



Tillsyn av rättssäkerheten för äldre personer i ordinärt boende

Sammanfattning

De flesta äldre anser att omsorgspersonalen har tillräcklig kompetens för att utföra insatserna och är i stort sett nöjda med insatserna från hemtjänsten. Länsstyrelserna har uppmärksammat att det är mer vanligt än tidigare att olika yrkesgrupper får handledning.

Tillsynen visar att det finns flera förbättringsområden. Inom myndighetsutövningen finns behov av förbättrad information till de äldre, både till innehåll och till form. Det är ovanligt att ansökningar om bistånd avser annat än det som ingår i kommunens riktlinjer för bistånd inom äldreomsorgen och de äldre accepterar den hemtjänst de får. Skriftliga rutiner för samverkan saknas i de flesta kommuner. Hemtjänstens dokumentation har stora brister vilket kan innebära att den äldres rättssäkerhet inte garanteras.

De äldre uppger att det är många olika personer som utför insatserna. De flesta kommuner arbetar med kontaktmannaskap men det innebär inte att personkontinuiteten är bra. Den äldre informeras sällan om vem som ska komma men personalen kommer oftast på avtalad tid.

Tillsynen visar att det inte finns några större skillnader länen emellan när det gäller den enskildes rättssäkerhet.

Text:

Stockholms län

Annemor Norell

Evabritt Cederblad

Västra Götalands län

Britt Johansson

Lena Eriksson

Lillemor Johansson

Foto: Rolf Cederblad

Faktabladet ingår i rapportserien för Västra Götalands län

Rapport: 2009:48

ISSN: 1403-168X

Faktabladet finns på

www.lansstyrelsen.se/

vastragotaland/publikationer/

rapporter samt på www.lansstyrelsen.se/stockholm/

publikationer.

Länsstyrelserna i Västra Götalands och Stockholms län har granskat hur handläggningsprocessen och genomförande av insatser inom äldreomsorgen hanteras i relation till lagstiftningen. Länsstyrelsen har i tidigare tillsyner uppmärksammat brister i de system som ska säkra den enskildes rättssäkerhet. Grundläggande för en rättssäker handläggning är att det är den enskildes önskemål om hjälp och behov som ligger till grund för hela handläggningsprocessen.

De båda länsstyrelserna har granskat rättssäkerheten för sammanlagt hundra äldre i tio kommuner; Grästorp, Munkedal, Stenungsund, Skövde, Ulricehamn, Salem, Vallentuna, Sigtuna, Vaxholm och Ekerö.

Granskningen har ägt rum under perioden november 2008 till mars 2009. Tillsynen har genomförts utifrån nationella bedömningskriterier inom olika ansvarsområden.

De personer som ingår i tillsynen som har intervjuats är över 65 år och har fått beslut om hemtjänstinsatser. Målsättningen var jämn fördelning mellan män och kvinnor, men flertalet som ingår är kvinnor. Länsstyrelsen har intervjuat flera olika yrkesgrupper och granskat den sociala dokumentationen från ansökan om hemtjänst till hur insatserna blir utförda. Varje ansvarig nämnd har fått ett tillsynsbeslut.

Det här har länsstyrelsen sett i tillsynen

Kompetens

Kompetens och kunskapsutveckling är av central betydelse för att nämndens handläggning av bistandsärenden och genomförandet av beslutade insatser utförs på ett rättssäkert sätt och med god kvalitet.

De flesta biståndshandläggare och hemtjänstens chefer har social högskoleutbildning men även andra utbildningar förekommer. I de granskade kommunerna varierar omsorgspersonalens utbildningsbakgrund men de flesta har gymnasieskolans omvårdningsprogram. Samtliga granskade kommuner har någon form av introduktionsprogram. Kompetensutveckling, handledning samt stöd och vägledning av närmaste chef sker i varierande omfattning. Exempel på kompetensutveckling som förekommer är kunskap om psykiska sjukdomar, data, social dokumentation, vardagsrehabilitering, diabetes, sårvård och etik.

De flesta äldre anser att omsorgspersonalen har tillräcklig kompetens för att utföra insatserna. Några framför att kvaliteten kan variera eftersom det är olika personer som utför insatserna.

Ansökan

En ansökan kan bestå av alltifrån att den äldre själv formulerar sin ansökan till att önskemål om hjälp formuleras om till en ansökan om hemtjänst, utan närmare precisering av de önskemål om insatser som den äldre uttryckt att han eller hon vill ha. Det framgår inte alltid vem som gjort ansökan och i samtal med äldre framgår ibland att "hemtjänsten bara ordnades" under en tid när de vistades på sjukhus eller var nedsatta av sjukdom. Hemtjänsten kan ha ordnats av anhöriga och de äldre accepterar den hemtjänst de får.



Drygt hälften av de äldre uppger att de fick framföra sina önskemål och behov vid ansökan. Av de övriga framgår att anhöriga har varit behjälpliga eller att de vid tillfället var sjuka och hade svårt att framföra sina behov och önskemål. Tillsynen visar att det är ovanligt att ansökningar om bistånd avser annat än det som ingår i kommunens riktlinjer.

Äldre är inte medvetna om att de har rätt att ansöka om andra insatser än de som ingår i kommunens riktlinjer. De vägleds av den information de får och anpassar sina önskemål till vad som är möjligt att få enligt kommunens utbud och riktlinjer. Tillsynen visar att det finns brister i informationen som den äldre behöver för att kunna tillvarata sina rättigheter.

Beslutsunderlag

I beslutsunderlaget beskrivs förhållanden som har med den äldres sjukdomstillstånd att göra liksom den äldres familj och



bostadsförhållanden. Sociala, psykiska och existentiella behov så som ensamhet, oro och livsfrågor redovisas sällan eller är inte alls beskrivna. Den enskildes egen syn på sina behov beskrivs endast i hälften av akterna. De äldre har oftast liten inblick i vad som skrivs i beslutsunderlaget.

Beslut

I de flesta akter är besluten formellt riktiga och handläggningstiden är ofta snabb. Datum för ansökan saknas i vissa akter och i några akter saknas ansökan helt, vilket innebär att beslutet inte är rättssäkert. I de granskade akterna framgår att besluten oftast överensstämmer med kommunens riktlinjer och det förekommer inga avslag eller delavslag i något av besluten. Många av de äldre är osäkra på vad som framgår av beslutet men uppger samtidigt att de är nöjda med den hjälp de får. Några uppger dock att de önskar promenader och städning oftare.

Verkställighet av beslut

Verkställighet av beslut dokumenteras i liten omfattning. Det framgår till exempel inte av biståndshandläggarnas dokumentation när och på vilket sätt eller till vilken hemtjänstgrupp beslutet har överlämnats för att utföras.

De flesta kommuner saknar skriftliga rutiner för hur samverkan ska ske mellan bestäl-

lare och utförare. I de kommuner som har skriftliga rutiner är dessa inte alltid kända av personalen. Den vanligaste metoden är att information överförs muntligt mellan personalen. Biståndshandläggare och hemtjänstpersonal träffas kontinuerligt för att följa upp de beslutade insatserna. Detta dokumenteras dock inte och de äldre är inte delaktiga.

Vid uppföljning av hemtjänstinsatser beskrivs inte den äldres uppfattning i dokumentationen. Det framgår inte heller att uppföljningen omfattar målen av de beslutade hemtjänstinsatserna. I samtal med de äldre uppger mindre än hälften att de varit delaktiga i uppföljning av insatser. Av övriga framgår att det oftast är hemtjänstpersonalen eller anhöriga som kontaktar biståndshandläggarna om att det behövs en förändring av insatsen. Biståndshandläggaren gör då en uppföljning eller omprövning av det förra beslutet.

Dokumentation under genomförande

Tillsynen visar att de flesta verksamheter inom hemtjänsten utformar någon form av genomförandeplan. Innehållet i de planer som upprättas beskriver sällan den äldre ur ett helhetsperspektiv. Det framgår inte hur ofta eller när insatsen ska utföras och det förekommer att personal som arbetar olika tider på dygnet utformar olika planer. Även om planen inte alltid stämmer överens med

biståndshandläggarens beslut av hemtjänstinsatser finns ofta en koppling mellan beslut och genomförandeplan.

Det framgår sällan hur den enskilde/företrädare har varit delaktig vid planeringen av hur hjälpen ska utföras. De äldre själva känner inte alltid till att de har någon genomförandeplan eller att någon frågat om de har några önskemål om när och hur insatserna ska genomföras.

I hälften av de granskade hemtjänstakterna saknas fortlöpande journalanteckningar. Övriga akter innehåller sporadiska anteckningar och det är svårt att följa händelser och skeenden över tid. I hemtjänstens dokumentation förekommer det att uppgifter som hör till hälso- och sjukvårdens dokumentation enligt patientdatalagen blandas med dokumentationen enligt socialtjänstlagen.

Dokumentationen innehåller inte alltid relevanta uppgifter och i något enstaka fall finns uppgifter som inte är respektfullt utformade. Det händer även att dokumentationen

skrivs med blyerts. Dokumentationen hålls inte alltid samlad i en akt utan kan finnas på flera ställen inom verksamheten, ibland förekommer att utförarnas dokumentation förvaras hemma hos den enskilde vilket innebär att obehöriga kan få tillgång till den. De äldre känner oftast inte till innehållet i dokumentationen.

Omsorgens innehåll

Samtliga granskade kommuner använder sig av kontaktmannaskap men uppdraget ser olika ut i kommunerna. I vissa kommuner är det mestadels kontaktmannen som går hem till den äldre medan i andra kommuner uppges att all personal går till alla äldre. I flera av kommunerna känner den äldre inte till vem som är deras kontaktsman. I nio av tio granskade kommuner uppges att det är många olika personal som utför hjälpen.

I de flesta kommuner uppges både personal och de äldre att hjälpen utförs på avtalad tid om inget speciellt inträffar. Däremot informeras den äldre sällan innan besöket om vilken personal som ska utföra hjälpen.



Källhänvisning

Socialtjänstlagen:

3 kap 1, 3, 5 §§

4 kap.1 §

5 kap 4, 6 §§

11 kap 1, 5 §§

16 kap 3 §

Socialstyrelsens

författningssamling:

SOSFS 2006:11

SOSFS 2006:5

Förvaltningslagen:

4 §

7 §

15, 16, 17 §§

20, 21 §§

16, 17 §§

Områden som behöver uppmärksammas

Ansökan och information

Informationen till äldre om hur deras behov kan tillgodoses genom äldreomsorgens olika verksamheter behöver förbättras. Hela handlägningsprocessen måste bli mer tydlig och förstålig. Socialtjänsten måste säkerställa att äldre får tillgång till saklig, innehållsrik och lättförståelig information om sina rättigheter. En muntlig information behöver kompletteras med en skriftlig.

Riktlinjer

Tillsynen visar att alla kommuner utom en har riktlinjer för bistånd inom äldreomsorgen, dock är inte alla antagna av nämnden. De flesta av riktlinjerna är begränsade och beskriver enbart serviceinsatser. Insatser för att tillgodose sociala, psykiska och existentiella saknas oftast. Det är viktigt att den enskilde har möjlighet att ansöka om allt utifrån sina behov och önskemål. Av de granskade riktlinjerna framgår inte alltid att det är det individuella behovet som styr. Av besluten framgår att det inte finns några avslag och att besluten ofta överensstämmer med kommunens riktlinjer. En risk med riktlinjerna är att det blir generella bedömningar, riktlinjerna blir istället styrande på bekostnad av den individuella behovsbedömningen.

Uppföljning

Uppföljningen av insatser behöver utvecklas och dokumenteras på ett bättre sätt. Ur rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt för den enskilde att biståndshandläggaren följer upp insatsen så länge den pågår. Det är viktigt att uppföljning bygger på både samtal med den enskilde och uppgifter från det praktiska genomförandet av beslutet. Uppföljning av en beslutad insats är av betydelse för att få en koppling mellan kvalitet för den enskilde och kvalitet i verksamheten. Uppföljningen ska därför göras i förhållande

till både den enskildes behov och målet för beslutad insats.

Genomförandedokumentation

Dokumentation av genomförande av insatser har stora brister och verksamheterna måste vidta flera förbättringsåtgärder, från journalföring till genomförandeplaner. För att göra det möjligt att följa händelser och skeenden över tid måste strukturen på dokumentationen förbättras och kunskapen måste öka kring dokumentationen.

Syftet med en genomförandeplan är att skapa en tydlig struktur för det praktiska genomförandet och för uppföljning av en beslutad insats. Genomförandeplanen ska konkret beskriva hur beslutet ska omsättas i praktiken och den äldre ska ges möjlighet att vara delaktig i upprättandet av genomförandeplanen. Det handlar inte om att på nytt ta ställning till vilka behov som ska tillgodoses.

Samverkan

Samverkan och samarbete som gäller målgruppens behov är ett område som brister. De flesta kommuner saknar skriftliga rutiner för samverkan mellan beställare och utförare.

Socialnämnden har ett ansvar för att det finns rutiner som tydliggör vem som har ansvaret för samarbetet och hur samarbetet ska gå till kring den enskilde. Vem som har huvudansvaret för överföring av information vid samverkan och samarbete gällande den enskilde ska också vara tydliggjort.

Omsorgens innehåll

Kontaktmannaskapet behöver utvecklas för att uppnå bättre kontinuitet i omsorgen av de äldre. Det är viktigt att den äldre känner till vem som är hans/hennes kontaktperson och att det är kopplat till personkontinuitet så att den äldre kan känna sig trygg.