



Länsstyrelsen i Jönköpings län

# Trygghet, rättssäkerhet och socialt innehåll för äldre i ordinärt boende

Förutsättningar för kvarboende i tre kommuner







## ■ Trygghet, rättssäkerhet och socialt innehåll för äldre i ordinärt boende

Förutsättningar för kvarboende i tre kommuner

Meddelande	nr 2006:25
Referens	Martin Christensen, juni 2006
Kontaktperson	Martin Christensen, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Direkttelefon 036-39 51 25, e-post martin.christensen@f.lst.se
Webbplats	<a href="http://www.f.lst.se">www.f.lst.se</a>
ISSN	1101-9425
ISRN	LSTY-F-M—06/25--SE
Upplaga	100 ex.
Tryckt på	Länsstyrelsen, Jönköping 2006
Miljö och återvinning	Rapporten är tryckt på Svanenmärkt papper och omslaget består av PET-plast, kartong, bomullsväv och miljömärkt lim. Vid återvinning tas omslaget bort och sorteras som brännbart avfall, rapportsidorna sorteras som papper

© Länsstyrelsen i Jönköpings län 2006

## Förord

Hemtjänsten är basen för omsorgen om äldre. En väl fungerande hemtjänst är en förutsättning för att äldre med behov av stöd ska kunna bo kvar i ordinärt boende så länge de önskar och kan detta.

Äldres upplevelser av trygghet i sitt ordinära boende är av central betydelse för att möjliggöra ett kvarboende. Begreppet trygghet är mångfacetterat och har olika innebörd för olika människor. Att uppleva otrygghet i sin hemmiljö minskar förutsättningarna för ett gott liv.

I likhet med upplevelsen av trygghet är möjligheterna till aktivering och social samvaro med andra av yttersta vikt för äldres livskvalitet och därmed väsentliga förutsättningar för kvarboende. Det sociala innehållet i hemtjänsten fyller en viktig funktion för att äldre ska ha en meningsfull vardag.

Länsstyrelsen har genomfört en verksamhetstillsyn i kommunerna Gnosjö, Tranås och Vaggeryd med fokus på hur behoven av trygghet, aktivering och social gemenskap tillgodoses för pensionärer i ordinärt boende. Utgångspunkten har varit att utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv granska hur den enskildes behov i dessa avseenden beaktas och tillgodoses i såväl biståndshandläggningen som genomförandet av beviljade insatser. Resultatet av tillsynen med Länsstyrelsens kommentarer redovisas i denna rapport.

Iris Dovrén Råsbrant  
Socialdirektör

Martin Christensen  
Äldrekonstulent

# Innehållsförteckning

<b>Förord</b> .....	<b>3</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Inledning</b> .....	<b>5</b>
1.1 Bakgrund .....	7
1.2 Syfte .....	8
1.3 Definitioner .....	8
1.3 Metod och genomförande .....	9
<b>2. Iakttagelser</b> .....	<b>10</b>
2.1 Trygghet.....	10
2.2 Rättssäkerhet.....	12
2.3 Aktivering och socialt innehåll.....	14
<b>3. Länsstyrelsens bedömning</b> .....	<b>16</b>
3.1 Mål och inriktning .....	16
3.2 Trygghet.....	17
3.3 Rättssäkerhet.....	17
3.4 Aktivering och socialt innehåll.....	19
3.5 Utvecklingsområden .....	19
<b>Referenser</b> .....	<b>21</b>

## Sammanfattning

Länsstyrelsen har genomfört en verksamhetstillsyn i kommunerna Gnosjö, Tranås och Vaggeryd med fokus på hur behoven av trygghet, aktivering och social gemenskap tillgodoses för pensionärer i ordinärt boende. Utgångspunkten har varit att från ett rättssäkerhetsperspektiv granska hur den enskildes behov i dessa avseenden beaktas och tillgodoses i såväl biståndshandläggningen som genomförandet av beviljade insatser.

Tillsynen bygger huvudsakligen på intervjuer med pensionärer med beviljade hemtjänstinsatser. Vidare har intervjuer genomförts med biståndshandläggare, arbetsledare och representanter för hemtjänstpersonalen. Även akter och måldokument har granskats i berörda kommuner.

Resultatet av verksamhetstillsynen har utmynnat i ett tillsynsbeslut för respektive kommun som återförts till ansvariga nämnder. I föreliggande rapport redovisas i sin helhet Länsstyrelsens iakttagelser och bedömningar från tillsynen, varav de väsentligaste sammanfattas nedan.

### Trygghet

Pensionärens upplevelse av trygghet i sitt ordinära boende är av central betydelse inte minst för att möjliggöra kvarboende så länge den enskilde önskar och kan detta. Det stora flertalet intervjuade pensionärer i de tre undersökta kommunerna uppgav att de kände sig trygga i sina hem. Viktiga trygghetsfaktorer vid sidan om anhörigas betydelse var tillgången till trygghetslarm, vetskapen att hemtjänsten kommer regelbundet på bestämda tider samt att man kan få ytterligare hjälp om det behövs.

Förhållandevis många pensionärer har fått sin bostad anpassad i något avseende, vilket är en viktig del när det gäller att skapa både en fysisk och psykisk trygghet i det ordinära boendet samtidigt som detta underlättar den enskildes förutsättningar att i möjligaste mån själv klara sina vardagsbestyr. Däremot var det ovanligt att pensionärerna fått någon information om vilka åtgärder i övrigt som kan vidtas för att förebygga olyckor i bostaden och därmed bidra till den enskildes trygghet i sitt boende.

Endast ett mindre antal intervjuade pensionärer uppgav att de hade en utsedd kontaktperson inom hemtjänsten. Kontaktpersonen bidrar till att skapa trygghet för den enskilde genom att bl.a. vara ett stöd för honom eller henne och den som svarar för kontinuiteten i kontakterna mellan hemtjänsten, pensionären och dennes anhöriga.

### Rättssäkerhet

En relativt stor andel intervjuade pensionärer uppgav att den hjälp de beviljats inte helt stämde överens med deras egna behov och önskemål, vilket främst avsåg städningen som man ansåg att man fick hjälp med för sällan. Av granskade akter framgick att berörda pensionärer inte heller hade fått något nytt beslut som visade den förändrade omfattningen på

stämningen, vilket är negativt ur rättsäkerhetssynpunkt eftersom den enskilde då inte getts möjlighet att överklaga den förändring av insatserna som skett.

För den enskildes rättssäkerhet är det av stor betydelse att han eller hon får en tydlig information om sina rättigheter att kunna ansöka om i princip vilken hjälp och service från hemtjänsten som helst, hur man går tillväga vid ansökan samt att det sker en individuell prövning i varje enskilt fall.

Enligt 3 kap. 5 § socialtjänstlagen skall socialnämndens insatser för den enskilde utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne. Framtagandet av individuella arbetsplaner tillsammans med den enskilde utgör en viktig del när det gäller att säkerställa den enskildes inflytande och delaktighet i planeringen och genomförandet av beviljade insatser. Många pensionärer uppgav dock att man inte varit med om att upprätta någon individuell plan för de insatser man hade från hemtjänsten.

I händelse av att pensionären inte är nöjd med de insatser som utförs hos honom eller henne är det viktigt att veta vart man vänder sig för att påtala detta och hur man går tillväga när man vill framföra synpunkter eller klagomål. En förhållandevis stor del av tillfrågade pensionärer visste inte vem man skulle kontakta i dessa fall eller om det ska ske på ett visst sätt trots att det i kommunerna finns rutiner för klagomålshantering.

### **Aktivering och socialt innehåll**

I likhet med upplevelsen av trygghet är möjligheterna till aktivering och social samvaro med andra av yttersta vikt för pensionärernas livskvalitet och därmed väsentliga förutsättningar för kvarboende. Det sociala innehållet i hemtjänsten handlar dels om hur insatserna utförs vid hembesöken, dels om vilka individuella insatser den enskilde kan få hjälp med för att utöva sina intressen, komma ut på aktiviteter, besöka vänner och släktingar m.m.

Av tillsynen framgick att majoriteten av intervjuade pensionärer upplever att personalen har tid att samtala med dem i samband med hembesöket, även om det finns avsevärda skillnader mellan kommunerna. Vidare framkom att en förhållandevis stor andel pensionärer i respektive kommun inte har framfört några särskilda önskemål om hjälp med att utöva intressen och delta i aktiviteter i gemenskap med andra, varav flera uppgav att de inte kände till att man kunde ansöka om sådana insatser.

En relativt stor del av tillfrågade pensionärer hade intressen av olika slag men långtifrån alla kunde utöva dessa p.g.a. sin hälsa. Samtidigt visade genomförda granskningar att biståndsutredningarna ofta innehåller uppgifter om den enskildes sociala förhållanden medan dennes vanor, traditioner och intressen sällan beskrivs i utredningarna. Det är viktigt att biståndsprövningen präglas av en helhetssyn på den enskildes situation, möjligheter och behov, där även eventuella intressen och hur dessa tillgodoses redovisas som grund för bedömningen av erforderliga hemtjänstinsatser.



# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

Många ålderspensionärer känner sig idag otrygga och lever ofrivilligt ensamma och isolerade. Av 5 kap. 4 § socialtjänstlagen (SoL) framgår att ”socialnämnden skall verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap tillsammans med andra”. Bestämmelsen framhäver den grundläggande inriktningen för äldreomsorgen och innebär en skyldighet för nämnden att svara upp till. Nämnden har således ett ansvar för äldre som upplever otrygghet och behöver stöd för att bryta sin isolering och ensamhet.

Kvarboendepincipen, dvs. äldres möjlighet att bo kvar i det ordinära boendet så länge man önskar och kan, förutsätter att kommunerna på ett tillfredsställande sätt kan svara upp mot de behov av trygghet, aktivering och social samvaro med andra som detta medför för den enskilde.

För den enskildes rättssäkerhet är det också väsentligt att de behov av trygghet, aktivering och gemenskap som finns verkligen uppmärksammas i biståndshandläggningen. I utredningen ska det bl.a. gå att utläsa vilka behov – fysiska, psykiska och sociala – som den enskilde har och hur dessa ska tillgodoses. Ur rättssäkerhetssynpunkt är det också väsentligt att den enskilde får de insatser som beslutats samt att han eller hon är delaktig i utformningen och genomförandet av beviljade insatser.

I nationell handlingsplan för äldrepolitiken (Regeringens proposition 1997/98: 113) anges följande mål och inriktning för den framtida äldrepolitiken, nämligen att äldre skall:

- kunna åldras i trygghet och med bibehållet oberoende
- kunna leva ett aktivt liv och ha inflytande i samhället och över sin vardag
- bemötas med respekt
- ha tillgång till god vård och omsorg.

I propositionen konstateras bl.a. när det gäller hemtjänstens insatser att regelbundna besök av hemtjänsten kan ha stort socialt värde för pensionärerna och ge en ökad trygghet<sup>1</sup>.

Länsstyrelsen har mot denna bakgrund genomfört en verksamhetstillsyn i kommunerna Gnosjö, Tranås och Vaggeryd med fokus på hur behoven av trygghet, aktivering och social gemenskap tillgodoses för pensionärer i ordinärt boende. Utgångspunkten har varit att från ett rättssäkerhetsperspektiv granska hur den enskildes behov i dessa avseenden beaktas och tillgodoses i såväl biståndshandläggningen som genomförandet.

---

<sup>1</sup> Nationell handlingsplan för äldrepolitiken, Prop. 1997/98: 113

Tillsynen har utövats i enlighet med 13 kap. 2 § SoL och bygger huvudsakligen på intervjuer med pensionärer i ordinärt boende, biståndshandläggare, arbetsledare och hemtjänstpersonal.

## 1.2 Syfte

Med utgångspunkt från 5 kap. 4 § SoL och eventuella kommunala mål och riktlinjer har tillsynen som syfte att granska hur kommunerna i biståndshandläggningen och verkställigheten av beviljade insatser tillgodoser:

- Behoven av **trygghet** för den enskilde i det ordinära boendet.
- **Rättssäkerheten** i biståndshandläggningen och genomförandet; att behoven av trygghet och social stimulans beaktas i utredningen, att det finns en överensstämmelse mellan såväl ansökan och beslut som beslut och genomförande.
- Den enskildes behov av **aktivering och social samvaro** med andra.

## 1.3 Definitioner

Under tillsynen har Länsstyrelsen använt följande definitioner av begreppen trygghet, socialt innehåll i hemtjänsten samt rättssäkerhet.

Med trygghet avses i tillsynen:

- Fysisk trygghet i det egna hemmet
- Psykisk trygghet i den invanda miljön
- Tillräcklig och tillförlitlig service, omsorg och tillsyn

Varken SoL eller dess förarbeten ger någon tydlig definition av begreppet socialt innehåll i äldreomsorgen. En arbetsgrupp med representanter från några länsstyrelser och Socialstyrelsen har definierat det sociala innehållet utifrån lagtextens begrepp.

Med ”aktiv och meningsfull tillvaro” avses möjligheten att utöva sina intressen och att delta i aktiviteter som ger en meningsfull tillvaro. Med ”i gemenskap med andra” avses möjlighet att hålla kontakt med släkt, vänner och bekanta från tidigare arbets- och föreningsliv eller andra sociala sammanhang.

Med rättssäkerhet avses:

- Att den enskildes behov av trygghet i hemmet och socialt innehåll i vardagen avspeglas i biståndsutredning och bedömning.
- Att det finns en överensstämmelse mellan de insatser den enskilde ansökt om och beviljade insatser samt mellan beviljat och verkställt.

### 1.3 Metod och genomförande

Utgångspunkten i tillsynen har varit att från ett brukarperspektiv belysa hur den enskilde pensionären upplever att behoven av trygghet, aktivering och social gemenskap tillgodoses. Pensionärernas svar har sedan kopplats till vad som framkommit i intervjuerna med biståndshandläggare, arbetsledare och personal. I syfte att granska hur behoven av trygghet och socialt innehåll i vardagen beaktas i biståndshandläggningen, har dessutom granskning av ett urval akter skett.

Rättssäkerheten i handläggning och verkställighet har bl.a. belysts genom att granska hur den enskildes behov av trygghet och socialt innehåll avspeglas i granskade akter samt i vilken utsträckning beviljade insatser är i överensstämmelse med pensionärens egna behov och önskemål.

Tillsynen har även utgått ifrån kommunala mål och riktlinjer med bäring på tryggheten och rättssäkerheten för äldre samt det sociala innehållet i hemtjänsten.

Underlaget till tillsynen bygger sammanfattningsvis på uppgifter som inhämtas från följande källor:

- Djupintervjuer med pensionärer i ordinärt boende med beviljade insatser från hemtjänsten. Totalt intervjuades 45 pensionärer i tre kommuner.
- Granskning av intervjuade pensionärers ärendeakter
- Intervjuer med berörda biståndshandläggare
- Intervjuer med berörda arbetsledare
- Gruppintervjuer med hemtjänstpersonal
- Mål, verksamhetsplan och eventuella riktlinjer för hemtjänsten.

Resultatet av genomförda tillsyn har utmynnat i ett tillsynsbeslut för varje kommun med de iakttagelser och bedömningar som Länsstyrelsen har gjort, vilka har återförts till berörda nämnder i respektive kommun.

## 2. Iakttagelser

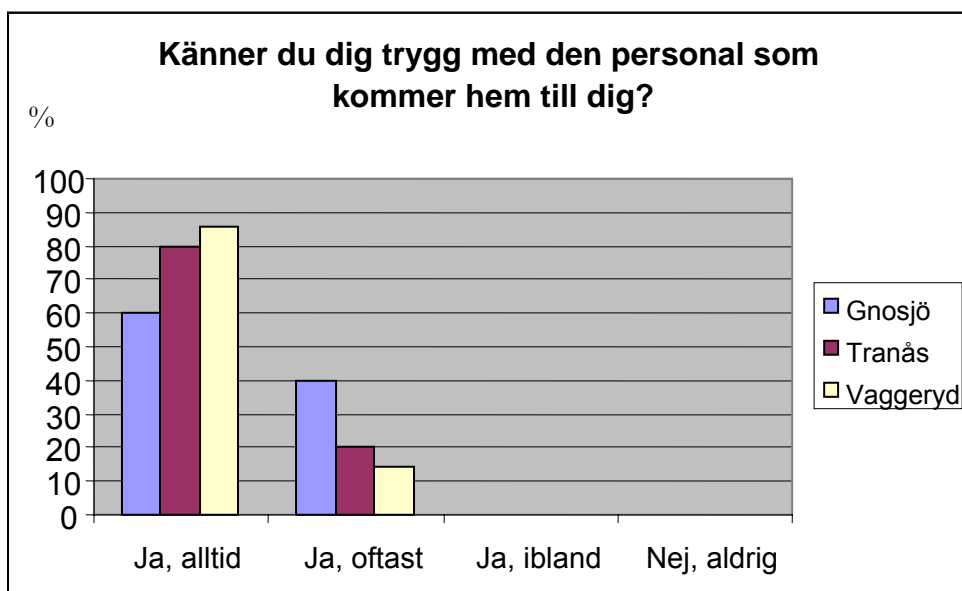
I det följande redovisas de iakttagelser som Länsstyrelsen gjort i tillsynen baserade på genomförda intervjuer samt granskade akter och dokument.

### 2.1 Trygghet

Begreppet trygghet är mångfacetterat och har olika innebörd för olika människor, varför Länsstyrelsen i samband med intervjuerna frågade pensionärerna själva vad trygghet innebär för dem. De svar som gavs var skiftande även om det fanns gemensamma nämnare. Merparten pensionärer uppgav att trygghet för dem är att ha tillgång till trygghetslarm och att hemtjänsten kommer regelbundet på bestämda tider. Många framhöll också familjens betydelse och närheten till anhöriga samt goda grannar som viktiga trygghetsfaktorer. Av genomförda intervjuer framgick att det stora flertalet tillfrågade pensionärer i de tre kommuner som granskats upplevde trygghet i sina hem.

Tillgången till trygghetslarm och att hemtjänsten kommer regelbundet på de tider som bestämts har således en central betydelse för den enskildes upplevelse av trygghet i hemmet. Majoriteten av intervjuade pensionärer i respektive kommun hade trygghetslarm men det var ytterst få som hade behövt använda sig av det någon gång.

När det gäller huruvida pensionärerna känner sig trygga med den personal som kommer hem till dem, erhöles följande svarsfördelning.



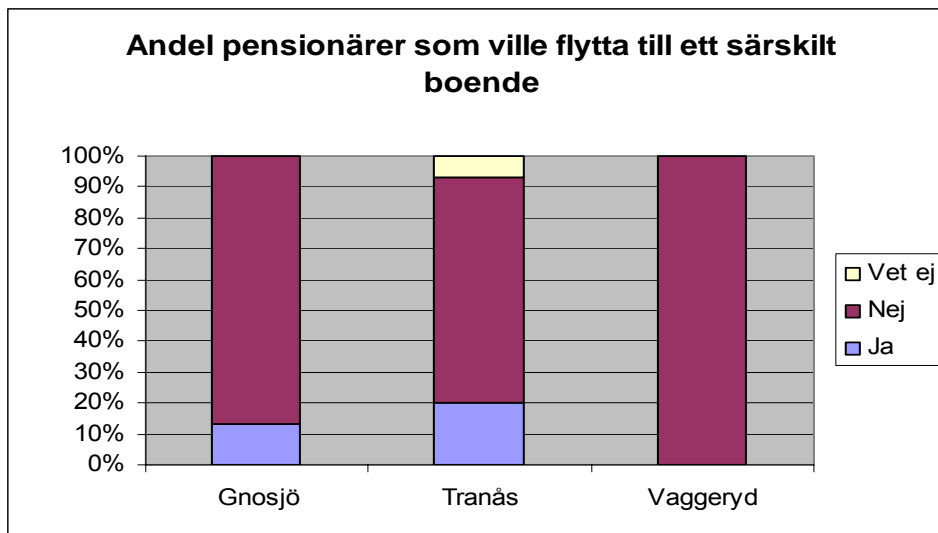
Av diagrammet framgår att majoriteten tillfrågade pensionärer i undersökta kommuner alltid känner sig trygga med hemtjänstpersonalen, medan ingen uppgav att så aldrig var fallet.

När det gäller förekomsten av särskilt utsedda kontaktpersoner för pensionärer med beviljad hemtjänst, är det av pensionärssvaren att döma inte alla som har en kontaktperson eller

kände till om de hade någon sådan. I Gnosjö svarade två tredjedelar av pensionärerna att man hade en kontaktperson, medan betydligt färre uppgav detta i Tranås och Vaggeryd. I både Gnosjö och Tranås fanns flera pensionärer som inte kände till om de hade någon kontaktperson eller inte. Av dem som hade en kontaktperson var det dessutom en del pensionärer som inte visste hur man kan få tag på sin kontaktperson eller vad denne har för särskilda uppgifter.

En viktig del när det gäller att skapa både en fysisk och psykisk trygghet för pensionären i sin bostad är att den är anpassad så att den underlättar den enskildes förutsättningar att i möjligaste mån själv klara sina vardagsbestyr. I alla tre undersökta kommuner hade majoriteten intervjuade pensionärer fått bostadsanpassning i någon form. Däremot fanns skillnader mellan kommunerna huruvida man informerat pensionären om vad som i övrigt kan göras, t.ex. fallprevention, för att bostaden ska vara säker för pensionären. I både Vaggeryd och Tranås hade majoriteten pensionärer fått en sådan information, medan endast en av dem som intervjuades i Gnosjö uppgav detsamma.

För en del pensionärer kan det trots insatser och tillsyn från hemtjänsten vara svårt att skapa tillräcklig trygghet i det ordinära boendet. En fråga ställdes därför till pensionärerna om de i dagsläget önskade flytta till ett äldreboende, där följande svar gavs i respektive kommun.



Diagrammet visar att en mindre andel tillfrågade pensionärer i Gnosjö och Tranås ville komma till ett särskilt boende, medan ingen hade sådana önskemål i Vaggeryd.

När det gäller hur man i biståndshandläggningen uppmärksammar den enskildes trygghetsbehov fanns en del skillnader kommunerna emellan. I Gnosjö uppgav handläggarna att man i samtalet med pensionären talar om hur han/hon har det och känner sig och hur situationen är för att på så sätt få fram dennes känsla av trygghet eller otrygghet och utifrån detta utformas det fortsatta samtalet. Även i Tranås ser man i biståndsutredningen till det individuella behovet av trygghet. En del kan bestå av att bostadens inre miljö är anpassad efter pensionärens behov, att behovet av dagverksamhet tillgodoses och att det är viktigt med personalens kontinuitet i samband med planering av insatserna.

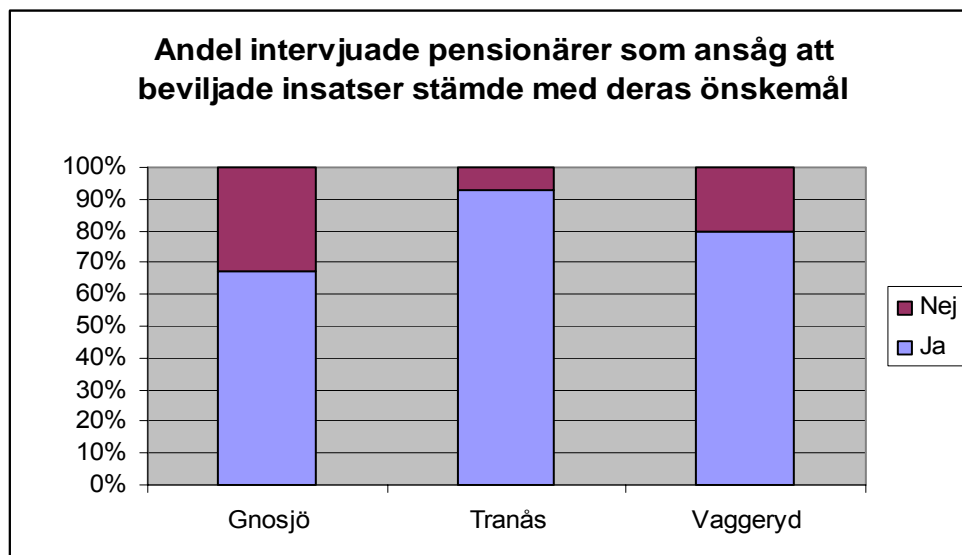
Trots att eventuella trygghetsbehov uppmärksammas i biståndshandläggningen är det ytterst ovanligt att detta dokumenteras i utredningen som ligger till grund för bedömningen och de insatser som beviljas, vilket framgick av genomförda granskning av akter i undersökta kommuner.

## 2.2 Rättssäkerhet

När det gäller rättssäkerheten för den enskilde har tillsynen omfattat hur detta beaktas i såväl biståndsutredningen som genomförandet av beviljade insatser. I biståndshandläggningen har fokus legat på hur den enskildes behov av trygghet i hemmet och socialt innehåll i vardagen avspeglas i biståndsutredning och bedömning. Vidare har tillsynen inriktats på i vad mån det råder överensstämmelse mellan de insatser den enskilde ansökt om och de insatser som beviljats.

På frågan om pensionären delgetts ett skriftligt beslut på beviljade insatser, svarade merparten att man fått ett sådant. Trots att intervjuade biståndshandläggare i respektive kommun uppgav att den enskilde får ett skriftligt beslut i enlighet med 21 § Förvaltningslagen fanns det flera pensionärer som inte kom ihåg om de fått något skriftligt beslut på insatserna från hemtjänsten.

Intervjuade pensionärer fick även uppge om de insatser de hade fått beviljade stämde överens med det som pensionären själv ville ha hjälp med. Svaren varierade något mellan kommunerna, vilket framgår av diagrammet nedan.



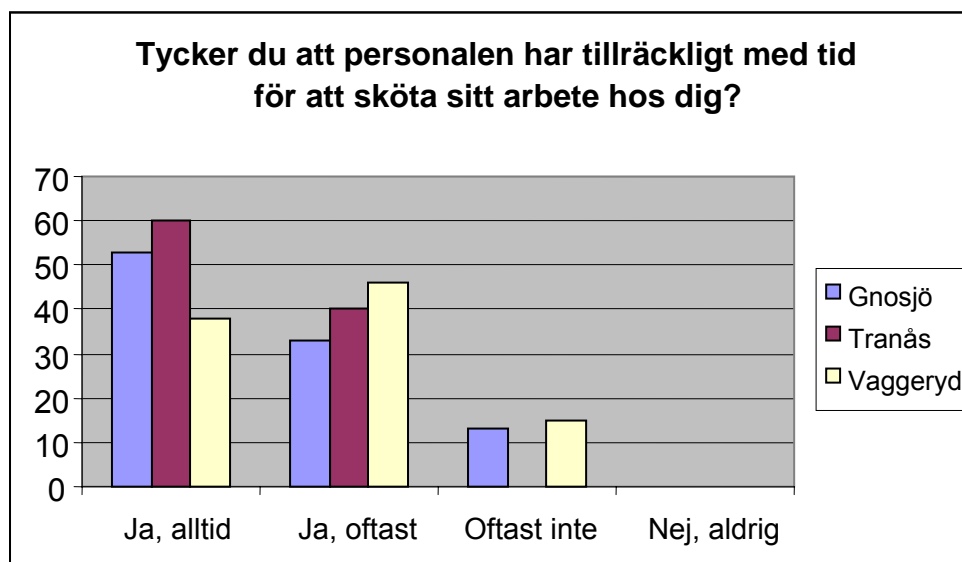
Som framgår hade Tranås högst andel pensionärer som uppgav att de insatser man hade överensstämde med de insatser man önskade. Av de pensionärer som inte ansåg att insatserna stämde med det man önskade handlade det genomgående om att städningen utfördes för sällan. I samtliga kommuner hade man övergått från städning varannan vecka till att i regel erbjuda detta var tredje.

Av genomförda aktgranskning framgick att det i både Gnosjö och Vaggeryd inte rådde full överensstämmelse mellan innehållet i det som den enskilde ansökt om och innehållet i beslutet, trots att inga delavslag förekom i något av de ärenden som granskats. Ingen av de akter som granskats innehöll något avslag eller delavslag på det som pensionären ansökt om. Samtliga biståndshandläggare uppgav dock att man vid avslag alltid informerar den enskilde om möjligheten att överklaga beslutet.

Från rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att den enskilde görs delaktig i och får inflytande över de insatser han eller hon beviljats från hemtjänsten. Ett sätt att åstadkomma detta är att tillsammans med denne upprätta en individuell genomförandeplan, där bl.a. utformningen av insatserna konkretiseras. Enligt de representanter för hemtjänstgrupper som intervjuats i respektive kommun har långtifrån alla pensionärer varit med om att upprätta en genomförandeplan. Trots att personalen i Gnosjö och till viss del i Vaggeryd uppgav att det fanns individuella planer, var det bara en mindre andel intervjuade pensionärer som svarade att man varit med om att ta fram en sådan plan.

Om pensionären inte är nöjd med de insatser som utförs hos honom eller henne är det viktigt att veta vart man vänder sig för att påtala detta eller hur man går tillväga om man vill framföra synpunkter eller klagomål. En förhållandevis stor del av tillfrågade pensionärer visste dock inte vem man skulle kontakta i dessa fall eller om det ska ske på ett visst sätt trots att det i kommunerna finns rutiner för klagomålshantering.

En annan aspekt på rättssäkerheten för den enskilde är om denne upplever att personalen har tillräckligt med tid till sitt förfogande för att utföra beviljade insatser. En del skillnader i pensionärernas svar kunde här noteras, vilket åskådliggörs i tabellen nedan.



Av diagrammet framgår bl.a. att Tranås hade högst andel pensionärer (60%) som alltid upplevde att personalen hade tillräckligt med tid för sitt arbete hos dem, medan ett mindre antal pensionärer i Gnosjö och Vaggeryd upplevde att personalen oftast inte hade detta.

Enligt intervjuad personal från hemtjänstgrupper i undersökta kommuner ansåg samtliga personalrepresentanter utom i Vaggeryd att man hade tillräckligt med tid för sina insatser hos pensionärerna.

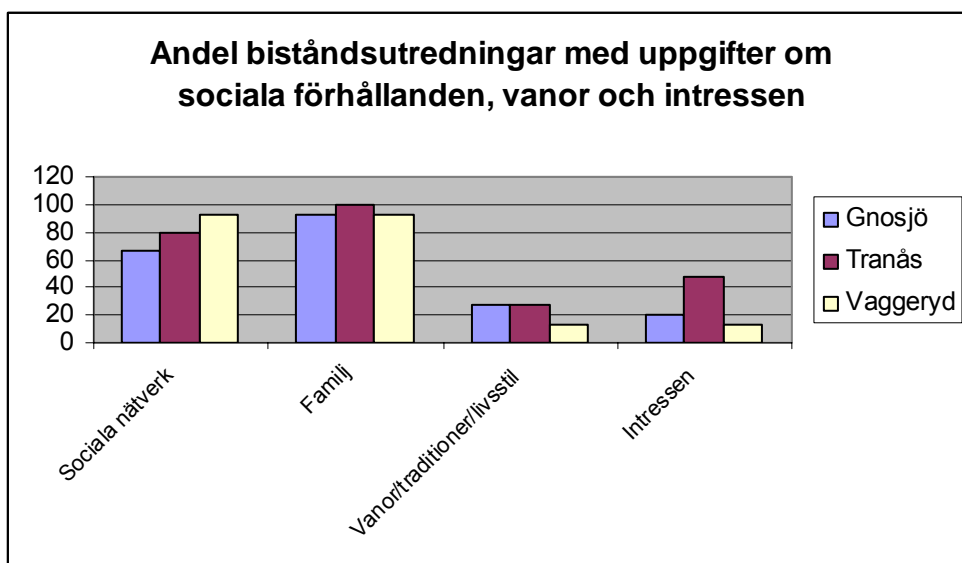
Av tillsynen framgick även att de flesta pensionärer upplever att hemtjänsten kommer på de tider som bestämts och att man vid eventuella förseningar ringer och meddelar pensionären när man kommer istället.

## 2.3 Aktivering och socialt innehåll

För många pensionärer är möjligheten att utöva sina intressen och att kunna delta i aktiviteter av väsentlig betydelse för att hon eller han ska uppleva tillvaron meningsfull. En viktig del är också att känna gemenskap med andra, vilket innefattar möjligheter att kunna hålla kontakten med släkt, vänner och bekanta.

Pensionärerna i undersökta kommuner tillfrågades bl.a. om de till biståndshandläggaren framfört sina behov och önskemål när det gäller olika former av aktivering som att besöka någon dagverksamhet eller kunna besöka vänner eller släktingar. Majoriteten pensionärer svarade att man inte gjort detta, vilket främst berodde på att man inte hade ork eller önskemål om att komma ut och träffa andra. En del uppgav även att man inte kände till att denna möjlighet fanns.

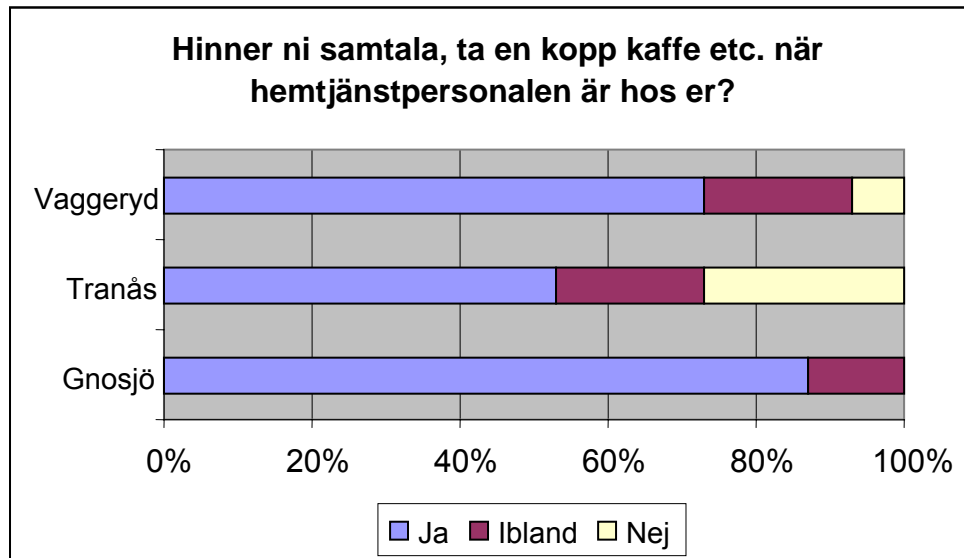
Pensionärsintervjuerna visade att majoriteten av pensionärerna i respektive kommun har någon form av intresse/hobby. Dock var det en förhållandevis stor andel av dem som uppgav att de hade intressen som samtidigt svarade att de inte hade möjlighet att utöva dessa, vilket berodde på att de inte orkade eller på något funktionshinder. Granskningen av aktuella biståndsutredningar ger vid handen att dessa ofta innehåller uppgifter om den enskildes sociala förhållanden medan dennes vanor, traditioner och intressen beskrivs mer sällan i utredningen, vilket framgår av diagrammet nedan.





Kontakterna med hemtjänstpersonalen kan för en del pensionärer vara de enda sociala kontakter man har under lång tid, varför hemtjänstens regelbundna besök har särskilt stor betydelse för dessa personer. En fråga ställdes därför till pensionärerna om man tyckte att den personal som kommer hem till dem har tid till samtal och att kanske kunna ta en kopp kaffe tillsammans.

Av nedanstående diagram framgår att det fanns en del skillnader mellan kommunerna beträffande pensionärernas erfarenheter av detta sociala inslag i hemtjänsten.



Diagrammet visar att pensionärerna i Gnosjö i störst utsträckning upplevde att hemtjänstpersonalen har utrymme för samtal, ta en kopp kaffe med dem etc. i samband med hembesöket. I både Gnosjö och Tranås upplevde intervjuad personal att detta utrymme till viss del fanns, medan personalen i Vaggeryd var av annan uppfattning till skillnad mot vad majoriteten av pensionärerna där ansåg.

När det gäller i vilken utsträckning pensionärernas sociala behov fanns beskrivna i de biståndsutredningar som granskats såg detta olika ut i de tre kommunerna. Samtliga akter i Tranås innehöll uppgifter om den enskildes sociala behov, medan detta var mindre vanligt i Gnosjö och i synnerhet i Vaggeryd.

### 3. Länsstyrelsens bedömningar

Enligt 5 kap. 4 § SoL är det socialnämndens ansvar att verka för att äldre människor ges möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro tillsammans med andra.

Hur den enskildes specifika behov av trygghet, aktivering och social gemenskap uppmärksammas och tillgodoses genom beviljade insatser är sålunda av central betydelse för kvarboendepincipen. Saknas dessa grundläggande förutsättningar är sannolikheten stor att den enskilde inte upplever att kvarboende är det för deras del bästa alternativet samtidigt som livskvaliteten påverkas negativt. Från rättssäkerhetssynpunkt är det också viktigt att den enskildes behov och önskemål verkligen beaktas och tillgodoses i såväl biståndshandläggningen som genomförandet av beviljade insatser. I det följande redovisas Länsstyrelsens bedömningar med anledning av de iakttagelser som gjorts i granskade kommuner.

#### 3.1 Mål och inriktning

Länsstyrelsen har undersökt i vad mån granskade kommuner har måldokument som berör just trygghetsfrågorna och rättssäkerheten för den enskilde samt det sociala innehållet i hemtjänsten. Genomgången visar att det i Gnosjö kommuns utvecklingsplan för äldreomsorgen finns skrivningar om såväl vikten av trygghet för äldre som deras möjligheter att delta i de sociala sammanhang man önskar. Genom service och omsorg ska kommunen befrämja detta men också genom att underlätta tillgången till meningsfulla aktiviteter för äldre medborgare. Stor vikt ska läggas vid de äldres egna önskningsområden om boende, service och stöd.

I Tranås kommun anges i inriktningsmålen för hemtjänsten bland annat att ”Så länge vårdtagaren kan skall vi ge råd, stöd och hjälp som främjar möjligheten att vederbörande kan bo kvar hemma”. Enligt effektmålen för år 2005 skall pensionärerna känna sig trygga och nöjda med hemtjänsten, känna delaktighet i planeringen av insatserna enligt SoL och att de verkställs och att de utvärderas. Vidare skall vårdtagaren känna sig trygg och nöjd med dagverksamheten och bland annat ha möjlighet till en meningsfull sysselsättning och gemenskap.

I måldokumentet ”Mål för socialtjänsten i Vaggeryds kommun” anges i avsnittet om äldre- och handikappomsorgen att ”myndighetsutövningen inom äldreomsorg och handikappomsorg ska ske korrekt och utifrån lagstiftning och av socialnämnden antagna riktlinjer”. Handläggningen ska präglas av servicekänsla och gott bemötande. Vidare anges under ”Hemtjänst och övrig service” att ”kommunen ska tillhandahålla ett tjänsteutbud i ordinärt boende som möjliggör kvarboende i det egna hemmet”. Den enskildes egna resurser ska tas tillvara så långt som möjligt. Varje brukare ska tillförsäkras en individuellt anpassad, trygg, säker och sakkunnig vård och omsorg”.

## 3.2 Trygghet

Att pensionären upplever trygghet i sitt ordinära boende är av central betydelse inte minst för att möjliggöra kvarboende så länge den enskilde önskar och kan detta. Länsstyrelsen konstaterar att majoriteten av tillfrågade pensionärer i samtliga undersökta kommuner känner sig trygga i sitt ordinära boende. Tillsynen visar också att hemtjänsten har en viktig funktion för många då det gäller att skapa trygghet för dem. Det ger en kontinuitet i vardagen när pensionären vet att hemtjänsten kommer på bestämda tider och att man kan få hjälp via trygghetslarmet om det behövs. Den enskildes upplevelse av trygghet är således av väsentlig betydelse för inställningen till kvarboende.

Länsstyrelsen har i tillsynen noterat att det till skillnad mot de fysiska och sociala behov som den enskilde har är ovanligt att eventuella trygghetsbehov beskrivs i de biståndsutredningar som granskats. Även om biståndshandläggarna i samtalet med pensionären fångar upp dennes behov av trygghet, är det viktigt att det av biståndsutredningen framgår vilka trygghetsbehov som finns och hur dessa tillgodoses i vardagen för att skapa en helhetsbild av pensionärens situation och behov.

Av genomförda pensionärsintervjuer framgick att långtifrån alla pensionärer hade eller kände till om man hade en utsedd kontaktperson inom hemtjänsten, vilket var särskilt påtagligt i Tranås och Vaggeryd. Kontaktpersonen bidrar till att skapa trygghet för den enskilde genom att bl.a. vara ett stöd för honom eller henne och den som håller en regelbunden kontakt med pensionären och svarar för den individuella planeringen. Kommunerna bör därför tillse att alla pensionärer har en egen kontaktperson.

En annan väsentlig förutsättning för att kunna bo kvar i det ordinära boendet är att bostaden kan anpassas så att den känns säker och underlättar den enskildes möjligheter att klara sin dagliga livsföring med eller utan hjälp från hemtjänsten. När det gäller vad som i övrigt kan göras för att bostaden ska bli så säker som möjligt, exempelvis fallprevention, var det dock sällsynt att pensionären hade fått någon information om olika tänkbara åtgärder i dessa avseenden. Länsstyrelsen anser att kommunerna i möjligaste mån bör informera pensionärerna om vad som kan göras för att höja säkerheten och därmed tryggheten i det ordinära boendet.

## 3.3 Rättssäkerhet

En mindre del av intervjuade pensionärer uppgav att den hjälp de beviljats inte helt stämde överens med deras egna behov och önskemål. Detta gällde främst städningen vilken man ansåg att man fick hjälp med för sällan. Från att tidigare ha tillhandahållit städning varannan vecka har kommunerna nu dragit ner på detta så att städning enligt de kommunala riktlinjerna ges var tredje vecka istället. Undersökta kommuner angav dock att man gör individuella prövningar i varje ärende. Aktgranskningen visade emellertid att långtifrån alla pensionärer hade fått ett nytt beslut där den förändrade omfattningen på städningen framgick.

Länsstyrelsen vill betona vikten av att det i varje enskilt fall sker en individuell prövning vid bedömningen av rätten till bistånd i enlighet med 4 kap. 1 § SoL. Kommunala riktlinjer kan således inte åberopas för att kringgå den individuella prövningen, vilken ju kan resultera i att den enskilde har behov av städning oftare än vad de kommunala riktlinjerna anger.

Av granskade akter framgick vidare att den enskilde inte hade fått något nytt beslut som visar den förändrade omfattningen på städningen. Ingen av de akter som granskades innehöll heller något avslag eller delavslag på ansökan om städning eller annan insats. Från rättssäkerhetssynpunkt är det väsentligt att berörda pensionärer får ett nytt beslut när omfattningen på städinsatserna minskas, där de även informeras om möjligheten att överklaga beslutet ifråga.

För den enskildes rättssäkerhet är det av stor betydelse att han/hon får en tydlig information om sina rättigheter att kunna ansöka om i princip vilken hjälp och service från hemtjänsten som helst, hur man går tillväga för att göra detta samt att det sker en individuell prövning i varje enskilt fall.

En annan väsentlig del när det gäller att tillgodose rättssäkerheten i biståndsprövningen är att det som den enskilde ansökt om sammanfaller med innehållet i det beslut som fattas. Genomförda aktgranskning visade att det i några fall inte rådde full överensstämmelse mellan innehållet i ansökan och beslut, samtidigt som dessa akter inte innehöll några avslag. Länsstyrelsen vill därför betona vikten av att ansökan och beslut stämmer överens samt att avslag med besvärshänvisning meddelas när ansökan om en viss insats inte beviljas.

Enligt 3 kap. 5 § SoL skall socialnämndens insatser för den enskilde utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne. Framtagandet av individuella arbetsplaner tillsammans med den enskilde utgör en viktig del när det gäller att säkerställa den enskildes inflytande och delaktighet i planeringen och genomförandet av beviljade insatser. Många pensionärer kunde dock inte minnas att man varit med om att upprätta någon individuell plan. Länsstyrelsen ser det som mycket viktigt att alla pensionärer är delaktiga i den individuella planeringen av de insatser man beviljats.

Länsstyrelsen noterar med tillfredsställelse att majoriteten av tillfrågade pensionärer uppgav att det var i enlighet med deras egna önskemål att bo kvar i sitt ordinära boende. Mindre tillfredsställande var att var tredje pensionär inte visste vart man skulle vända sig om man var missnöjd med de insatser som utförs i deras hem.

Enligt Socialstyrelsens allmänna råd avseende kvalitetssystem inom omsorgerna om äldre och funktionshindrade (SOSFS 1998:8 (S)) bör ett kvalitetssystem innehålla rutiner och metoder för hur förslag och klagomål från den enskilde och närstående tas om hand, utreds och vid behov åtgärdas. Länsstyrelsen genomförde under hösten 2004 en inventering av kommunernas rutiner för hantering av synpunkter och klagomål inom bl.a. äldreomsorgen, varvid framkom att samtliga kommuner hade tagit fram sådana.

Mot denna bakgrund var det överraskande att intervjuad personal i Gnosjö och Vaggeryd inte kände till och kunde hänvisa pensionären till de klagomålsrutiner som finns framtagna. För den enskildes rättssäkerhet och för att kunna åtgärda eventuella brister är det viktigt att han eller hon känner till möjligheten att framföra sådant man inte är nöjd med och hur man då går tillväga. Kommunerna bör därför förbättra informationen om sina rutiner för hantering av synpunkter och klagomål till de pensionärer som beviljats hemtjänst.

### 3.4 Aktivering och socialt innehåll

I likhet med upplevelsen av trygghet är möjligheterna till aktivering och social samvaro med andra av yttersta vikt för pensionärernas livskvalitet och därmed också väsentliga förutsättningar för kvarboende. Det sociala innehållet i hemtjänsten består egentligen av två delar. Den ena delen handlar om på vilket sätt tjänster som städning och annan hemservice utförs. Finns det utrymme att samtala med pensionären under tiden detta sker eller annars i samband med hembesöket? Detta kan ha stor betydelse för många, inte minst för dem som inte har så många andra sociala kontakter.

Länsstyrelsen konstaterar att majoriteten av intervjuade pensionärer i de tre kommunerna upplever att personalen har tid att samtala med dem i samband med hembesöket, vilket är positivt. Dock finns variationer mellan kommunerna och det är trots allt en betydande del som inte upplever att detta sociala inslag i hemtjänsten finns, varför kommunerna bör sträva efter att skapa utrymme för detta för de pensionärer som så önskar.

Den andra delen i hemtjänstens sociala innehåll är de individuella tjänster som den enskilde beviljas för att komma ut och besöka någon, kunna utöva intressen, delta i aktiviteter i gemenskap med andra osv. Här visar tillsynen att en förhållandevis stor andel pensionärer i respektive kommun inte har framfört några särskilda önskemål om sådana insatser. Flera av dessa pensionärer uppgav att de inte kände till att det gick att ansöka om hjälp med detta. Det är därför angeläget att den enskilde tydligt informeras om möjligheten att ansöka om insatser som bidrar till att man får en aktiv och meningsfull tillvaro tillsammans andra i enlighet med 5 kap. 4 § SoL.

Vidare framgick av tillsynen att en relativt stor del av tillfrågade pensionärer hade intressen av olika slag men långtifrån alla kunde utöva dessa p.g.a. sin hälsa. Samtidigt visade genomförda granskningar att biståndsutredningar ofta innehåller uppgifter om den enskildes sociala förhållanden medan dennes vanor, traditioner och intressen sällan beskrivs i utredningarna. Länsstyrelsen betonar vikten att helhetssyn i biståndsutredningen vad gäller den enskildes situation, möjligheter och behov, där även eventuella intressen och hur dessa tillgodoses redovisas som grund för bedömningen av erforderliga hemtjänstinsatser.

### 3.5 Utvecklingsområden

Generellt för de tre kommuner som varit föremål för tillsyn har Länsstyrelsen identifierat några områden med bäring på trygghet, rättssäkerhet och hemtjänstens sociala innehåll som kan utvecklas. Sammantaget understryker Länsstyrelsen vikten av att:

- Det i biståndsutredningen synliggörs vilka trygghetsbehov den enskilde har och hur dessa tillgodoses i vardagen för att skapa en helhetsbild av pensionärens situation och behovet av eventuella trygghetsskapande insatser.
- Alla pensionärer som beviljats hemtjänst i någon form har en utsedd kontaktperson vars roll och uppgifter är tydliggjord för den enskilde.

- Kommunen vid behov informerar pensionären om vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga olyckor i bostaden och därmed bidra till den enskildes trygghet i sitt boende.
- Pensionärernas delaktighet och inflytande på insatsernas utformning och genomförande säkerställs genom deras medverkan i den individuella planeringen och uppföljningen av beviljade insatser.
- Den enskilde alltid i samband med biståndsprövningen får en tydlig och enhetlig information om sina rättigheter att kunna ansöka om i princip vilken hjälp och service från hemtjänsten som helst och hur man går tillväga för att göra detta.
- Det i biståndsutredningarna råder full överensstämmelse mellan de insatser den enskilde ansöker om och innehållet i beslutet samt att avslag och besvärshänvisning meddelas när så inte är fallet.
- Kommunens rutiner för hantering av synpunkter och klagomål är kända för den enskilde så att han/hon vet hur man går tillväga när man vill framföra synpunkter och klagomål.
- Den enskildes intressen, behov av aktiviteter och gemenskap belyses i biståndsutredningen för att skapa en helhetssyn på den enskildes situation, möjligheter och behov som grund för hur de individuella sociala behoven tillgodoses i vardagen.

## Referenser

Nationell handlingsplan för äldrepolitiken, Prop. 1997/98: 113



Länsstyrelsen i Jönköpings län

Länsstyrelsen i Jönköpings län

551 86 Jönköping

Telefon: 036-39 50 00

Fax: 036-12 15 58

Webbplats: [www.f.lst.se](http://www.f.lst.se)

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