för innehållet i verksamheten.

GRANSKNINGENS GENOMFÖRANDE

Inom varje stadsdelsnämnd har två vård- och omsorgsboenden granskats. Intervjuer har genomförts på förvaltningsnivå med äldreomsorgschef, MAS¹, controller (motsv.) och i vissa fall rehabpersonal.

På enhetsnivå har intervjuer genomförts med enhetschef, personal och en anhörig vid respektive granskat gruppboende. Personalintervjuerna har genomförts av konsult².

I arbetet har också ingått dokumentgranskning (verksamhetsplan och andra styrdokument) samt aktgranskning.

Diskussion och avstämning med förvaltningschefen och äldreomsorgsinspektörerna vid äldre-nämnden har varit en viktig del i granskningen.

Drygt 112 000 stockholmare är 65 år eller äldre. Av dessa bor ca 6 700 personer i s.k. vård- och omsorgsboenden, dvs. permanentboende med heldygnsoomsorg. Många av de äldre på dessa boenden har demenssjukdomar, även om alla inte har en fastställd diagnos.

FRÅGOR OM RAPPORTEN BESVARAS AV

- Förtroendevald revisor:
Bo Dahlström
08-690 43 68, 070-890 43 68
- Förtroendevald revisor:
Urban Karlsson
08-94 27 97
- Stadsrevisor Staffan Moberg
08-508 29 414

Rapporten finns på www.stockholm.se/revision

¹ Medicinskt ansvarig sjuksköterska

² Carlén & Werner AB

Revisionsrapport

LIVSKVALITET PÅ ÄLDREBOENDET

Granskning av stadens vård- och omsorgsboenden för äldre

Många äldre saknar social stimulans och samvaro. Möjligheterna till utvistelse är också starkt begränsade. Den problembild som framkommit i granskningen är på intet sätt ny eller okänd

På alla nivåer – kommunstyrelse och äldrenämnd, stadsdelsnämnder och enheter – behövs en bättre styrning, planering och uppföljning av det sociala innehållet i äldreomsorgens vård- och omsorgsboenden

Avgörande för att öka livskvaliteten på stadens äldreboenden är också en kunnig och engagerad ledning, en personal med rätt kompetens samt tillräckliga resurser

Som stöd i verksamheten behövs även en för staden gemensam värdegrund med etiska riktlinjer som klargör grundläggande förhållnings- och arbetsätt

Kommunstyrelsen och äldrenämnden har en viktig uppgift i att övergripande säkerställa en positiv utveckling inom äldreomsorgen, bl.a. genom att stödja ett systematiskt kvalitetsarbete

Stadsdelsnämnderna måste säkerställa de äldres integritet, självbestämmande och delaktighet, bl.a. genom en individuell planering och uppföljning utifrån behovet av social stimulans och stöd i aktiviteter

Stadsdelsnämnderna måste också se till att nuvarande brister i den individuella dokumentationen snarast åtgärdas så att en tillräcklig, väsentlig och korrekt information kan säkerställas

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Stockholm granskar nämnders och styrelserns ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I "årsrapporter" för nämnder och "granskningspromemorior" för styrelser sammanfattar Stadsrevisionen det gångna årets synpunkter på verksamheten. Särskilda granskningar som sker under året publiceras löpande som "revisionsrapporter" och i vissa fall som "promemorior".

Publikationerna finns på Stadsrevisionens hemsida. De kan också beställas från revisionskontoret.

STADSREVISIONEN
Revisionskontoret
www.stockholm.se/revision

Besöksadress: Hantverkargatan 3 A, 1 tr
Postadress: 105 35 Stockholm
Telefon: 08-508 29 000
Fax: 08-508 29 399



Till
Kommunstyrelsen
Äldrenämnden
Samtliga stadsdelsnämnder

Livskvalitet på äldreboendet

Granskning av stadens vård- och omsorgsboende för äldre

Revisorsgrupp 1 har den 10 juni 2008 behandlat bifogade revisionsrapporter. (Den övergripande rapporten 2008/3 samt en delrapport för respektive granskad stadsdelsnämnd – 2008/3:1, 2008/3:2 och 2008/3:3.)

I stadens äldreplan och fullmäktiges budget framgår att staden ska fokusera på ökad livskvalitet för äldre, bl.a. genom ett större socialt innehåll i verksamheten. Mot denna bakgrund har revisionskontoret granskat ett antal vård- och omsorgsboenden för äldre inom tre stadsdelsnämnder – Bromma, Enskede-Årsta-Vantör och Södermalm.

Granskningens syfte har varit att bedöma om äldre med behov av social stimulans och stöd i sociala aktiviteter, får detta tillgodosett i enlighet med fullmäktiges ambition att öka livskvaliteten för äldre. Viktiga delar i granskningen har också varit styrningen och uppföljningen på olika nivåer av äldreomsorgen, samt den individuella dokumentationen på enhetsnivå.

Vi kan konstatera att bristen på social stimulans och sociala aktiviteter generellt sett är stor inom vård- och omsorgsboenden för äldre, även om det finns undantag. Det finns också allvarliga brister i den individuella dokumentationen, vilket är oacceptabelt ur både omvårdnadssynpunkt och rättssäkerhetssynpunkt. Vi kan också konstatera att den problembild som framkommit i granskningen på intet sätt är ny eller okänd.

Enligt vår mening behövs därför en bättre styrning, planering och uppföljning av det sociala innehållet i äldreomsorgens vård- och omsorgsboenden samt ett kontinuerligt systematiskt kvalitetsarbete. Som stöd i verksamheten behövs även en för staden gemensam värdegrund med etiska riktlinjer som klargör grundläggande förhållnings- och arbetssätt. Avgörande för livskvaliteten på stadens äldreboenden är dessutom en kunnig och engagerad ledning, en personal med rätt kompetens samt tillräckliga resurser.

Rapporten 2008/3 överlämnas till de granskade stadsdelsnämnderna Bromma, Enskede-Årsta-Vantör och Södermalm samt äldrenämnden för yttrande *senast den 15 oktober 2008*. De granskade stadsdelsnämnderna förväntas även yttra sig över sin respektive delrapport. Om nämnderna så önskar kan vi dessförinnan komma till ett nämndsammanträde för information och dialog om rapporten. Rapporten 2008/3 överlämnas till kommunstyrelsen för yttrande *senast den 1 december 2008*. Övriga stadsdelsnämnder får rapporten 2008/3 för kännedom.

På revisorernas vägnar



Bengt Akalla
ordförande



Stefan Rydberg
sekreterare



Sammanfattning

I stadens äldreplan och fullmäktiges budget framgår att staden ska fokusera på ökad livskvalitet för äldre, bl.a. genom ett större socialt innehåll i verksamheten. Mot denna bakgrund har revisionskontoret granskat ett antal vård- och omsorgsboenden inom tre stadsdelsnämnder – Bromma, Enskede-Årsta-Vantör och Södermalm.

Granskningens syfte har varit att bedöma om äldre med behov av social stimulans och stöd i sociala aktiviteter, får detta tillgodosett i enlighet med fullmäktiges ambition att öka livskvaliteten för äldre. Viktiga delar i granskningen har också varit styrningen och uppföljningen på olika nivåer av äldreomsorgen, samt den individuella dokumentationen på enhetsnivå.

Styrning och uppföljning av äldreomsorgen

Revisionskontoret konstaterar att styrningen, planeringen och uppföljningen av det sociala innehållet i vård- och omsorgsboenden för äldre behöver utvecklas. Det behövs tydligare mål och indikatorer på både central nivå och stadsdelsnämnds nivå. Det behövs också en för staden gemensam värdegrund med etiska riktlinjer som stöd i äldreomsorgen.

Det är även angeläget att enheternas åtaganden och garantier blir mer konkreta och uppföljningsbara. På samma sätt måste enheternas planering och uppföljning utvecklas – särskilt den individuella – vad gäller socialt innehåll i dagen – dvs. måltider, utevistelser samt social samvaro och aktiviteter m.m.

Socialt innehåll i dagen

Enligt revisionskontoret finns det ett gap mellan de politiska ambitionerna och verkligheten för äldre på stadens vård- och omsorgsboenden. Många äldre med behov av social stimulans och stöd i sociala aktiviteter får inte detta tillgodosett i enlighet med fullmäktiges ambition. Avsaknaden av ett meningsfullt innehåll i de äldres dag är påtaglig i flertalet av de granskade gruppboendena. Det finns ett stort behov av att utveckla såväl måltiderna som möjligheterna till utevistelser och sociala aktiviteter.

Enligt kontorets mening har en kunnig, engagerad och närvarande ledning och en personal med rätt kompetens en avgörande betydelse för att uppnå socialtjänstlagens krav samt fullmäktiges mål om kvalitet. En tillräcklig bemanning är också avgörande enligt flertalet av de intervjuade personalgrupperna. I ett lågt bemannat gruppboende hinner inte personalen sitta ned och ”bara prata” eller göra ”det lilla extra” som kan höja livskvaliteten.



Kontoret vill därför understryka vikten av att det finns resurser och arbetsformer som gör det möjligt att uppfylla socialtjänstens uppdrag, dvs. att tillgodose de äldres sociala, fysiska, medicinska, psykiska och existentiella behov. Det är också grundläggande att utveckla förhållningssätt och arbetssätt som stimulerar de äldres funktionsförmåga.

I granskningen har framgått att det sällan finns någon individuell planering i syfte att erbjuda varje boende ett socialt innehåll i dagen. Det finns inte heller någon individuell uppföljning av vad den boende får del av i form av social samvaro och aktiviteter samt utevistelser. Revisionskontoret anser att det är en angelägen uppgift för stadsdelsnämnderna att säkerställa de äldres integritet, självbestämmande och delaktighet bl.a. genom en individuell planering och uppföljning.

Dokumentation

Revisionskontorets granskning visar att det finns stora brister i dokumentationen för den enskilde vid flertalet av de granskade enheterna. Dokumentationen innehåller för närvarande inte en tillräcklig, väsentlig och korrekt information, vilket är allvarligt ur både omvårdnadssynpunkt och rättssäkerhetssynpunkt.

Som stöd för en systematisk utförardokumentation har staden nyligen infört ParaSoL-systemet. Kontoret kan konstatera att övergången från manuell till datoriserad dokumentation har inneburit en hel del praktiska problem. Det finns också ett stort behov av fortsatta informations- och utbildningsinsatser.

Stadsdelsnämnderna måste snarast se till att nuvarande brister i den individuella dokumentationen åtgärdas.

Sammanfattningsvis visar revisionskontorets granskning att bristen på social stimulans och sociala aktiviteter generellt sett är stor inom vård- och omsorgsboenden för äldre, även om det finns undantag. Det finns också allvarliga brister i den individuella dokumentationen, vilket kan få negativa konsekvenser för vården och omsorgen om den enskilde.

De anhöriga som revisionskontoret intervjuat anser vanligen att den fysiska omvårdnaden är god, men att det sociala innehållet i dagen är "toftigt". De anhöriga framhåller också att de äldre alltför sällan får komma ut och få frisk luft och solljus. De saknar även ofta en individuell planering och uppföljning som gör det möjligt att se vilka aktiviteter som den närstående äldre deltagit i.

Revisionskontoret kan också konstatera att den problembild som framkommit i granskningen på intet sätt är ny eller okänd. Stadens äldreomsorgsinspektörer och äldreombudsman samt externa granskare har länge pekat på såväl problem som förbättringsmöjligheter i vård- och omsorgsboenden för äldre.



Det saknas således inte medvetenhet om bristerna i stadens vård- och omsorgsboenden. Det saknas inte heller kunskap om vad som behövs i form av engagerad ledning, kompetent personal, väl förankrade förhållnings- och arbetssätt m.m. Däremot saknas på alla nivåer konkreta mål för verksamheten och en systematisk styrning, planering och uppföljning av åtgärder. Det gäller t.ex. åtgärder med anledning av påpekanden i äldreomsorgsinspektörernas och äldreombudsmannens rapporter.

Ett framgångsrikt systematiskt kvalitetsarbete tar sin utgångspunkt i att identifiera de problemområden som finns i verksamheten. När sådant som inte fungerar kommer fram i ljuset, finns det en möjlighet att förändra, och när en god idé eller en bra verksamhet uppmärksammas kan den spridas vidare till andra. Därför behövs både goda och dåliga exempel på hur äldreomsorg fungerar, från äldre som har erfarenhet från stadens äldreomsorg och deras närstående¹.

Enligt revisionskontoret har kommunstyrelsen och äldrenämnden en viktig uppgift i att övergripande stödja en positiv utveckling inom äldreomsorgen, bl.a. genom ett systematiskt kvalitetsarbete. Dessutom behövs en för staden gemensam värdegrund med etiska riktlinjer som klargör grundläggande förhållnings- och arbetssätt.

Även om revisionskontorets granskning sammantaget ger en dyster bild av det sociala innehållet i dagen på många vård- och omsorgsboenden, så finns det goda exempel. Ett sådant exempel är det granskade gruppboendet på Mälarbacken i Bromma stadsdelsnämnd. Där finns ett mer utvecklat förhållnings- och arbetssätt när det gäller sociala aktiviteter, och där används bl.a. arbetsmetoden reminiscens för att utveckla innehållet i de äldres dag.

¹ Äldreombudsmannens årsrapport 2007



INNEHÅLL

Sid

1	Inledning.....	1
2	Revisionskontorets iakttagelser och kommentarer.....	2
2.1	Styrning och uppföljning av äldreomsorgen.....	2
	Mål och åtaganden.....	2
	Värdegrund med etiska riktlinjer för äldreomsorgen.....	3
	Stadens uppföljning och tillsyn av äldreomsorgen.....	3
	Fullmäktiges planerings- och uppföljningssystem.....	5
2.2	Socialt innehåll i dagen.....	6
	Aktiviteter.....	6
	Måltider.....	6
	Utevistelser.....	7
2.3	Dokumentation.....	8
3	Lagar och regler för äldreomsorgen.....	10
3.1	Socialtjänstlagen och Socialstyrelsens föreskrifter.....	10
3.2	Stadens äldreplan 2007 – 2011.....	10
3.3	Stadens riktlinjer.....	11
4	Fullmäktiges styrning av äldreomsorgen.....	12
4.1	Fullmäktiges styrmodell.....	12
4.2	Fullmäktiges mål avseende livskvalitet för äldre.....	12
5	Resultat av andra granskares tillsyn och inspektioner.....	13
5.1	Länsstyrelsen i Stockholms län.....	13
5.2	Stadens äldreomsorgsinspektörer.....	14
5.3	Stadens äldreombudsman.....	14

Bilagor:

Bilaga 1 ”Så ser du om äldreboendet är bra”, äldreomsorgsinspektörerna 2002

Bilaga 2 ”Olika arbetsmetoder vid demenssjukdom”, äldreomsorgsinspektörerna 2006

Bilaga 3 Delrapport för Bromma stadsdelsnämnd

Bilaga 4 Delrapport för Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd

Bilaga 5 Delrapport för Södermalms stadsdelsnämnd

1 Inledning

I stadens äldreplan och fullmäktiges budget framgår att staden ska fokusera på ökad livskvalitet för äldre, bl.a. genom ett större socialt innehåll i verksamheten. Mot denna bakgrund har revisionskontoret granskat ett antal vård- och omsorgsboenden inom tre stadsdelsnämnder. Granskningens syfte har varit att bedöma om äldre med behov av social stimulans och stöd i sociala aktiviteter, får detta tillgodosett i enlighet med fullmäktiges ambition att öka livskvaliteten för äldre.

En god vård och omsorg förutsätter tydliga mål och väl fungerande former för styrning och uppföljning på alla nivåer – central nivå, nämndnivå, enhetsnivå och individuell nivå. I granskningen har därför ingått att bedöma hur stadens styrning och uppföljning inom området ”livskvalitet för äldre” fungerar på olika nivåer.

Den individuella dokumentationen är viktig för att garantera den äldres rättssäkerhet och säkerställa en god vård och omsorg med kvalitet i insatserna. En viktig del i revisionsprojektet har därför varit att även granska om den individuella dokumentationen är tillräcklig, väsentlig och korrekt, samt om den omfattar planering och uppföljning av sociala aktiviteter för den enskilde.

I granskningen har stadsdelsnämnderna Bromma, Enskede-Årsta-Vantör och Södermalm ingått. Inom varje stadsdelsnämnd har två vård- och omsorgsboenden granskats. På förvaltningsnivå har intervjuer genomförts med äldreomsorgschef, medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS), controller/administrativ sekreterare och i vissa fall rehabpersonal.

På enhetsnivå har intervjuer genomförts med enhetschef, personal och en anhörig vid respektive granskat gruppboende. I arbetet har också ingått dokumentgranskning (verksamhetsplan och andra styrdokument) samt aktgranskning. Personalintervjuerna har genomförts av konsult².

Diskussion och avstämning med förvaltningschefen och äldreomsorgsinspektörerna vid äldrenämnden har också varit en viktig del i granskningen. Som en del i granskningen har även ingått ett studiebesök vid det kommunala demensboendet Eken i Järfälla. Under år 2007 fick Eken Demensförbundets pris för ”Bästa omvårdnad”.

I denna övergripande rapport redovisas först kontorets samlade iakttagelser och kommentarer i avsnittet ”Det sociala innehållet i de äldres dag”. Därefter följer faktaavsnitt om ”Lagar och regler för äldreomsorgen”, ”Fullmäktiges styrning

² Carlén & Werner AB



av äldreomsorgen” samt ”Resultat av andra granskares tillsyn och inspektioner”. Som bilaga till denna rapport finns äldreomsorgsinspektörernas sammanställning ”Så ser du om äldreboendet är bra” samt ”Arbetsmetoder för boenden för dementa”. Dessutom finns en delrapport för respektive granskad stadsdelsnämnd.

Resultatet av revisionskontorets granskning har återrapporterats och diskuterats med verksamhetsansvariga vid berörda stadsdelsförvaltningar. Respektive delrapport har även lämnats för faktakontroll till berörd förvaltning.

Drygt 112 000 stockholmare är 65 år eller äldre. Av dessa bor ca 6 700 personer i s.k. vård- och omsorgsboenden, dvs. permanent boende med heldygnsomsorg. Många av de äldre på dessa boenden har demenssjukdomar, även om alla inte har en fastställd diagnos.

2 Revisionskontorets iakttagelser och kommentarer

I detta avsnitt redovisas revisionskontorets iakttagelser och kommentarer under de tre huvudrubrikerna ”Styrning och uppföljning av äldreomsorgen”, ”Socialt innehåll i dagen” och ”Dokumentation”.

2.1 Styrning och uppföljning av äldreomsorgen

Mål och åtaganden

Revisionskontoret konstaterar att *fullmäktige* i budget 2008 har två verksamhetsmål som berör livskvalitet för äldre i vård- och omsorgsboenden (se avsnitt 4.2). Enligt revisionskontoret ger dessa mål inte tillräcklig vägledning för verksamheten. I fullmäktiges budgettext och andra styrdokument finns dock formuleringar där det framhålls att staden ska fokusera på ökad livskvalitet för äldre bl.a. genom ett större socialt innehåll i verksamheten. Fullmäktige har också fastställt indikatorer och aktiviteter med inriktning på livskvalitet (bl.a. måltider och utevistelser).

Granskningen visar även att målen på *nämndnivå* sällan innebär någon konkretisering av fullmäktiges ambition vad gäller ökad livskvalitet för äldre. Nämndmålen ger därmed inte några tydliga styrsignaler till enhetsnivån, dvs. till verksamheten. Nämndmålen är inte heller uppföljningsbara på ett meningsfullt sätt.

Revisionskontoret konstaterar även att såväl fullmäktiges mål som målen på nämndnivå är förhållandevis okända för personalen vid flertalet av de granskade



boendena. Personalen känner däremot vanligen till de åtaganden som finns i den egna enhetens verksamhetsplan.

På *enhetsnivån* har de granskade gruppboendena inom Bromma stadsdelsnämnd förhållandevis konkreta åtaganden och kvalitetsgarantier vad gäller utevistelser, måltider och sociala aktiviteter. Inom Enskede-Årsta-Vantör respektive Södermalm är dock enheternas åtaganden och garantier förhållandevis allmänna och tillför endast undantagsvis något utöver vad som krävs i lag och riktlinjer.

Värdegrund med etiska riktlinjer för äldreomsorgen

Revisionskontoret konstaterar att inte någon av de granskade stadsdelsnämnderna har en för nämnden gemensam värdegrund med etiska riktlinjer för äldreomsorgen. Några av de granskade enheterna har dock en dokumenterad värdegrund som beskriver vilket förhållnings- och synsätt som ska prägla verksamheten. Som goda exempel i detta avseende kan nämnas Mälarbacken i Bromma och Guldrölloshemmet på Södermalm.

De intervjuade äldreomsorgscheferna och flertalet enhetschefer framhåller att en gemensam värdegrund med etiska riktlinjer skulle vara ett stöd i verksamheten. De anser också en sådan värdegrund med fördel kan vara stadsövergripande. Även de intervjuade personalgrupperna anser att detta behövs. Under intervjuerna har också framhållits att det vore bra med gemensamt anordnad fortbildning i form av t.ex. seminarier och temadagar kring etiska riktlinjer och förhållningssätt inom äldreomsorgen.

Revisionskontoret anser att det är viktigt att vården och omsorgen utgår från en gemensam värdegrund och att det finns en etisk plattform som ligger till grund för förhållnings- och arbetssätt. Kontoret delar äldreomsorgsinspektörernas uppfattning att få verksamheter är så beroende som äldreomsorgen av att de anställda behärskar den sociala dimensionen i arbetet.³

Stadens uppföljning och tillsyn av äldreomsorgen

För uppföljning av livskvalitet inom äldreomsorgen har fullmäktige uttryckt två indikatorer – upplevelse av maten och måltidssituationen samt antal verksamheter som drivs i samarbete med frivilligorganisationer. Dessa två indikatorer ger, enligt revisionskontoret, inte tillräckligt underlag för att bedöma innehåll och kvalitet i verksamheten vid stadens vård- och omsorgsboenden. Enligt kontorets mening behöver nuvarande indikatorer kompletteras med indikatorer avseende bl.a. utevistelse och sociala aktiviteter.

³ Äldreomsorgsinspektörernas årsrapport 2003



Det är också synnerligen angeläget att på enhetsnivå ha en redovisning som bygger på en individuell uppföljning av hur de äldres behov av social stimulans tillgodoses. För närvarande finns endast undantagsvis sådan individuell uppföljning.

Enligt stadens riktlinjer⁴ ska uppföljning ske årligen av stadens vård- och boenden (kommunala och enskilt drivna) med utgångspunkt från en för staden gemensam checklista. Resultaten av uppföljningarna ska rapporteras till stadsledningskontoret och sammanställas i en rapport till fullmäktige vartannat år. Syftet med uppföljningen är att få kunskap om vilka styrkor, svagheter och angelägna förbättringsområden som finns. Uppföljningen görs vanligen av respektive stadsdelsnämnds medicinskt ansvariga sjuksköterska (MAS) och särskilda administrativa sekreterare (SAS). Enligt revisionskontoret förutsätter en meningsfull uppföljning såväl ingående intervjuer som noggranna observationer på plats för att kunna fylla i checklistan. Det är inte möjligt att enbart skicka ut listan till respektive utförare för "ifyllande". Detta har även framförts av flera av de intervjuade som framhåller att checklistan i sig är alltför summarisk, och det behövs ingående kommentarer för att ge en nyanserad bild av verksamheten. Revisionskontoret delar denna uppfattning.

Enligt revisionskontoret ger äldreombudsmannens och äldreomsorgsinspektörernas uppföljning värdefull kunskap som underlag för ett systematiskt kvalitetsarbete och en utveckling av stadens äldreomsorg. Det gäller såväl de goda som de dåliga exemplen. Kontoret anser dock att det är anmärkningsvärt att så många iakttagelser vad gäller brister och utvecklingsområden återkommer år efter år i rapporterna utan att det verkar ske någon påtaglig förbättring. Även externa bedömare, som t.ex. länsstyrelsen, framför återkommande kritik.

Som exempel på ovanstående kan nämnas att i äldreomsorgsinspektörerna redan i sin årsrapport 2003, med underrubriken "Vardagsliv och framgångsfaktorer", framhöll följande:

"När de äldres vardag vid ett boende diskuteras används ofta ord som social stimulans, aktivitet, meningsfullhet osv. vår uppfattning är att vi behöver utveckla resonemanget kring vad som egentligen avses med dessa begrepp och hur man bör arbeta med innehållet i vardagen. Det finns de som menar att behovet av stimulans och aktiviteter på äldreboenden är överskattat. Uppfattningen vi ibland mött vid granskningen går ungefär ut på att de flesta äldre vill bli lämnade i fred och att det inte finns någon anledning att gå in och störa i ett naturligt avstannande livsförlopp. Denna ståndpunkt kan lätt sprida sig i en arbetsgrupp som saknar ledning och inte har diskuterat de äldres existentiella förutsättningar, och således inte heller fastslagit någon etisk plattform som ligger till

⁴ Kf 2005-12-12



grund för arbetet. Det kan leda till ett konserverat arbetssätt som inriktar sig på de mest basala behoven och begränsar de äldres möjligheter till ett värdigt vardagsliv.”

I äldreomsorgsinspektörernas rapporter lyfts även goda exempel fram, liksom förhållanden som kännetecknar ett bra äldreboende. I *bilaga 1* finns äldreomsorgsinspektörernas sammanställning från år 2002 – ”Så ser du om äldreboendet är bra”.

Fullmäktiges planerings- och uppföljningssystem

Staden har fr.o.m. år 2008 infört en ny webbaserad planerings- och uppföljningsmodell (ILS-webb). Enligt revisionskontoret har ILS-webben en bra struktur som är lätt att följa på datorskärmen.

När denna struktur tillämpas i nämndernas och enheternas ”traditionella” verksamhetsplaner blir det däremot mycket svårt att få en överblick över mål och åtaganden för de olika verksamhetsområdena. Eftersom det fortfarande är dessa verksamhetsplaner som används som styrdokument i verksamheten, är det enligt kontorets mening viktigt att utveckla en bättre struktur i planerna.

Sammanfattningsvis anser revisionskontoret att styrningen, planeringen och uppföljningen av det sociala innehållet i vård- och omsorgsboenden för äldre behöver utvecklas. Kontoret saknar tydliga mål för verksamheten och en systematisk styrning, planering och uppföljning av åtgärder på både central nivå och stadsdelsnämnds nivå. Det gäller t.ex. åtgärder med anledning av påpekanden i äldreomsorgsinspektörernas och äldreombudsmannens rapporter. Enligt kontorets mening har kommunstyrelsen och äldrenämnden en viktig uppgift för att övergripande säkerställa en sådan systematisk planering och uppföljning.

Det är även angeläget att enheternas åtaganden och garantier blir mer konkreta och uppföljningsbara. På samma sätt måste enheternas planering och uppföljning utvecklas – särskilt den individuella – vad gäller socialt innehåll i dagen – dvs. måltider, utevistelser samt social samvaro och aktiviteter m.m.

Avsaknaden av tydliga mål och åtaganden samt en väl förankrad värdegrund leder lätt till brister i förhållningssätt och arbetssätt, vilket innebär en sämre livskvalitet för de äldre. Självklart är också en engagerad ledning och en kompetent personal av avgörande betydelse för kvaliteten i verksamheten, vilket utvecklas mer i nästa avsnitt.

Revisionskontoret kan konstatera att det sedan länge finns en kunskap och en medvetenhet om angelägna förbättringsbehov vad gäller socialt innehåll i dagen. Trots olika satsningar för att åtgärda bristerna, finns dock problembilden i hu-

vudsak kvar. Revisionskontoret vill även betona vikten av brukarperspektivet, dvs. de äldres perspektiv i vården och omsorgen, det gäller inte minst när mål, åtaganden och kvalitetsgarantier avseende livskvalitet formuleras. Det är också viktigt att mål, åtaganden och kvalitetsgarantier diskuteras och förankras i alla personalgrupper så att de är kända och självklara utgångspunkter i det dagliga arbetet. Kontoret vill också betona vikten av en för staden sammanhållen och regelbundet återkommande ”brukarundersökning” vad gäller vård- och omsorgsboenden för äldre.

2.2 Socialt innehåll i dagen

Aktiviteter

På de granskade gruppboendena finns vanligen en gemensam aktivitetsplanering. Dels finns större aktiviteter för hela enheten (t.ex. tédans en gång per månad och midsommarfirande), dels finns en oftast veckovis planering av mer vardagsnära aktiviteter för gruppboendet (t.ex. tidningsläsning och filmvisning). Aktiviteterna följs som regel upp genom markering på en lista av hur många av de boende som deltagit. Det finns dock ingen individuell uppföljning varför det inte är möjligt att se vad varje enskild boende deltagit i. Kontoret har även fått intrycket att planerade aktiviteter inte alltid genomförs.

Revisionskontoret kan konstatera att de sociala aktiviteterna – särskilt de individuella – behöver utvecklas vid flertalet av de granskade gruppboendena, vilket de intervjuade anhöriga instämmer i. Intrycket är att det på många håll inte finns särskilt stor variation i aktiviteterna och att aktiviteterna inte alltid utgår från de boendes behov och önskemål. Generellt saknas också en individuell planering och uppföljning av aktiviteter. Sammantaget innebär detta att många äldre inte verkar få tillräcklig stimulans och social samvaro och att det sociala innehållet i dagen förefaller torftigt för många boende.

Det granskade gruppboendet på Mälarbacken har dock ett mer utvecklat förhållnings- och arbetssätt när det gäller sociala aktiviteter. Här används bl.a. arbetsmetoden reminiscens för att öka de äldres livskvalitet genom att aktivt stimulera minnen från tidigare liv och på olika sätt kommunicera kring detta. På det granskade gruppboendet drivs även ett särskilt projekt – Kalejdoskop – för att utveckla innehållet i de äldres vardag.

Måltider

Några av de granskade gruppboendena tillämpar s.k. ”pedagogiska måltider” som arbetssätt. Vid sådana måltider äter personalen tillsammans med de boende och leder samtalet vid bordet, och fungerar på så sätt som ”förebilder”. Pedagogiska måltider är ett viktigt arbetssätt med syfte att skapa meningsfulla måltids-situationer som bidrar till att upprätta de boendes funktioner. Detta gäller sär-



skilt vid gruppboenden med dementa äldre. Med hänsyn till måltidernas stora betydelse i de äldres dag lyfter både äldreombudsmannen och äldreomsorgsinpektörerna fram detta arbetssätt.

Södermalms stadsdelsnämnd har nyligen fastställt riktlinjer för pedagogiska måltider inom nämndens alla verksamheter, inklusive vård- och omsorgsboenden. Bromma stadsdelsnämnd har sedan flera år sådana riktlinjer, medan Enske-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd saknar detta. Revisionskontoret anser att sådana riktlinjer behövs för att klargöra syfte och former för pedagogiska måltider.

Utevistelser

Enligt fullmäktiges budget 2008 har alla äldre i vård- och omsorgsboenden rätt till utevistelse. Revisionskontoret konstaterar att fullmäktiges ambitioner om utevistelse för alla inte kan uppfyllas. På flertalet av de granskade gruppboendena anser den intervjuade personalen att nuvarande bemanning innebär starkt begränsade möjligheter att erbjuda regelbunden utevistelse. Det medför att många äldre i praktiken aldrig, eller endast mycket sällan, kommer ut. Anhöriga som kontoret intervjuat framhåller också att de äldre alltför sällan får komma ut och få frisk luft och solljus.

Revisionskontoret kan också konstatera att de granskade gruppboendena har olika "fysiska" förutsättningar för att erbjuda utevistelser. Vissa gruppboenden har tillgång till stora balkonger eller parker som är enkelt tillgängliga, medan andra har betydligt sämre förutsättningar. Det finns således en bristande överensstämmelse mellan politiska ambitioner och verklighet när det gäller att tillgodose de äldres behov utevistelser.

Sammanfattningsvis anser revisionskontoret att det finns en gap mellan de politiska ambitionerna och verkligheten för äldre på vård- och omsorgsboenden. Avsaknaden av ett meningsfullt innehåll i de äldres dag är påtaglig i flertalet av de granskade gruppboendena. Kontoret bedömer att många äldre med behov av social stimulans och stöd i sociala aktiviteter inte får detta tillgodosett i enlighet med fullmäktiges ambition. Det finns ett stort behov av att utveckla såväl måltiderna som möjligheterna till utevistelser och sociala aktiviteter.

Enligt kontorets mening har en kunnig, engagerad och närvarande ledning samt personal med rätt kompetens och förhållningssätt – en avgörande betydelse för att uppnå socialtjänstlagens krav samt fullmäktiges mål om kvalitet. En tillräcklig bemanning är också nödvändig enligt den intervjuade personalen, vilket även framhålls av äldreomsorgsinpektörerna och äldreombudsmannen. I ett lågt bemannat gruppboende hinner inte personalen sitta ned och "bara prata" eller göra "det lilla extra" som kan höja livskvaliteten. Kontoret vill därför understryka



vikten av att det finns resurser och arbetsformer som gör det möjligt att uppfylla socialtjänstens uppdrag, dvs. att tillgodose de äldres sociala, fysiska, medicinska, psykiska och existentiella behov. Det är också grundläggande att utveckla förhållnings- och arbetssätt som stimulerar de äldres funktionsförmåga.

I granskningen har framgått att det sällan finns någon individuell planering i syfte att erbjuda varje boende ett socialt innehåll i dagen. Det finns inte heller någon individuell uppföljning av vad den boende får del av i form av social samvaro och aktiviteter samt utevistelser. Kontoret anser att det är synnerligen angeläget att sådan individuell planering och uppföljning utvecklas. De anhöriga som intervjuats framhåller vikten av att kunna se vilka sociala aktiviteter som planeras den närstående äldre och vilka hon/han deltagit i.

Det finns anledning att ta fasta på vad bl.a. äldreombudsmannen betonat i sin senaste årsrapport. I rapporten framhålls att det är angeläget att utveckla nya arbetssätt (t.ex. reminiscens och pedagogiska måltider), och att forma innehållet i vård och omsorg på ett sådant sätt att social samvaro med meningsbärande kontakter kan erbjudas. Även äldreomsorgsinspektörerna framhåller vikten av detta och har som bilaga till sin årsrapport 2006 sammanställt olika beprövade arbetsmetoder vid demenssjukdom (se *bilaga 2* "Arbetsmetoder på boenden för dementa").

2.3 Dokumentation

Som stöd för en systematisk utförardokumentation inom omsorgsverksamheten har staden utvecklat och under första kvartalet 2007 infört dokumentationssystemet ParaSol. Revisionskontoret har gått igenom såväl den manuella dokumentationen i de individuella SoL-pärmarna, som dokumentationen i ParaSol vid de granskade gruppboendena. Inom Södermalms stadsdelsnämnd hade ParaSol ännu inte tagit i bruk vid granskningstillfället. Vid de båda granskade enheterna användes därför enbart manuell dokumentation.

Den genomförda aktgranskningen visar att det i nuläget finns stora brister i dokumentationen som rör den enskilde – i genomförandeplan och journalanteckningar. Aktgranskningen visar också att den individuella dokumentationen sällan innehåller några noteringar vad gäller den boendes sociala innehåll i dagen.

Biståndsbeslutet innehåller vanligen inte någon precisering av vilka insatser den enskilde ska få hjälp med för att uppnå en skälig levnadsnivå, utan ofta anges endast "vård- och omsorgsboende" eller liknande. Detta förutsätter att den boendes behov och önskemål istället klargörs av utföraren och ligger till grund för genomförandeplanen.



I genomförandeplanen finns emellertid sällan några mål för insatsen och inte heller någon beskrivning av hur insatsen ska omsättas i praktisk handling (hur, när och av vem). Av genomförandeplanen framgår inte heller alltid vilka personer som deltagit i planeringen. Eftersom de granskade genomförandeplanerna mycket sällan varit undertecknade finns en uppenbar risk för att de boendes inflytande och delaktighet inte tillgodoses, samt att de boendes rättsäkerhet inte kan garanteras.

Revisionskontoret kan också konstatera att övergången från manuella journalanteckningar till dokumentation i ParaSoL medfört olika praktiska problem – som t.ex. brist på datorer, dataovana och långsam uppkoppling. Dessutom finns en osäkerhet om vad som ska dokumenteras. Sammantaget har detta inneburit att löpande journalanteckningarna i princip har upphört. Enligt revisionskontoret är detta allvarligt ur både omvårdnadssynpunkt och rättssäkerhetssynpunkt.

Ett annat problem som lyfts fram i granskningen är att sjuksköterskor och paramedicinare ibland behöver dokumentera dubbelt (Vodok och ParaSol) eftersom det saknas en koppling mellan systemen. Det saknas också klarhet om sjuksköterskan (motsvarande) ska skriva in ordinationer etc. i ParaSol. På vissa gruppboenden skriver sjuksköterskan in relevanta HSL-anteckningar även i ParaSol för att säkerställa att omvårdnadspersonalen får denna information.

Sammanfattningsvis finns således allvarliga brister i dokumentationen:

- Genomförandeplanerna anger endast undantagsvis mål för de insatser som ska utföras
- Levnadsberättelser (motsvarande) finns vanligen, men saknas ibland eller är bristfälliga
- Genomförandeplanerna saknar i flertalet fall konkretisering av hur insatserna ska utföras
- Underskrifter – som visar att den äldre eller dennes företrädare haft inflytande och varit delaktig i planeringen – saknas i princip genomgående
- De fortlöpande journalanteckningarna är i samtliga fall mycket knapphändiga efter införandet av ParaSoL
- Den individuella dokumentationen innehåller sällan noteringar om sociala aktiviteter.

Enligt revisionskontoret kan ovanstående brister få allvarliga konsekvenser för vården och omsorgen om den enskilde. En god och säker vård och omsorg förutsätter en individuell dokumentation som innehåller tillräcklig, väsentlig och korrekt information. Kontoret anser att detta är en central ledningsfråga att tillse att dokumentationen uppfyller kraven i lag och riktlinjer. Kontoret bedömer också att det finns ett fortsatt stort behov av utbildnings- och informationsinsatser i dokumentationsfrågor efter införandet av ParaSoL.



I stadsdelsnämndernas ansvar för dokumentationen ligger bl.a. att se till att personalen har kunskap om och följer regler som gäller, och att det finns tid avsatt för dokumentation. Revisionskontoret vill därför understryka vikten av att nämnden säkerställer att dokumentationen i Para Sol är tillräcklig, väsentlig och korrekt.

3 Lagar och regler för äldreomsorgen

Kommunernas ansvar för service och omsorg regleras i socialtjänstlagen (SoL) och ansvaret för hälso- och sjukvård i hälso- och sjukvårdslagen (HSL). Utöver detta har fullmäktige i staden antagit ett antal stadsövergripande styrdokument. Varje år fastställer fullmäktige också mål för äldreomsorgen i sin budget.

3.1 Socialtjänstlagen och Socialstyrelsens föreskrifter

SoL är en ramlag som anger inriktningen för bl.a. äldreomsorgen. Enligt 5 kap. 4§ SoL ska socialtjänstnämnden verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra.

En av de viktigaste principerna i SoL är att verksamheten ska präglas av en helhetssyn på individen och dennes behov – där sociala, fysiska, medicinska, psykiska och existentiella behov ska beaktas (SOSFS 1998:8).

Av 11 kap. 5 § SoL framgår att handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförandet av beslut om stödinsatser, vård och behandling ska dokumenteras. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtagits i ärendet samt faktiska omständigheter av betydelse.

3.2 Stadens äldreplan 2007 – 2011

Stadens äldreplan är den kommungemensamma plattformen för stadens äldreomsorg och vägledande för stadsdelsnämndernas utformning av verksamheten. Av äldreplanen 2007-2011 framgår att äldreomsorgen ska bidra till att höja den enskildes livskvalitet.

Bl.a. anges att staden på olika sätt ska stimulera tillkomsten av öppna verksamheter för samvaro och aktiviteter. Det ska även finnas möjlighet för äldre att delta i dagsutflykter under sommaren. Vidare anges att alla som har insatser från äldreomsorgen har rätt till utevistelse samt att kultur i olika former ska ges stort utrymme i äldreomsorgen. Av planen framgår även att maten och måltidssituationen är en viktig kvalitetsfaktor. Måltidssituationen ska vara inbjudande och stimulera aptiten. I planen finns dock inte någon tydlig etisk värdegrund vad gäller förhållnings- och arbetssätt inom äldreomsorgen.

3.3 Stadens riktlinjer

I enlighet med äldreplanen och som komplement till lagstiftningen har riktlinjer utarbetats som ska ge stöd och vägledning till chefer och biståndshandläggare i myndighetsutövningen samt öka förutsättningarna för en likvärdig äldreomsorg i hela staden.

Av stadens *Riktlinjer för handläggning av ärenden enligt SoL och LSS inom äldreomsorgen*⁵ framgår att behovsbedömningen ska bygga på en helhetssyn där den enskildes situation och möjligheter ska sammanvägas med medicinska, psykiska, sociala och existentiella behov. Valet av insatser ska ske mot bakgrund av den enskildes totala situation. Insatserna ska utformas i samråd med den enskilde, vara flexibla och så långt det är möjligt tillgodose den enskildes önskemål.

Av riktlinjerna framgår vidare att biståndshandläggarens uppföljningsansvar även gäller personer med beslut om särskilt boende, även om dessa beslut inte är tidsbegränsade. Biståndshandläggaren ska försäkra sig om att de planerade insatserna som anges i genomförandeplanen utförs, att den enskildes behov är tillgodosedda och att insatserna är av god kvalitet. Biståndshandläggaren ska minst en gång per år bedöma om insatserna ska fortsätta eller ändras.

I riktlinjerna framhålls under avsnittet "Insatser i hemtjänst" (5.5) att måltidssituationen ska vara inbjudande och stimulera aptiten samt att den mat som serveras ska vara vällagad och näringsmässigt anpassad till äldres behov. Under samma avsnitt anges också att möjligheten till utevistelse är en rättighet för alla. Det är därför enligt riktlinjerna angeläget att i biståndsbedömningen beakta den enskildes behov och önskemål av utevistelse och sociala aktiviteter. Revisionskontoret konstaterar att äldreplanens målformulering avseende måltidssituationen samt rätten till utevistelse endast återfinns under avsnittet "Insatser i hemtjänst". Någon motsvarande skrivning finns inte under avsnittet "Särskilt boende". Där emot framgår av fullmäktiges budget 2008 att alla boende på vård- och omsorgsboenden har rätt till utevistelse (Kf-aktivitet, bilaga 4:9).

Enligt *Riktlinjer gällande dokumentation för utförare av äldreomsorg i Stockholms stad*⁶ ska utföraren upprätta en genomförandeplan i samråd med den enskilde eller dennes företrädare. Av genomförandeplanen ska framgå vad, vem, när och hur insatserna ska utformas samt hur insatserna ska följas upp. I genomförandeplanen ska mål och tidpunkt för uppföljning av målen anges. Först när genomförandeplanen har godkänts och skrivits under av den boende (eller den som företräder den boende) och av utföraren (kontaktman eller någon annan i verksamheten som ansvarar för planen), betraktas den som upprättad och klar. Utföraren är skyldig att lämna en upprättad och klar genomförandeplan till bi-

⁵ Kf-beslut 2007-12-11

⁶ 2005-01-25



ståndshandläggaren inom femton dagar från det att beställningen mottagits. Biståndshandläggaren ska försäkra sig om att en genomförandepplan inkommit.

4 Fullmäktiges styrning av äldreomsorgen

4.1 Fullmäktiges styrmodell

Fr.o.m. år 2008 har staden infört ett nytt webbaserad planerings- och uppföljningssystem (ILS-webb). Som en del i denna modell har fullmäktige i sin budget 2008 fastställt tre övergripande *inriktningsmål*. Under respektive inriktningsmål redovisas mål för de olika verksamhetsområdena. Genom *verksamhetsmålen* klargörs vilka uppdrag som ålagts verksamheterna. Fullmäktige har därutöver fattat beslut om *indikatorer* och *aktiviteter* för de verksamhetsmål som kommunstyrelsen ska följa upp under året.

Alla nämnder ska med utgångspunkt från fullmäktiges mål fastställa uppföljningsbara *nämndmål*. Nämndernas mål ska konkretisera fullmäktiges mål och ge tydliga styrsignaler till enheterna. Enheterna ska i sin tur formulera *åtaganden* som uttrycker vad enheten kan åta sig att genomföra, inom ramen för de resurser som avsatts, för att uppnå nämndmålen. Enheternas åtaganden ska utgå från nämndmålen och en brukardialog och konkretisera enhetens verksamhet under året. Brukardialogen ska också vara underlag för enheternas *kvalitetsgarantier*.

4.2 Fullmäktiges mål avseende livskvalitet för äldre

Fullmäktige har i budget 2008 uttryckt två verksamhetsmål som berör livskvalitet för äldre i vård- och omsorgsboenden.

Verksamhetsmål

Kvaliteten inom stadens omsorgsverksamhet ska öka – trygghet, värdighet och valfrihet ska prägla hela omsorgen

Av budgettexten framgår att staden ska fokusera på ökad livskvalitet för äldre bl.a. genom ett större socialt innehåll i verksamheten. Fullmäktige framhåller också att deltagande i enkla vardagsaktiviteter är ett utmärkt sätt att höja livskvaliteten för de äldre. Vidare framhålls att det är betydelsefullt att komma ut från sin bostad och att äldre i vård- och omsorgsboende ska ha rätt till utevistelse. Av budgeten framgår även att staden genomför särskilda insatser för att se till att de äldre får god och näringsriktig mat samt en lustfylld måltidsupplevelse.

Indikatorer:

- Upplevelse av maten och måltidssituationen (SDN och ÄN)
- Antal verksamheter som drivs i samarbete med frivilligorganisationer (SDN och ÄN)



Aktiviteter:

- Genomföra insatser för att förbättra matkvaliteten och måltidsupplevelser (SDN)
- Kostprojektet fortsätter (ÄN)
- Alla boende på vård- och omsorgsboende ska ha rätt till utevistelse (SDN)

Verksamhetsmål

Stockholmarna ska uppleva ett rikt, varierat och tillgängligt kultur- och idrottsliv

I budgettexten framhålls att kultur i olika former ska ges större utrymme i äldreomsorgen. Musik, böcker och konst kan för många vara betydelsefulla livskvalitetsfaktorer. Samarbetet mellan exempelvis Kulturskolan och äldreomsorgen kan stödjas och uppmuntras.

Indikatorer:

- För detta mål finns inte angivet några indikatorer.

Aktiviteter:

- Utveckla kulturinsatserna inom äldreomsorgen (ÄN)

5 Resultat av andra granskares tillsyn och inspektioner

Verksamhetsuppföljning och tillsyn inom äldreomsorgen sker genom ett antal olika tillsynsmyndigheter och granskare. På det nationella planen finns Socialstyrelsen och länsstyrelserna. I Stockholms stad finns stadens äldreomsorgsinpektörer och äldreombudsmannen.

5.1 Länsstyrelsen i Stockholms län

I Faktablad 2008:01 redovisar länsstyrelsen resultatet av en enkät till länets särskilda boenden för äldre. Mot bakgrund av enkäten, vilken nu genomförts för tredje året i rad, framhåller länsstyrelsen att en bättre bostadsstandard har ökat livskvaliteten för många äldre. Dokumentationen i de särskilda boendena för äldre måste dock förbättras och det dagliga livet fyllas med individuellt utformat innehåll.

Vidare framhålls att omsorgen om demenssjuka behöver utvecklas liksom att personalen behöver stöd och ledning av närvarande och kunniga chefer. Länsstyrelsen framhåller att konstaterade svagheter inom äldreomsorgen intimt hänger samman med chefskap och ledning. Det gäller t.ex. att dokumentationen inte är rättssäker, att det finns brister i kvalitetsarbetet och att den sociala stimulansen är otillräcklig.



5.2 Stadens äldreomsorgsinspektörer

Länsstyrelsernas bild bekräftas i äldreomsorgsinspektörernas *årsrapport 2007* (avser verksamhetsåret 2006). I rapporten framhålls bl.a.:

”Äldreomsorgen i Stockholms stad är i första hand inriktad på att tillgodose fysiska behov. De äldre som vi möter både inom hemtjänsten och i vård- och omsorgsboenden betonar ofta betydelsen av att få sina sociala behov tillgodosedda. De insatser som görs av frivilliga riktar sig mestadels till piggare äldre i ordinärt boende, och i regel inte till äldre med stora omsorgsbehov.”...”Det är ingen självklarhet för äldre som bor på särskilda boenden eller som har hjälp genom hemtjänst att få bestämma över sitt eget liv... När vi granskar och konstaterar att ett äldreboende inte lyckas skapa ett meningsfullt innehåll i vardagen så har det ofta två orsaker: Antingen är bemanningen för lågt tilltagen eller så har verksamheten för lite fokus på vardagliga aktiviteter när insatserna planeras.”

Inspektörernas *årsrapport 2008* (avser verksamhetsår 2007) fokuserar på ledarskap inom äldreomsorgen, personalens utbildningsbehov samt behovet att förbättra personaltäteten, främst inom vård- och omsorgsboendena. Inspektörerna framhåller bl.a. att för att kunna ge en värdig och säker omvårdnad krävs det en lägsta godtagbar personaltätet. I rapporten uppmärksammas även några goda exempel på vård- och omsorgsboenden i staden.

5.3 Stadens äldreombudsman

Äldreombudsmannen (ÄO) skriver i sin *årsrapport 2007* (avser verksamhetsåret 2006):

”Synpunkter har framförts över avsaknaden av stimulans och möjligheten att få en meningsfull tillvaro. Samtalen har ofta handlat om bristen på meningsfulla dagar i vård- och omsorgsboende.”

I äldreombudsmannens *årsrapport 2008* (avser verksamhetsåret 2007) framhåller ÄO bl.a. följande utifrån den helhetsbild som hon fått:

”Det finns ett tydligt behov av att utveckla innehållet i den vård och omsorg som erbjuds äldre i både hemtjänsten och vård- och omsorgsboenden”...”Fler äldre och närstående har framfört synpunkter över avsaknaden av stimulans och möjligheten att få stöd till en meningsfull tillvaro. Ett angeläget område är därför att utveckla nya arbetssätt, pedagogiska metoder samt att forma innehållet i vård och omsorg på ett sådant sätt att social samvaro med meningsbärande kontakter kan erbjudas. Det är angeläget att hitta former som tar sin utgångspunkt i den äldres individuella förutsättningar, behov och livsstil.”

ÄO framhåller vidare att det behövs ett verksamhetsnära ledarskap med rätt förutsättningar för arbetet så att individperspektivet stärks och utvecklas. Det är



också nödvändigt att personaltätheten är tillräcklig, så att en trygg och säker bemanning utifrån de äldres behov kan upprätthållas.

De synpunkter och klagomål som kommer till ÄO kan ses som ett uttryck för särskilt angelägna frågor. Upplevelsen att "ingen ser till mina individuella behov och önskemål" är grunden till flertalet klagomål och synpunkter. Det framkommer också att omsorgen om de äldre ibland i alltför stor utsträckning fokuserar på fysiska behov. Av de synpunkter som kom in under år 2007 var drygt 58 % relaterade till vård- och omsorgsboenden.

ÄO framhåller även att ett framgångsrikt systematiskt kvalitetsarbete tar sin utgångspunkt i att identifiera de problemområden som finns i verksamheten. När sådant som inte fungerar kommer fram i ljuset, finns det en möjlighet att förändra, och när en god idé eller en bra verksamhet uppmärksammas kan den spridas vidare till andra. Därför behövs både goda och dåliga exempel på hur äldreomsorg fungerar, från äldre som har erfarenhet från stadens äldreomsorg och deras närstående.

Elisabeth Englund
Revisor

Maria Löfgren
Revisor

Goda tecken

- + De gamlas behov är i fokus.
- + Personalen har tid och möjlighet att regelbundet diskutera hur arbetet ska gå till. Alla har kommit överens om de värderingar som utgör grunden för arbetet. Alla strävar mot gemensamma, väldefinierade och välkända mål.
- + Varje åldring har en speciell kontaktperson som har ett särskilt ansvar för hans eller hennes individuella välbefinnande.
- + Personalen känner till varje åldrings historia och strävar efter att låta honom eller henne få fortsätta ett leva enligt sin egen livsstil.
- + De anställda fokuserar på de gamlas individuella resurser och möjligheter och söker efter okonventionella lösningar.
- + Personalen äter tillsammans med de gamla och utnyttjar måltiderna för stimulerande samtal.
- + Chefen är en motor för en god utveckling: visionär och närvarande, tillgänglig och stödjande, tydlig och pålitlig.
- + Chefen orkar med sitt jobb, stannar kvar och garanterar kontinuitet i arbetet. En god kultur växer sig stark på arbetsplatsen.
- + Chefen och de anställda är nyfikna på nya arbetsmetoder och inställda på att utvecklas.
- + De anställda trivs, gillar sitt jobb och stannar kvar. De är sällan sjukskrivna.
- + Varje vårdare har tillräcklig kompetens och klarar alla arbetsmoment. Nya medarbetare får handledning och hjälp så att de snabbt lär sig jobbet.
- + De anställda hjälps åt, rycker in för varandra när det behövs och reder ut konflikter.
- + Vårdarna talar samma språk som de gamla och är hemmastadda i deras kultur.
- + De anställda får regelbundet fortbildning och möjlighet att utveckla särskilda talanger som kan användas i jobbet, till exempel lära sig spela piano.
- + Personalen välkomnar äldreomsorgsinspektören.

Dåliga tecken

- == Personalens egna behov styr.
- == De anställda saknar forum och tid för reflektion och diskussion om etik, vårdkvalitet och arbetsmetoder. Det finns inget gemensamt mål för arbetet; alla arbetar enligt något slags odefinierat "sunt förnuft".
- == Kontaktmannaskapet har inte införts eller sköts dåligt. Risken är stor att de gamlas individuella behov negligeras.
- == De anställda ser inte åldringarna som individer. De gamla måste rätta sig efter personalen och får inte behålla sin livsstil.
- == Personalen ser i första hand de gamlas tillkortakommanden och fastnar i ett problemperspektiv.
- == De anställda serverar och matar de gamla och äter sedan för sig själva.
- == Chefen drunknar i pappersarbetet, drar sig undan och lämnar sin plikt att leda och utveckla verksamheten.
- == Chefen byts ut gång på gång. Personalen får ständigt nya riktlinjer. Ingenting gäller i längden. Risken är stor att dåliga, informella ledare inför en negativ arbetskultur.
- == Personalen är inte mottaglig för nya idéer. "Här jobbar vi som vi alltid har gjort."
- == Personalomsättningen är stor. De anställda är ofta sjukskrivna. Många ser jobbet som ett tillfälligt påhugg. Trotjänarna är få och hårt belastade; ständigt måste de lära upp nybörjare i arbetet.
- == Många anställda saknar utbildning. Vissa klarar inte alla moment i jobbet, och så förblir det. Personalgruppen består av ett A- och ett B-lag och är i obalans.
- == De anställda har olösta konflikter och ställer inte upp för varandra.
- == Flera av de anställda har svårt att göra sig förstådda på de gamlas språk och känner inte till koderna i deras kultur.
- == De anställda får ingen vidareutbildning och uppmuntras inte att bidra till de gamlas tillvaro med sina egna, särskilda färdigheter.
- == Både chefen och de anställda är fientligt inställda när inspektören kommer.

Musikterapi

Få människor är oberörda av musik; genom sång och musik som haft betydelse för personen under olika delar av livet kan minnen aktiveras. Musikterapi bygger på att deltagarna, de dementa, deltar aktivt och inte enbart låter sig underhållas. Ofta använder sig arbetsterapeuter av musik- och sångterapi för att komma närmare den demenssjuke. De äldre kan sjunga med i gamla musikstycken och blir på det sättet lugnare. Denna metod kan med fördel användas även av omvårdnadspersonalen som komplement till det "musikskval" som i dag översvämmas en del demensavdelningar.

Taktil massage

Taktil massage kan vara ett sätt kommunicera när orden inte räcker till. Massagen har en avslappnande och smärtlindrande effekt och kan vara ett redskap för att lugna vid oro och rastlöshet. Det bör betonas att alla inte tycker om kroppskontakt, vilket naturligtvis måste respekteras. Att komma för nära en person som inte gett sin tillåtelse innebär en kränkning av integriteten.

Validation – Feilmetoden

Vid validation är målet att hjälpa den desorienterade att kommunicera på känslonivå genom att man hjälper den äldre att uttrycka sina önskningar och behov. Personalen accepterar, bekräftar och respekterar den äldres känslor utan att rubba deras verklighetsuppfattning. Validationsmål kan vara att återställa självkänslan, minska stress, minska behovet av kemiska och fysiska tvång, öka den verbala och icke-verbala kommunikationen samt att förbättra gångförmåga och det fysiska välbefinnandet.

Reminiscensmetoden

Reminiscensmetoden är en metod att aktivt väcka personens lust att minnas sådant de varit med om tidigare i livet. Den äldre omges bl.a. av föremål de känner igen, t.ex. äldre möbler, prydnadssaker och textilier. Metoden bygger även på att man ska få den äldre att känna igen dofter samt på hörsel- och synintryck.

Jagstödjande förhållningssätt

Ett metodiskt arbetssätt är nödvändigt för att personalen ska kunna utveckla förmågan att bemöta den demenssjuke. På så sätt får man ett redskap för att systematisera och sätta ord på den "tysta kunskap" som finns när det gäller bemötande. Jagstödjande förhållningssätt är en metod som har sin utgångspunkt i psykoanalytisk jagpsykologi. Metoden kan användas av både personal och anhöriga.

Genombrottsmetoden

Genombrottsmetoden innebär att personalen ser möjligheter till förbättring och genom att man ändrar rutiner samt formulerar tydliga och personfokuserade mål. Systematisk uppföljning av målen görs regelbundet, och därmed kan man följa hur målen uppfylls.

Enkla åtgärder som kan underlätta för den äldre

Med stigande ålder kan man t.ex. ha svårt att uppfatta saker i sin omgivning. För att underlätta och stimulera till ökat oberoende, finns det en del teman att arbeta med för att anpassa omvårdnadsmiljön för de äldre inom äldreomsorgen.¹⁰ Inför en måltid kan man exempelvis duka bordet med en färgad bordstablett och servera den kokta fisken eller filmjölken på färgat porslin så att den äldre ser maten och därmed eventuellt kan klara att äta själv.

¹⁰ Goda miljöer och aktiviteter för äldre. Helle Wijk, Studentlitteratur.

