



Länsstyrelserna

Vem bestämmer?

Om rättssäkerhet, inflytande och självbestämmande på äldreboenden

Vem bestämmer?

Om rättssäkerhet, inflytande och självbestämmande på äldreboenden

För mer information kontakta ansvarig socialkonsulent på respektive länsstyrelse:

Blekinge:	Eija Forsberg, tfn 0455-871 65
Halland:	Monica Bengtsson, tfn 035-13 22 69
Jönköping:	Sofia Rosén, tfn 036-39 51 37
Kalmar:	Lillemo Bennisäter, tfn 0480-82 185
Kronoberg:	Marianne Jervehed, tfn 0470-862 88
Skåne:	Helén Andersson, tfn 040/044-25 20 00
Östergötland:	Inger Nordén, tfn 013-19 60 42, Maud Veibäck, tfn 013-19 60 44

Titel:	Vem bestämmer?
Utgiven av:	Länsstyrelsen i Skåne Län 2009-01-20
Redaktörer:	Dan Kjellsson och Helén Andersson
ISSN:	2009:1

Förord

I regleringsbrevet för 2008 har Regeringen uppdragit till länsstyrelserna att redovisa vilka insatser som genomförts för att tillsynen skall bli mer likvärdig. Regeringen vill också veta inom vilka områden och i vilken utsträckning gemensamt framtagna bedömningskriterier har använts.

Vidare har samtliga länsstyrelser fått i uppdrag att i en gemensam rapport, sammanställa och redovisa den tillsyn som genomförts och de iakttagelser som gjorts i tillsynen under 2008. Redovisningen ska särskilt beskriva iakttagelser som avser rättssäkerhetsfrågor, äldres inflytande och självbestämmande, hänsynstagande till äldres integritet, personalens kompetens, insatsers innehåll och kvalitet samt äldres möjligheter till aktiviteter, social samvaro samt inom-och utomhusaktiviteter.

Länsstyrelserna i Blekinge, Halland, Jönköping, Kalmar, Kronoberg, Skåne och Östergötlands län, har ett regionalt nätverk för informations- och erfarenhetsutbyte. När länen genomför gemensam tillsyn bidrar detta till ökad samordning mellan länsstyrelserna. Tillsynen förväntas också ge större genomslag och följsamhet för att minska brister och missförhållanden.

Under 2008 beslutade ovannämnda länsstyrelser att genomföra en gemensam tillsyn av rättssäkerhet, inflytande och självbestämmande för äldre personer som bor på äldreboenden. I föreliggande rapport beskrivs de förbättringsområden som länsstyrelserna vill uppmärksamma kommunerna på. Varje kommun som ingått i tillsynen har fått separata beslut med bedömningar och eventuella krav på åtgärder.

Länsstyrelserna vill passa på att tacka enskilda äldre och deras anhöriga samt den personal som delat med sig av sina synpunkter och erfarenheter. Det är länsstyrelsernas förhoppning att rapporten ska bidra till fortsatt utveckling av länens äldreomsorg.

För länsstyrelserna

Gunvor Landqvist
Socialdirektör

Inledning

Länsstyrelserna ska enligt regleringsbrevet se till att socialtjänstens verksamhet bedrivs lagenligt. Den enskildes rättssäkerhet är en central fråga i tillsynen. I ett rättssäkert genomförande av hjälp- och stödinsatser är det den enskildes delaktighet och inflytande som är grunden till hur tjänsterna ska utföras.

I regleringsbrevet för år 2008 är rättssäkerhet och personalens kompetens två områden som särskilt ska uppmärksammas i tillsynen. I tidigare gemensamma tillsyner har brister i rättssäkerheten framkommit. Därför beslutade länsstyrelserna att granska hur verkställighet av beslut om särskilt boende omsätts för den enskilde och i vilken utsträckning genomförandeplaner upprättas.

Syfte

Syftet med tillsynen har varit att granska den enskildes rättssäkerhet, inflytande och självbestämmande inom särskilda boenden.

Eftersom lagstiftningen i huvudsak har en målinriktad utformning har länsstyrelsen att tolka och tydliggöra lagstiftarens intentioner. Bedömningskriterier för det valda tillsynsområdet, rättssäkerhet för äldre personer på särskilda boende, har därför tagits fram.

Följande kriterier har använts i tillsynen för att nå syftet:

- Genomförandeplanen beskriver på ett tydligt sätt de insatser som ska utföras.
- Den enskilde ska ges den information som behövs för att kunna tillvarata sina rättigheter.
- Den enskilde ska ges möjlighet till inflytande och självbestämmande i genomförandet av insatser och ska kunna uppleva god kvalitet i omsorgen.
- Personal som ansvarar för att upprätta genomförandeplaner har fått tillräckligt med uppgifter/information och har kunskap och kompetens samt tid för uppgiften.

Lagstöd

Länsstyrelsens definition av begreppet rättssäkerhet har sin utgångspunkt i socialtjänstlagen (SoL), Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS), Socialstyrelsens handbok om handläggning och dokumentation av ärenden inom socialtjänsten (2008) samt förvaltningslagen (FL).

I socialtjänstlagens 1 kap. 1§, den så kallade portalparagrafen, finns målsättningen att socialtjänsten ska inriktas på att frigöra och utveckla den enskildes och grupperns resurser. Verksamheten ska bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet. Av 3 kap. 5§ framgår att socialnämndens insatser för den enskilde skall utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne.

I 4 kap. 1§ ges den enskilde rätt till bistånd för sin livsföring med syftet att tillförsäkras en skälig levnadsnivå. I 11 kap. regleras socialnämndens skyldighet om dokumentation vid handläggning och genomförande av insatser.

De föreskrifter och allmänna råd som har använts i denna tillsyn är:

SOSFS 2006:5 Om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS samt SOSFS 2006:11 Om ledningssystem för kvalitet i verksamheten enligt SoL, LVU, LVM och LSS.

Urval, metod och genomförande

I följande tabell redovisas hur många kommuner, särskilda boenden (SÄBO), personal och boende fördelade på män respektive kvinnor som ingått i tillsynen.

Länsstyrelse	Kommun	SÄBO	Personal		Boende	
			Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
Skåne	4	6	1	24	6	18
Jönköping	2	5		14	7	7
Halland	2	4		13	3	10
Kronoberg	2	4	1	9	4	7
Blekinge	2	7		12	7	5
Östergötland	2	7		15	4	12
Kalmar	2	5		11	5	7
Totalt	16	38	2	98	36	66

Urval kommun

I varje län har minst två kommuner med minst två särskilda boenden valts ut för tillsyn. I samtliga län har två kommuner granskats utom i Skåne län där fyra kommuner ingått i tillsynen. Totalt har 16 kommuner granskats. Följande kommuner har ingått i tillsynen.

Blekinge län: Karlskrona, Ronneby

Hallands län: Kungsbacka, Laholm

Jönköpings län: Gnosjö, Sävsjö
Kalmar län: Borgholm, Västervik
Kronobergs län: Tingsryd, Uppvidinge
Skåne län: Bjuv, Bromölla, Trelleborg och Ängelholm
Östergötlands län: Finspång, Kinda

Urval äldre personer och personal

I varje kommun önskade länsstyrelsen intervju sju äldre personer. Personerna skulle ha fått beslut om särskilt boende och beslutet skulle ha blivit verkställt under 2008. Ett bortfall uppstod beroende på att några kommuner inte haft sju verkställda beslut om särskilt boende under året och att några äldre personer tackade nej till intervju. Vidare intervjuades den personal som hade ansvar för upprättandet och för uppföljningen av genomförandeplanerna för de utvalda personerna.

Metod

Tillsynsmetoden har bestått av följande moment; granskning av beslut och genomförandeplaner eller motsvarande, individuella intervjuer med de utvalda äldre personerna samt individuella samtal med personalen. Om de äldre önskade medverkade närstående eller deras företrädare vid intervjuerna.

Genomförande

Tillsynen i respektive kommun och verksamhet genomfördes under september och oktober 2008. Tillsynen har varit föranmäld. Varje länsstyrelse har efter genomförandet redovisat sina iakttagelser och bedömningar i form av ett tillsynsbeslut till ansvarig nämnd eller annan huvudman. I föreliggande rapport redovisas resultatet av tillsynen från de sju länen.

Redogörelse med länsstyrelsens kommentarer

Följande exempel belyser vad länsstyrelsen vill uppmärksamma som förbättringsområden för rättssäkerhet, inflytande och självbestämmande på det särskilda boendet. Exemplet är en sammanfattning av en intervju med en boende och dennes kontaktpersonal.

Siv har bott ett halvår på ett särskilt boende. Hon har stort behov av hjälp och stöd i vardagen. Siv har fått biståndsbeslut om särskilt boende men inte på vilka insatser som hon behöver. Hon är nöjd med den information hon får och fått om boendet och tycker att den hjälp hon får stämmer överens med den hjälp hon behöver och önskar.

Siv har ännu inte fått någon plan som beskriver hur hon vill att hjälpen ska ges. Hennes kontaktpersonal säger att de kommer att upprätta en arbetsplan och att arbetslaget kommer att göra detta. Kontaktpersonalen har inte fått någon information eller utbildning avseende genomförandeplaner och vet därför inte om vad en plan bör innehålla eller varför man upprättar en sådan.

Genomförandeplan

Genomförandeplanens kvalitet

Genomförandeplanen ska beskriva hur ett biståndsbeslut ska omsättas i praktisk handling. Genom att verksamheten planerar utförandet tillsammans med den enskilde blir planen en överenskommelse mellan de båda parterna.

Någon form av plan fanns i alla kommuner och på alla boenden. Vid samtal med de äldre framkommer att flertalet inte är medvetna om att det finns någon genomförandeplan. Länsstyrelsen konstaterar att det generellt inte går att utläsa från de granskade planerna om den boende eller dennes/as närstående varit närvarande vid upprättandet. Få planer hade plats för underskrift av den enskilde och även i de kommuner där plats fanns var merparten av planerna inte underskrivna. Ett undantag var en kommun där alla planer var underskrivna av den enskilde.

Granskningen av planerna visar att den enskildes egen uppfattning och önskemål allmänt saknas. Även de boende som skrivit under planerna hade ingen uppfattning om varför planerna fanns och om deras egen möjlighet till delaktighet. Någon boende trodde att de kunde påverka *vad* de fick hjälp med men inte *hur* det kunde utföras. Några kände sig osäkra och svarar på frågan: Upplevde du att du kunde påverka innehållet i genomförandeplanen? ”Det frågades inte på det sättet”.

De flesta äldre personerna talar om den ”kutym” som gäller när man flyttar in på ett särskilt boende och att man anpassar sig till rådande rutiner. Möjligheten att välja vem som ska utföra den personliga hygien finns till viss del, så till vida att de boende kan bestämma att de *inte* vill ha hjälp av manlig personal vid dusch. I andra fall svarar de intervjuade att ”man får ta den som kommer”.

Kontaktpersonalen hade med ett undantag i samtliga särskilda boenden ansvar för upprätta en genomförandeplan. Det fanns planer som var underskrivna av den kontaktpersonal som upprättat planen men många planer saknade även dessa uppgifter. På några boenden genomfördes uppföljningen av personalen i olika mötesformer utan den enskildes medverkan. Efter mötet justerades planen utifrån vad personalen överenskommet på mötet.

Länsstyrelsens kommentarer

Dokumentationen i samband med genomförandet av insatser regleras i socialtjänstlagen (SFS 2001:453) och Socialstyrelsens författningssamling (SOSFS 2006:5). Genomförandeplanen är en del av den dokumentation som ska upprättas av utföraren.

Kvaliteten på innehållet i planerna varierar mellan kommunerna och de särskilda boendena. Allmänt uppfyller planerna inte de kriterier som anges i SOSFS 2006:5.

Genomförandeplanen ska upprättas i samverkan med den enskilde. Denna samverkan är nödvändig eftersom stödinsatser enligt socialtjänstlagen ska planeras och utformas tillsammans med den enskilde. Viktiga uppgifter att notera i planen är på vilket sätt den enskilde utövat inflytande över planeringen av sina stödinsatser. Länsstyrelsen konstaterar att dokumentationen sällan visar hur den enskilde varit delaktig. Eftersom dokumentationen är knapphändig går det inte att få en bild av vad som sker i mötet mellan den enskilde och personalen samt i vilken utsträckning stödinsatserna utformas tillsammans.

Länsstyrelsen bedömer att upplevelsen av självbestämmande inte är särskilt påtaglig. Det fanns på några särskilda boenden ett arbetssätt innebärande att personalen individuellt eller tillsammans med arbetsgruppen skrev genomförandeplanen och gjorde uppföljningar utan den enskildes medverkan. Länsstyrelsen vill uppmärksamma att arbetssättet inte är förenligt med lagstiftarens intentioner om respekt för människors delaktighet och självbestämmanderätt.

Idag har merparten av planerna fokus på insatser. Istället för att planerna utgår från *hur* den enskilde ser på sin situation och vill ha sin hjälp utformad blir planerna en redovisning av olika insatser. Ibland finns en beskrivning av när och hur tjänsterna ska utföras utifrån ett personalperspektiv. Planerna blir på detta sätt främst en arbetsbeskrivning för personalen istället för en plan som utgår från den enskildes perspektiv. Länsstyrelsen anser att detta är ett grundläggande förbättringsområde: Planerna måste ha rätt perspektiv, dvs att de utgår från den enskildes vanor och önskemål om *hur* tjänsterna ska utföras.

Kvalitetssäkring

Även om det fanns rutiner för hur snabbt en plan ska upprättas saknades rutiner för uppföljning och kvalitetssäkring. Personalen upplevde att det inte fanns någon specifik tid avsatt för dokumentation och såg inte alltid meningen och syftet med en genomförandeplan. ”Det har blivit bestämt att det ska göras.”

Länsstyrelsens kommentarer

Enligt ledningssystem för kvalitetsarbete (SOSFS 2006:11) ska ledningssystemet säkerställa att det finns rutiner för dokumentation av genomförandet av beslutad insats. Ett förbättringsområde att kvalitetssäkra är arbetet med genomförandeplaner. Det handlar både om att upprätta, följa planerna i det dagliga arbetet, utvärdera och revidera dem kontinuerligt.

Rättssäkerhet, inflytande och självbestämmande

Rättssäkerhet

Kommunerna har olika praxis om vilka beslut som fattas när den enskilde erbjuds bostad på ett särskilt boende. Flera kommuner fattar enbart ett beslut om särskilt boende och inget beslut om vilka insatser den enskilde blivit beviljad. I dessa kommuner bestämmer personalen på det särskilda boendet vilka insatser den enskilde ska få. Rutinen är att insatserna dokumenteras i någon form av plan.

I samband med inflyttningen till det särskilda boendet gavs information om boendets regler och rutiner. De äldre tyckte att denna information var bra och tillräcklig. När länsstyrelsen frågar mer ingående om vad det informerats om har ingen information getts om hur den enskilde kan söka individuella insatser.

Länsstyrelsens kommentarer

När det inte finns beslut på insatserna och när genomförandeplanerna inte uppfyller SOSFS innebär detta att de enskilda inte vet vilken hjälp de kan få. Verksamheten kan hävda att det enbart finns resurser till ett visst innehåll i omsorgen. Detta kan medföra svårigheter för den enskilde att föra fram sina önskemål och att hävda sin rätt. Länsstyrelsens uppfattning är att detta förfaringssätt kan innebära rättsförluster för den enskilde.

Länsstyrelsen anser att det ur ett rättssäkerhetsperspektiv är viktigt att informera om rätten att få ett detaljerat beslut som går att överklaga. Med detta som utgångspunkt råder länsstyrelsen kommunen att fatta två beslut, ett beslut på särskilt boende och ett på hjälp- och stödinsatserna.

Inflytande, självbestämmande

De boende anpassar sig och sina krav snabbt efter de rutiner som gäller på det särskilda boendet. På frågan om personalen är lyhörd för deras behov och önskemål är ett svar ”om personalen är lyhörd för önskemål? Har inga – man får inte ha för stora fordringar”.

När länsstyrelsen undrar om personalen frågar om hur de vill ha det svarar de boende att deras självbestämmande efterfrågas och uppmärksammas i vardagen. ”Hon köpte frimärken till mig så jag kunde skriva till min vän”.

”De kommer in med en kaffebricka när jag får besök”.

Det framkom att de boende och till viss del anhöriga känner stor lojalitet med personalen. Det finns en medvetenhet om att personalen har mycket att göra och man vill inte ”vara till besvär”. ”Jag respekterar dem och tar hänsyn och ber inte om hjälp i onödan”. ”Personalen har alltid bråttom – det behövs mer folk”.

Länsstyrelsens kommentarer

De äldre uppfattar att de fått rätt till en lägenhet på boendet och att utformningen av hjälpen sker utifrån relationen med personalen. De menar att deras självbestämmande efterfrågas och uppmärksammas i vardagen regelbundet av personalen. De äldre känner inte till att de har rätt

till individuella insatser utifrån sina behov. Att begära ett beslut som de kan få prövat juridiskt av objektiv part utanför boendet är okänt.

Länsstyrelsen konstaterar att i ett system utan beslut och utan genomförandeplaner blir den enskilde i vardagen helt beroende av personalens engagemang och intresse. Relationen som råder mellan personal och den äldre är viktig att kontinuerligt uppmärksamma.

Personalens kunskap och kompetens

Utbildning

Personalen tillfrågades om de fått utbildning om syftet med att upprätta genomförandeplaner, utbildning i hur en genomförandeplan ska skrivas samt utbildning i samtalsmetodik.

Överlag så svarade flertalet att de inte hade genomgått någon utbildning som varit speciellt inriktad för uppgiften. I några verksamheter tillämpades en metod som innebar att viss personal getts utbildning för att i sin tur vidarebefordra sina kunskaper till kollegorna. Flera verksamheter hade haft någon form av information om vad som ska skrivas ner i en genomförandeplan.

Många av personalen ansåg att planen enbart var deras redskap för att ge rätt hjälp- och stödinsatser. Enstaka personer kunde uttrycka varför det var bra för den boende med genomförandeplaner. Mer vanligt var att personalen såg genomförandeplanen som en del i dokumentationen som tog tid från deras "arbete". "Vi måste prioritera antingen hjälper vi de boende med de praktiska göromålen eller väljer vi att dokumentera". "Genomförandeplanen är bara ett papper".

Länsstyrelsens kommentarer

Genomförandeplanen är en viktig överenskommelse mellan två parter. Länsstyrelsen anser att planen ger bra förutsättningar för bland annat att genomföra uppföljningar på ett konstruktivt sätt. Planen ger en grundstruktur för *vilka* hjälp- och stödinsatser som är aktuella. Samt på vilka sätt den enskilde önskar *hur* omsorgen ska ges.

Länsstyrelsen uppfattar att det finns behov av utbildning när det gäller kunskaperna om syftet med genomförandeplanen. En metod för att införandet av genomförandeplaner ska bli framgångsrikt kan vara att ge viss personal mer utbildning och att dessa sedan i sin tur stöttar och vägleder sina kollegor.

I några kommuner används datoriserade dokumentationssystem. Genomförandeplanen ska där upprättas i systemet av personalen. För att detta ska fungera krävs både kunskap om syftet med planen och om hur man ska dokumentera i det aktuella dokumentationssystemet.

Avslutning

Syftet med tillsynen har varit att granska rättssäkerheten samt i vilken utsträckning stödinsatserna utformas tillsammans med den enskilde.

Flera av de granskade kommunerna hade nyligen börjat med att utforma en plan för genomförandet av stödinsatserna. I vissa kommuner fanns arbetsgrupper vars uppdrag var att utforma en genomförandeplan. Länsstyrelsen konstaterar att de nya mallarna för genomförandeplanerna är bra utformade och att de utgår från SOSFS 2006:5. Ibland fick länsstyrelsen ta del av olika planer utarbetade vid olika tillfällen på samma särskilda boenden. Då konstateras att en utveckling skett från att enbart skriva ner insatser till att mer lyfta fram önskemål om hur tjänsterna ska utföras.

Länsstyrelsen anser att de enskilda måste ges bättre information om sina rättigheter och möjligheter till inflytande och självbestämmande av den egna omsorgen. Det är viktigt att den äldre personen får fortsätta vara den han eller hon alltid varit, även efter inflyttning till ett särskilt boende. En viktig uppgift för socialtjänsten är att den äldre personen ges möjlighet att bibehålla sin personlighet och sina intressen.

Även om det finns brister i rättssäkerheten för den enskilde liksom i upprättade genomförandeplaner, svarar de boende att de är nöjda med den hjälp de får och med sitt boende. Flera brukare uppgav att de trivdes bra men i samtalen säger de också:

”Vill duscha två gånger men får bara en gång i veckan, vården är mer rutinstyrd, inte så personlig”. ”Vill inte ställa till det för personalen, finner mig i rutinerna.”

Citat som visar att de inte känner till sina rättigheter att få sina individuella behov bedömda efter en ”skälighetsgradering”.

Det här behöver bli bättre:

- Informationen om handlägningsprocessen till den enskilde
- Den enskildes inflytande och självbestämmande
- Personalens kompetens avseende syftet med en genomförandeplan
- Genomförandeplanens utformning



Länsstyrelserna

Blekinge
Halland
Jönköping
Kalmar
Kronoberg
Skåne
Östergötland

För mer information kontakta ansvarig socialkonsulent på respektive länsstyrelse:

Blekinge: Eija Forsberg, tfn 0455-871 65

Halland: Monica Bengtsson, tfn 035-13 22 69

Jönköping: Sofia Rosén, tfn 036-39 51 37

Kalmar: Lillemo Bennsäter, tfn 0480-82 185

Kronoberg: Marianne Jervehed, tfn 0470-862 88

Skåne: Helén Andersson, tfn 040/044-25 20 00

Östergötland: Inger Nordén, tfn 013-19 60 42, Maud Veibäck, tfn 013-19 60 44