

# *Äldreomsorgen*



*– en fråga om rättssäkerhet*



*Länsstyrelsen  
i Skåne län*

# *Äldreomsorgen*

## *– ett oavbrutet utvecklingsarbete*

Denna information har tagits fram mot bakgrund av den tillsyn som Länsstyrelsen har genomfört i Skånes kommuner under tiden 1999 - 2001.

Tillsynen har haft fokus på rättssäkerhet, laglighet och kvalitet inom äldreomsorgen.

---

Länsstyrelsen vill understryka att denna information inte är en rapport i traditionell mening utan vi har här tagit upp frågor som vi bedömer är viktiga att hålla aktuella, frågor som kommunerna bör vara uppmärksamma på och hålla under ständig belysning.

---

Vi har tagit fram frågeställningar, pekat på konsekvenser och utvecklingstrender som är viktiga för kommunerna i deras fortsatta utvecklingsarbete.

---

Det är vår förhoppning att denna information ska kunna vara till nytta i diskussioner om kvalitet och utveckling av äldreomsorgen.

Björn Bennrup

Annalena Holmgren

Marianne Bentzel Håkansson

Bruno Skärstrand

Eva Wallengren

**Vårdtagarna i de skånska kommunerna har stort förtroende för personalen inom hemtjänsten och de är i stort sett nöjda med den hjälp de får. Det visar den verksamhetstillsyn som Länsstyrelsen har genomfört.**

**Men tillsynen visar också en annan bild av äldreomsorgen där det fortfarande finns brister i handläggning och dokumentation och även vissa brister i hur omsorgen utförs.**

Det främsta syftet med Länsstyrelsens verksamhetstillsyn har varit att granska rättssäkerhet, laglighet och kvalitet i handläggning, dokumentation och utförande i äldreomsorgen. Granskningen har skett under perioden 1999-2001 och har skett dels genom enkäter och dels genom besök i kommunerna. I granskningen har även jämställdhetsperspektivet och integrationsfrågor funnits med.

Länsstyrelsen har hämtat uppgifterna genom att granska akter, genom att granska kommunernas måldokument och riktlinjer och genom dialoger med personal och intervjuer med vårdtagare.

## **Specialisering**

Kommunerna har nyligen i allt högre utsträckning inrättat specialiserad biståndshandläggning. Det innebär att särskild personal har hand om handläggningen av insatser till äldre. Syftet har varit att koncentrera och effektivisera biståndshandläggningen.

De flesta av kommunerna har den här typen av organisation.

För utredning och bedömning ger detta förutsättningar för högre kvalitet, god handläggning och dokumentation med ökad professionalism.

## **Första kontakten**

Biståndshandläggaren är ofta den första kontakten med socialtjänsten för den som söker hjälp. Det kan innebära att den sökande ofta formulerar sitt behov av hjälp i enkla termer. T ex ”jag har svårt att klara mig själv”, ”jag har svårt att klara att vårda min make” eller någon behöver hjälp med praktiska ting i hemmet.

De allra flesta handläggare har idag högskolekompetens. Detta borgar för god handläggning, för korrekt utredning och bedömning.

## **Lyhördhet**

Det är sannolikt skillnad i behov hos män och kvinnor, ensamma och sammanboende. Om någon kommer från en annan kultur kan det handla om helt andra frågor och behov.

Länsstyrelsen menar att här gäller det för handläggaren att vara ytterst lyhörd och fånga upp behoven. Det gäller att förstå att den sökande inte alltid är klar över behoven – inte heller vad det är man kan få hjälp med. Lyhördheten innebär att handläggaren hjälper den sökande att utforma en riktig och adekvat ansökan.

## Vilken service vi vill ha

### Tydlighet

Det krävs stor tydlighet mot den sökande och att man därefter formulerar ytterst tydliga beslut, dvs man talar tydligt om vilken insats och vilken omfattning denna insats ska ha. Det måste finnas harmoni mellan ansökan och beslut.

Handläggaren bör också vara uppmärksam på att behovet av hjälp kan skifta över tid – att den insats som behövdes vid första kontakten kanske inte är densamma vid senare tillfällen.

### Uppsökande

Uppsökande verksamhet är en viktig grund för kommunernas planering. Kommunerna bör arbeta med övergripande och långsiktig planering som bygger på vad för slags service kommuninvånarna vill ha som äldre.

Vad vill vi ha? Hur vill vi bo? Hur vill vi ha våra liv som äldre?

Detta är frågor som kommunerna kan få svar på i sin uppsökande verksamhet och som bör ligga till grund för den långsiktiga planeringen.

Uppsökande verksamhet bedrivs inte i alla kommuner.

### Framförhållning viktig

Framförhållning är i detta sammanhang A och O. Utan god kunskap om efterfrågan och behov får kommunerna svårt att kunna erbjuda det kommuninvånarna vill ha som äldre.

Inte minst i kommuner med minskande befolkning kan detta bli en jämlikhetsfråga där en aktiv och mer köpstark äldregrupp kan välja att flytta till kommuner med större utbud av äldreservice.

### Helhetssyn

När handläggaren gör sin bedömning ska detta ske utifrån en helhetssyn på den enskildes situation. Till sin hjälp kan handläggaren bl a ha Länsstyrelsens checklista ([www.m.lst.se](http://www.m.lst.se)).

Många kommuner har också infört databaserade handläggningssystem där det finns förvalda rubriker.

Det är då viktigt att systemen går att anpassa efterhand som man får erfarenhet så att inte fasta formulär hindrar relevant information att komma fram.

### Riktlinjer får inte begränsa

Det är också viktigt att inte kommunala riktlinjer genom begränsningar hindrar den enskilde från att uppnå skälig levnadsnivå. Vad som är skäligt kan i hög grad bero på hur den enskilde personen har levt tidigare. Riktlinjerna får inte bli så styrande att de ger kraftiga begränsningar för den enskilde.

I en del kommuner har vissa insatser satts ifråga och begränsats.

Det kan exempelvis gälla promenader.

Detta innebär i realiteten att man drar in på insatser av förebyggande karaktär. Följden blir sämre livskvalitet för den enskilde och kommunen skjuter ett ökande biståndsbehov framför sig.

## Ge akt på trenderna!

### Stärk informationsledet

Allmänna planer i form av riktlinjer och måldokument finns i någon form i kommunerna. De är grunden för att man ska kunna bedriva kvalitetsarbete. Men det är samtidigt viktigt att planerna är kända i hela organisationen för att de ska ha någon effekt på det dagliga arbetet.

Det måste också vara fullständigt klart hur informationsöverföringen ska ske mellan beställare och utförare. I klartext innebär detta att informationsledet mellan biståndshandläggare och verkställare måste stärkas.

En fråga att klargöra är vem som har uppföljningsansvaret för tagna beslut.

### Förebyggande

Den andel vårdtagare som har små behov och som får hjälp med hemtjänst under kort tid minskar och samtidigt ökar den andel med större behov. Detta är en trend som bör uppmärksammas.

Länsstyrelsen menar att en liten insats av service kan ses som förebyggande arbete eftersom bristande förmåga att klara t ex hushållsarbetet kan vara det första tecknet på att livssituationen är på väg att svikta.

Erfaren hemtjänstpersonal kan arbeta förebyggande genom att upptäcka både sociala och medicinska behov liksom behov av avlastning för anhöriga. Tidiga insatser kan hindra att det uppstår större behov senare.

### Tidspress en kvalitetsfara

Resultatet av kommunala ansträngningar är att handläggning och dokumentation har blivit bättre – men ändå inte tillräckligt bra. En orsak kan vara att det krävs tid för att göra en fullgod dokumentation.

När Länsstyrelsen granskat kommunernas dokumentation kan man konstatera att det finns betydande diskrepanser mellan kommuner och mellan ambitioner och resultat. Mycket beror detta på tidsbristen.

Redskapen, kompetensen och andra förutsättningar finns i allmänhet. Men tid saknas ofta. Detta är en mycket viktig del av rättssäkerheten och en allvarlig brist och därför något som kommunerna måste ta tag i och hantera seriöst.

### Brister i dokumentationen

Det finns brister när det gäller dokumentation om

- vad den enskilde ansöker om och dennes syn på sin situation och behov
- innehållet i insatserna och vilket särskilt boende den enskilde ska få
- uppgifter om syftet med insatsen och en tydlig bedömning om den enskilde är tillförsäkrad en skälig levnadsnivå.

Förutsättningarna för vårdpersonalen att hinna med att utföra de beviljade insatserna varierar från kommun till kommun. I många av kommunerna upplever personalen att den arbetar under tidspress och stressar för att hinna med vad de är ålagda. I andra kommuner finns tillräckligt med tid avsatt för vårdtagarna – i vissa fall även för sociala kontakter och promenader.

## Viktig resursfråga

Resursfrågan är en speciell fråga som man bör lägga stor tonvikt på. Ansökan om särskilt boende är ett exempel. Om man inte kan verkställa ett beslut om särskilt boende inom tre månader anser Länsstyrelsen att ansökan bör avslås och besvärshänvisning lämnas den sökande. Beslut om avslag kan överklagas hos länsrätten som i sin tur kan besluta om rätt för den sökande till boende.

Om kommunen av olika skäl saknar möjlighet att verkställa en sådan dom uppstår komplikationer. Vite kan utdömas.

## Meddela ledningen!

När man beslutar om olika insatser i kommunerna måste man se till att det finns resurser hos den verkställande delen för att kunna genomföra den beslutade insatsen. Finns inte resurserna måste man ge feedback och omedelbart signalera till kommunledningen att insatsen är ogenomförbar på grund av bristande resurser.

Återigen handlar det om att stärka informationsledet mellan den beställande och den utförande verksamheten.

Länsstyrelsen menar att det är bättre att ge avslag till en insats som man vet inte kan genomföras. Det är annars den enskilde som riskerar att komma i kläm.

## En aktivare roll

Återigen kommer frågan om uppsökande verksamhet och planering in i bilden. Under 2000 togs 138 beslut som inte verkställdes i de skånska kommunerna. Fyra av dem gällde hemtjänst, dagverksamhet och växelvård och 134 särskilt boende. Nio domar om icke-verkställda beslut gällde särskilt boende.

Länsstyrelsen har fått en mer aktiv roll i att föra diskussioner och verka för att kommunernas planering utformas så att sådana komplikationer kan undvikas.

## Peka på behoven

Det Länsstyrelsen kan och vill göra för kommunerna är att peka på behoven inom en rad olika områden och se till att de ligger högt upp på kommunens angelägenhetslista. Länsstyrelsen är angelägen om att kunna föra en dialog med kommunerna och hjälpa till så att de kan leva upp till sina åtaganden.

Varje invånare har rätt att få det beslut verkställt som beviljats. Får man det?

## Mål och verklighet

Kommunerna måste skapa system att mäta att den upplevda hjälpen motsvarar den beviljade insatsen. Det enskilda perspektivet är viktigt och en fördjupning av måldiskussionen är nödvändig, anser Länsstyrelsen. Bland de viktigaste målen är att kommuninvånarna är nöjda. Kommunala mål måste kontrolleras – genomförs de i verkligheten?

## Komplext arbete

Arbetet i de äldres hem är komplext. Vårdpersonalen möter äldre som var och en har olika motiv, känslor, kunskaper, kulturell och social bakgrund. De psykologiska kraven och förväntningarna på inlevelseförmåga och människokänedom hos personalen är höga.

De här kraven kan sägas vara större på vårdbiträden än på mer specialiserade yrkesgrupper eftersom de måste möta ett bredare hjälpbehov än de flesta andra yrkesgrupper inom äldreomsorgen.

## Extern handledning

Det är därför en viktig kvalitetsfråga för kommunerna att se till att de som arbetar i omvårdnadsyrket kan få extern handledning och fortbildning.

Men enbart utbildning löser inte alla problem. Personalen måste dessutom få möjlighet att reflektera över vårdsituationen i frågor som rör t ex bemötande och förhållningssätt.

## Möjlighet reflektera

Det är vanligt att man som vårdbiträde fäster sig vid dem man hjälper och vårdar. Hur hanterar man då en patients eller klients bortgång?

Dessa och liknande frågor bör omvårdnadspersonalen få möjlighet att diskutera, tala om, reflektera över och få handledning med extern hjälp. Cirka 40 procent av landets omvårdnadspersonal har inte adekvat kompetens. Detta faktum och denna brist kan kommunerna möta med bl a extern handledning och professionella utvecklingssamtal.

## Höjd status nödvändig

Omvårdnadspersonalen är en viktig grupp med behov som aldrig får negligeras. Länsstyrelsen uppfattar kommunernas personal som engagerad och duktig.

För kommunerna är det viktigt att kunna behålla den personal som redan finns. Och inte minst att höja statusen på omvårdnadspersonalens arbete.

## Rimlig balans

Det är också viktigt att kommunerna försöker ligga i framkanten när det gäller rekryteringsarbetet och att man i detta arbete tar hänsyn till och beaktar en rimlig balans av män, kvinnor och invandrare från olika kulturer – så att omvårdnadsområdet får en motsvarighet till det omgivande samhället.

Äldreomsorgen är starkt kvinnodominerad. Detta gäller både handläggare och omvårdnadspersonal.

Kommunerna har i hög utsträckning jämställdhetsplaner med syfte att få bättre fördelning män – kvinnor.

Endast ett fåtal av omvårdnadspersonalen har invandrarbakgrund. Tolkar används i ganska liten utsträckning i omvårdnadsarbetet.

## Aldrig slå sig till ro

### Framtida behov

Länsstyrelsen menar att kommunerna inte får slå sig till ro med sina nuvarande planer. Det krävs hela tiden att de noga följer och granskar omvärldens förändringar för att kunna möta de verkliga behoven.

De tidigare skillnaderna mellan mäns och kvinnors behov minskar. Även detta bör beaktas i planering, vid ansökning, handläggning, beslut och verkställighet.

### Omvärldskraven

Det finns ett mönster som pekar mot att kvinnor allmänt sett är mindre nöjda än män med behovsbedömningarna som görs och med den hjälp de får. Detta ger upphov till en rad frågor: påverkar vårdtagarens kön hur pass nöjd man är? Erbjuds män och kvinnor olika insatser och bistånd? Hur kan hemtjänsten utformas så att den svarar mot både mäns och kvinnors behov och önskemål?

### Samma rättigheter

Jämställdhetspolitikens mål är att män och kvinnor ska ha samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter. För att nå det målet måste hemtjänsten koncentreras på den hjälpbehövandes egna förutsättningar och behov.

Det finns också en risk att behoven skymms bakom könsstereotypa föreställningar och att kvinnor och män inte får hjälp utifrån de verkliga behoven. Denna risk bör kommunerna vara uppmärksamma på.

### Jämställdhet

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att jämställdhetsaspekten blir uppmärksammas och aktualiseras både vid handläggning och i all metod- och kvalitetsutveckling. Och det är också viktigt både vid biståndsbedömning och i omvårdnadsarbete att det finns tillgång till personal med språk- och kulturkompetens.

### Ständig förbättring

Länsstyrelsens ambition är att ständigt förbättra arbetsmetodiken och att följa upp och utvärdera tillsynsarbetet tillsammans med olika intressenter. I detta projekt har särskilt genus- och integrationsperspektivet uppmärksammas. Arbetet har skett i en process där kollegiegranskare från Länsstyrelsen i Västra Götaland, en referensgrupp med äldreomsorgschefer i länet och svar på kvalitetsenkäter har påverkat tillsynen. Detta kvalitetsarbete kommer att fortsätta genom uppföljning som planeras för nästa år.

Vi är därför intresserade av just dina synpunkter på vår tillsyn om äldreomsorgen. Du är välkommen att kontakta oss med sakområde äldreomsorg. Björn Bennrup, tel 040/044 - 25 23 38, Annalena Holmgren, tel 25 23 42, Marianne Bentzel Håkansson, tel 25 23 41, Bruno Skärstrand, tel 25 23 53, Eva Wallengren, tel 25 23 48.

E-post: [lansstyrelsen@m.lst.se](mailto:lansstyrelsen@m.lst.se)

Handläggarna nås på: [fornamn.efternamn@m.lst.se](mailto:fornamn.efternamn@m.lst.se)

Mer information på Länsstyrelsens hemsida: [www.m.lst.se](http://www.m.lst.se)