

Dragspel och fågelkvitter



**Länsstyrelsens sammanställning av den sociala tillsynen
gällande
aktivering vid särskilt boende
och
social dokumentation**





Länsstyrelsen
Värmland

Förord

Länsstyrelsen är den regionala tillsynsmyndigheten för socialtjänsten i landet. Länsstyrelsens tillsynsansvar beträffande socialtjänsten framgår av 13 kapitlet 2 § Socialtjänstlagen (SoL).

Länsstyrelsen tillfördes utökade resurser 2003 för att bedriva en intensifierad tillsyn över äldreomsorgen och 2,5 tjänster som äldreskyddsombud anställdes.

Avsikten med dessa utökade resurser är förutom att bedriva tillsynsarbete utifrån ett medborgarperspektiv, även att genom olika undersökningar kartlägga kommunernas insatser till de äldre invånarna i ett övergripande perspektiv.

Som ett led i detta arbete har Länsstyrelsen valt att kartlägga i vilken omfattning som behov av individuellt bedömda och utformade sociala insatser och social dokumentation tillgodoses enligt socialtjänstlagen.

Rapporten redovisar svar från 14 av länets 16 kommuner.

Thomas Larsson
socialdirektör



INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING.....	2
BAKGRUND.....	4
SYFTE.....	5
DEFINITION AV DET SOCIALA INNEHÅLLET.....	5
TILLVÄGAGÅNGSSÄTT.....	6
REDOVISNING AV RESULTAT.....	7
VIDTAGNA ELLER PLANERADE ÅTGÄRDER.....	8
LÄNSSTYRELSENS KOMMENTARER.....	9

SAMMANFATTNING

Sedan juni 2003 har Länsstyrelsens tillsyn av äldreomsorgen förstärkts genom ett regeringsbeslut. Det har bidragit till att 2,5 nya tjänster inrättats som äldreskyddsombud på Länsstyrelsen som enbart skall arbeta med äldrefrågor.

Enligt socialtjänstlagen 5 kap. 4 – 5 § § ska kommunerna verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra.

Dokumentation ska ske enligt 11 kap. 5 § socialtjänstlagen (SoL). Individuella planer bör upprättas och insatserna skall utformas tillsammans med den enskilde enligt det allmänna rådet "Kvalitetssystem inom omsorgerna om äldre och funktionshindrade SOSFS 1998:8". En individuell plan har flera syften. Den utgör en överenskommelse med den enskilde om innehållet i omsorgen samt är ett arbetsredskap för personalen.

Som ett led i den förstärkta tillsynen har Länsstyrelsen under år 2003 och år 2004 genomfört tillsyn på minst ett särskilt boende i varje kommun i länet. Anledningen till tillsynen var att det under de senaste åren har skett en avveckling bl.a. av terapiverksamheterna och signaler från bl.a. personalgrupper talar mycket för att den sociala aktiviteten har minskat för de som bor på särskilt boende. Den sociala dokumentationen fungerar inte tillfredställande ute i kommunernas hemtjänst och på särskilt boende vilket kan leda till att de sociala behoven inte uppmärksammas. Dokumentationens syfte är att garantera den enskildes rättsäkerhet och kvalitet i insatserna.

På många boenden ansåg personalen att äldreomsorgen ska ha ett stort ansvar för att de sociala behoven ska tillgodoses, men upplevde ofta att tiden inte räckte till på grund av ökad vårdtyngd. De boende upplevde i stort att de fick sina behov tillgodosedda allt efter ork och förmåga. På några boenden i länet upplevde personalen att det pågick så mycket aktiviteter att de äldre inte orkade delta i alla. För att tillgodose behovet av social aktivitet så ansåg vissa enhetschefer att det praktiskt är möjligt att tillgodose behovet men att det är en planeringsfråga i arbetsgruppen samt personalens synsätt och förhållningssätt i arbetet med de boende som är avgörande. Vidare framkom från några enhetschefer att personalen kan ha behov av handledning för att få hjälp med att ändra sina arbetsrutiner och lära sig prioritera.

På grund av ovanstående var det svårt att bedöma om de boende fick sina sociala behov och aktiviteter tillgodosedda eller inte.

Vid tillsynen framkom att rutiner för social dokumentation saknades eller var bristfälliga i de flesta kommuner. I stort sett alla kommuner har mallar för individuell planering. Granskningen visade att planerna benämndes olika ute i kommunerna men att syftet var det samma. I de flesta kommuner var information av social karaktär knapphändig i dokumentationen och de

individuella planerna var ojämnt ifyllda, vidare saknades kontinuerligt löpande anteckningar i stort sett i alla kommuner.

Samtliga besök har dokumenterats genom ett tillsynsbeslut som tillsänts varje kommun. Länsstyrelsen har där man funnit brister infordrat en redogörelse över vidtagna eller planerade åtgärder.

Ett fåtal kommuner har redovisat i åtgärdsplanen att de kommer att utveckla formerna för möjlighet till aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra för de som bor på särskilt boende.

I de kommuner där Länsstyrelsen har funnit brister gällande rutiner för social dokumentation har redovisat i åtgärdsplanen att de kommer att förbättra sina rutiner. Flera kommuner redovisar att arbetsgrupper tillsatts som ska arbeta med att ta fram rutiner gällande social dokumentation. Några kommuner redovisar att vårdnära personal kommer att genomgå en utbildning i social dokumentation.

Rapporten 2005:7 ”Dragspel och fågelkvitter” har sammanställts av äldreskyddsombud Else Danielsson Gustafson och Christina Millner.



Bakgrund

Av den nationella handlingsplanen för äldrepolitiken (prop. 1997/98:113) framgår att äldre skall kunna leva ett aktivt liv och ha inflytande i samhället och över sin vardag.

Vidare stadgas i Socialtjänstlagen 5 kap. 4 – 5 § § att kommunen ska verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra.

I regeringens proposition (1996/97:124) framgår det att socialtjänstens verksamhet för äldre skall präglas av respekt för den enskildes självbestämmande, integritet, trygghet och värdighet vilket förutsätter att omsorgs- och vårdinsatser utformas utifrån den enskildes individuella behov, förutsättningar och önskemål. God kvalitet i omsorg och vård av äldre förutsätter att den enskilde och/eller dennes företrädare ges ett verkligt inflytande över insatsernas utformning.

För att utveckla och säkerställa krav på god kvalitet som ställs i 3 kap. 3 § SoL bör all omsorg om äldre och funktionshindrade omfattas av system för fastställande av kvalitetsmål, samt för planering, utförande, uppföljning och utveckling av kvaliteten i verksamheten. (Kvalitetssystem inom omsorgerna om äldre och funktionshindrade, SOSFS 1998:8).

Kvalitetssystemets syfte och omfattning bör vara anpassat till verksamhetens inriktning och omfattning och användas i det dagliga arbetet. Individuella planer bör upprättas och insatserna utformas tillsammans med den enskilde och/eller dennes närstående/ställföreträdare. Viktigt är även att en systematisk uppföljning av beslut, planer och insatser, som berör den enskilde, genomförs och dokumenteras samt vid behov omprövas.

I april 2003 beslutade riksdagen om en nationell handlingsplan för folkhälsopolitik genom att anta regeringens folkhälsoproposition ”Mål för folkhälsan” (2002/03:35). Elva målområden har tagits fram och i målområde 9 som har rubriken ”Ökad fysisk aktivitet” står att fysisk aktivitet är en förutsättning för en god hälsoutveckling. Målet för de samlade insatserna inom detta område skall vara att samhället utformas så att det ger förutsättningar för en ökad fysisk aktivitet hos hela befolkningen. Detta skall ske genom insatser som stimulerar till att bl.a. äldre, långtidssjukskrivna och funktionshindrade aktivt erbjuds möjligheter till motion eller träning på sina egna villkor.

I Nationella folkhälsokommitténs slutbetänkande *Hälsa på lika villkor – nationella mål för folkhälsan* (SOU 2000:91) är ett av målen ökad fysisk aktivitet. Där står bl.a. att samhället har ett särskilt ansvar för att äldre och funktionshindrade har möjlighet att komma ut varje dag. Kommittén jämför med interners rättighet till en timmes utevistelse var dag.



Syfte

Syftet med tematillsynen var att, med utgångspunkt från socialtjänstlagen kartlägga i vilken omfattning som behov av individuellt bedömda och utformade sociala insatser tillgodoses enligt socialtjänstlagen samt att kartlägga i vilken omfattning detta dokumenteras. Dokumentationens syfte är att garantera den enskildes rättssäkerhet och kvaliteten i de insatser som utförs.

Definition av det sociala innehållet

Definitionerna nedan är hämtad ur Socialstyrelsens rapport ”Är det skäligt att bry sig om själen ” Artikel nr: 2003-109-20 - kartläggning av det sociala innehållet i hemtjänsten i 23 kommuner 2002 ”. I rapporten redovisas ett försök till definition med socialt innehåll, utgångspunkt finns i den Nationella handlingsplanen för äldrepolitiken och i socialtjänstlagen.

Det sociala innehållet är allt det som medverkar till att den äldre trots ålder och i behov av stöd kan fortsätta att vara sig själv. Det handlar om att få bevara sin särprägel, sina vanor och sin identitet. Det är faktorer som visar sig ha positiva effekter på välbefinnandet hos äldre människor – bättre hälsa och mindre sjukdomsupplevelser.

Med aktiv och meningsfull tillvaro menas möjlighet att utöva sina intressen och att delta i aktiviteter som ger den enskilde meningsfull tillvaro. Vad den enskilde kan göra på egen hand eller tillsammans med andra.

Med i gemenskap med andra menas möjlighet att umgås eller på annat sätt hålla kontakt med det informella nätverket, släkt, vänner och bekanta från tidigare arbetsliv, föreningsliv eller andra sociala sammanhang.

Med delaktig i samhället menas möjlighet att följa med i samhällsutvecklingen genom att läsa tidningar, lyssna på radio, se på TV, att kunna träffa andra människor, att kommunicera med myndigheter och olika samhällsinstitutioner, utöva sin rösträtt i politiska sammanhang mm.



Tillvägagångssätt

Respektive kommunen har själv utsett boende för tillsynen. Tillsynen inleddes med att Länsstyrelsen tog kontakt med kommunen per brev med information om genomförandet.

Följande material begärdes in:

- kommunens mål- och policydokument och riktlinjer för äldreomsorgen antagna av nämnden
- mallar för individuell vårdplan/omvårdnadsplan/serviceplan
- namn på personer som bor på det särskilda boendet.
- lista över fast anställd personal på det särskilda boendet som arbetar dagtid
- lista på övrig personal t ex arbetsledare/teamledare/ sjuksköterska/samordnare.

Länsstyrelsens ambition var att sträva mot ett slumpmässigt urval av de personer som skulle intervjuas och svara på enkäter. Personerna lottades fram efter en nummerordning och när det av något skäl inte var möjligt att intervjua någon av de först lottade t ex på grund av sjukdom eller av någon anledning valde att inte medverka, så valdes nästa person på listan. Länsstyrelsens ambition var också att tillsynen skulle omfattas av genusperspektivet. Det var en viss svårighet att få fram lika många män som kvinnor att intervjua, eftersom det bor övervägande fler kvinnor än män på särskilda boenden idag.



Resultat

Tillsynen har genomförts på minst ett särskilt boende i länets alla 16 kommuner under år 2003 och år 2004. I Kil gjordes tillsyn på två boenden och i Karlstad gjordes tillsyn på tre boenden.

Resultatet visar att rutiner för social dokumentation saknades eller var bristfälliga i de flesta kommuner. Dokumentationens syfte är att garantera den enskildes rättsäkerhet och kvalitet i insatserna.

I stort sett alla kommuner har redovisat att de har mallar för individuell planering. Granskningen visar att de individuella planerna kallas olika ute i kommunerna men syftet är detsamma. Information av social karaktär var knapphändig i de flesta kommuner vidare var de individuella planerna i de flesta kommuner ojämnt ifyllda och det saknades kontinuerligt löpande anteckningar i stort sett alla kommuner.

Syftet med planen är att göra insatserna tydliga för den enskilde/företrädaren samt att vara ett arbetsredskap för personalen.

Det framkom i redovisningen att man har kommit olika långt ute i kommunerna i arbetet med individuella planer. I de flesta kommuner förekom det brister i arbetsrutinerna när det gällde att fylla i de individuella planerna.

Man saknade

t. ex. mål, omprövning/uppföljning, utvärdering eller datum när planen upprättades och information av social karaktär var knapphändig. Granskningen visade att den medicinska dokumentationen var övervägande hos de flesta kommunerna.

Personalen upplevde i vissa kommuner frustration i sitt arbete över att inte hinna med den sociala dokumentationen. Vidare framkom vid tillsynen att Karlstad kommun har påbörjat ett utvecklingsarbete i social dokumentation med att bl.a. införa mallar för individuell bedömning samt att stärka och utveckla kontaktpersonens roll. I Forshaga, Kristinehamn och Årjängs kommun finns planer på att utbilda personalen i social dokumentation och kontaktmannaskap. I Kil och Säffle kommun fungerade den sociala dokumentationen på ett tillfredställande sätt. Vid två boenden i Karlstad pågick ett utvecklingsarbete gällande social dokumentation, med anledning av detta fann inte Länsstyrelsen några brister vid tillsynen.

Det framkom från de flesta kommunerna att personalens uppfattning är att äldreomsorgen ska ta ett stort ansvar för att de boende ska få möjlighet till aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra.

I kommunerna Arvika, Eda, Karlstad, Storfors, Säffle och på ett boende i Kil ansåg personalen att de har möjligheter att tillgodose behovet av social aktivitet



och gemenskap. I övriga kommuner ansåg personalen att det var svårt att tillgodose behovet på grund av ökad vårdtyngd och tidsbrist.

I stort sett upplevde alla som bor på särskilt boende att de får sina sociala behov tillgodosedda allt efter ork och förmåga. På ett boende i Karlstad och i Eda framkom att det händer så mycket på boendet att de boende inte orkar med allt.

Dock framkom det i några kommuner att de boende upplevde att det är svårt att fråga personalen om hjälp eftersom de har så mycket att göra. Vidare framkom från någon kommun att de boende inte ville vara med i någon gemenskap på grund av att man inte orkar eller att man inte har lust, för man vill vara självständig och klara sig själv.

För att tillgodose behovet av social aktivitet så ansåg vissa enhetschefer att det praktiskt är möjligt att tillgodose behovet men att det är en planeringsfråga i arbetsgruppen samt personalens synsätt och förhållningssätt i arbetet med de boende som är avgörande. Vidare framkom från några enhetschefer att personalen kan ha behov av handledning för att få hjälp med att ändra sina arbetsrutiner och lära sig prioritera.

Vidtagna eller planerade åtgärder från kommunerna.

Länsstyrelsen har där man fann brister infordrat en redogörelse från aktuella kommuner om vidtagna eller planerade åtgärder.

I Säffle, två boenden i Karlstad och vid ett boende i Kil har Länsstyrelsen inte funnit några brister.

Åtgärdsplan saknas vid sammanställningen från Kristinehamn. Vid sammanställningen saknas även åtgärdsplan från ett boende i Kil på grund av att Länsstyrelsens infordrar en åtgärdsplan först 30 april 2005. Under mars 2005 kommer ett beslut att skickas till Hammarö kommun.

Kommunerna har redovisat i åtgärdsplanen att de kommer att förbättra rutinerna för social dokumentation. Kommunerna redovisar förbättringar av bristerna i den sociala dokumentationen som t.ex. upprättande av individuella planer, rutiner för mål och uppföljning har tagits fram samt personalens ansvar gällande dokumentation har förtydligats.

I kommunerna Arvika, Årjäng och Filipstad redovisas i åtgärdsplanen att de har tillsatt en arbetsgrupp som arbetar med att ta fram rutiner gällande social dokumentation samt förbättringsåtgärder.

Arvika, Munkfors, Forshaga, Eda, Karlstad, Sunne och Torsby är kommuner som i åtgärdsplanen har redovisat att vårdnära personal kommer att genomgå



en utbildning i social dokumentation, vidare kommer man i vissa kommuner att förtydliga kontaktmannaskapets roll och ansvar.

Forshaga och Årjäng har redovisat i åtgärdsplanen att de kommer att utveckla formerna för möjlighet till aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra för de som bor på särskilt boende.

För att betona vikten av social aktivitet kommer Munkfors kommun att schemalägga detta.

I stort sett har alla kommuner redovisat att de kommer att upprätta/utveckla levnadshistoria/levnadsberättelse för alla som bor på särskilt boende.

Länstyrelsens kommentarer

Länstyrelsen möter oftast ett stort engagemang hos personalen i arbetet med den enskilde. De försöker att tillgodose de boendes önskemål och behov. Det finns dock en tidspress som både personalen själva och de boende upplever negativt och som gör det berättigat att ställa frågan om de behov som finns verkligen kan tillgodoses fullt ut. De sociala behoven som finns uppmärksammas oftast inte i, varken biståndsbedömningen eller i verkställigheten. Den dokumentation som förs i verkställighetsfasen är oftast bristfällig och innehåller sällan sociala behov i form av t.ex. dagligt liv och livsstil. För att tillgodose den enskildes rättighet är dokumentation av stor vikt för att tydliggöra vad den enskilde faktiskt skall erhålla i förhållande till riktlinjer, bedömning och beslut. Om inte verksamheten uppfyller de krav som ställs i lagstiftningen gällande social dokumentation kan detta bl.a. medföra svårigheter för vikarier att tillgodogöra sig tillräcklig med information om den enskilde.

Enligt 11 kap. 5 § Socialtjänstlagen framgår att handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling skall dokumenteras. Dokumentationen skall utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelse av betydelse.

Det är viktigt att den enskilde är delaktig vid upprättandet av individuella planer där tydliga mål, utförande och datum för uppföljning bör anges. Syftet med planen är att göra insatserna tydliga för den enskilde/företrädaren samt att fungera som ett arbetsredskap för personalen. Det finns ett stort behov av att utveckla dokumentationen i verkställigheten. Dokumentationen skall utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse.



Den enskilde skall kunna ta del av all dokumentation om sig själv. Det är därför inte lämpligt att blanda anteckningar om enskilda i en gemensam anteckningsbok.

En annan anledning är att olika regler gäller för dokumentation enligt socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen.

Om hälso- och sjukvårdsinsatser och sociala insatser dokumenteras tillsammans kan det innebära en risk att man missar viktig information och viktiga händelser.

Enligt 5 kap. 4-5 §§ socialtjänstlagen ska kommunerna verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra.

När en helhetssyn på den enskildes behov av insatser inom äldreomsorgen ska anläggas, är det nödvändigt att de sociala behoven får en självklar plats bland övriga behov. Ett brett samtal inom hela äldreomsorgen kan vara nödvändigt att genomföra för att där förankra mål och skapa en gemensam värdegrund, där de sociala behoven får samma status som andra behov.

Britta Olby, som varit forskare vid Sköndalsinstitutet, visar i studien "Äldres livsfrågor" (SoS-rapport 1997:2) att i de fall pensionären upplever att personalen har ont om tid sänker man anspråksnivån och den egna självbilden påverkas negativt. Man tycks inte ens komma på tanken att ställa krav eller komma med önskemål till personal eller ledning.

Länsstyrelsen anser med anledning av ovan att personalen har en mycket viktig roll i de boendes möjlighet till aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra. I de flesta kommuner var personalens uppfattning att äldreomsorgen ska ha ett stort ansvar gällande de sociala behoven men personalen upplever i många kommuner att det är svårt att tillgodose behoven på grund av tidsbrist. Ändå fann vi många exempel på att personalen är medvetna om samvarons betydelse och anstränger sig för att tillgodose behoven genom att t.ex. sätta sig ner och prata om aktuella händelser, göra olika aktiviteter, läsa tidningar mm. Det krävs dock en ökad medvetenhet hos både ledningen och personalen för att kunna ta vara på de boendes individuella förmåga till gemenskap, glädje och samvaro.

Sammanfattningsvis kan Länsstyrelsen konstatera att ett förändringsarbete har påbörjats ute i länets kommuner för att utveckla rutinerna kring social dokumentation. I ett fåtal kommuner har det påbörjats ett arbete för att utveckla formerna för möjlighet till aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra och delaktighet i samhället för dem som bor på särskilt boende.



**Länsstyrelsen
Värmland**

Rapport 2005:7

ISSN:0284-6845

Adress: 651 86 Karlstad

Hemsida: www.s.lst.se