



LÄNSSTYRELSEN KALMAR LÄN INFORMERAR

Det sociala innehållet i hemtjänsten

Vem bryr sig om själen?



Det sociala innehållet i hemtjänsten i två kommuner i Kalmar län

Det sociala innehållet i hemtjänsten
Vem bryr sig om själen?

Meddelande 2003:08

ISSN 0348-8748

ISRN LSTY-H-M—2003/08 --SE

Utgiven av: Länsstyrelsen Kalmar län,

Ansvarig enhet: Rättsenheten

Författare: Cristina Johnsson

Tryckt hos: Länsstyrelsens tryckeri

Upplaga: 100 ex

Det sociala innehållet i hemtjänsten i Kalmar och Västervik

Bakgrund

Under hösten 2002 genomförde Länsstyrelsen Kalmar län tillsyn av det sociala innehållet i hemtjänsten i länets två största kommuner, Västervik och Kalmar. Tillsynen var en del i en nationell tillsyn som genomfördes i samarbete mellan Socialstyrelsen och elva länsstyrelser.

Syfte

Syftet med tillsynen var att kartlägga i vilken omfattning äldre personers sociala behov uppmärksammas, utreds och tillgodoses i kommunerna. Utgångspunkten var dels det tillägg som gjort i 5 kap. 4 § Socialtjänstlagen (SoL): ”Socialnämnden skall verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt och under trygga förhållanden *och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra*”, dels de Nationella målen för äldrepolitiken, som anger att äldre ska kunna leva ett aktivt liv och ha inflytande i samhället och över sin vardag.

Definition

Det finns ingen vedertagen definition av det sociala innehållet i hemtjänsten, men arbetsgruppen för den nationella tillsynen har definierat begreppet som: *allt som medverkar till att den äldre – trots att hon/han är gammal och behöver stöd – kan fortsätta att vara sig själv. Det handlar om att få bevara sin särprägel, sina vanor och sin identitet.*

Frågeställningar

Tillsynen har sökt svar på följande frågor:

- Behandlar kommunens policy, måldokument eller riktlinjer för äldreomsorgen i något avseende hur de äldres behov av sociala insatser enligt socialtjänstlagen ska tillgodoses?
- På vilket sätt fångas den äldres behov av sociala insatser upp i samband med att ansökan om hemtjänst utreds och behoven bedöms?
- Med vilka sociala insatser tillgodoses äldre människors behov för att uppnå en skälig levnadsnivå enligt socialtjänstlagen?
- Vilka behov av sociala insatser tillgodoses av andra än kommunen, t.ex. frivilligorganisationer och anhöriga?

Tillvägagångssätt

Länsstyrelsen har genomfört tillsynen genom att inledningsvis granska kommunernas mål- och policydokument samt riktlinjer och mallar, som används vid handläggningen i kommunen.

Därefter har tre slumpmässigt utvalda pensionärer och sex hemtjänstpersonal i vardera kommunen intervjuats. I varje kommun granskades så 20 akter, varav hälften var nya ärenden och hälften omprövningar av tidigare beslut. Slutligen intervjuades två biståndshandläggare per kommun och länsstyrelsen samtalade sist med äldreomsorgschef/förvaltningschef.

I samtliga delar användes de mallar och frågeformulär som den nationella arbetsgruppen tagit fram för den nationella tillsynen, vilket innebar att samma frågor ställdes i alla medverkande län.

Resultat från genomförd tillsyn

Intervjuer

Det sex pensionärer som har intervjuats, en man och fem kvinnor, är tre personer mellan 80-84 år och tre är 85-89 år. Av dessa är fem personer ensamboende och en sammanboende.

Hemtjänstpersonalen som intervjuats är tio kvinnor och en man. Två av personalen är 30-39 år, fem är 40-49 år, tre är 50-59 år och en hemtjänstpersonal har fyllt 60 år. Samtliga har utbildning för yrket: sju är undersköterskor, tre är vårdbiträden och en har annan vårdutbildning. Sex av personalen har arbetat mer än sju år i yrket, tre mellan 4-6 år och en har arbetat i hemtjänsten 2-3 år. Hemtjänstpersonalen besöker regelbundet i genomsnitt ca 20 pensionärer vardera.

De fyra biståndshandläggarna är samtliga kvinnor och de har alla examen från sociala omsorgsprogrammet. Två är 50-59 år, en har fyllt 60 år och en biståndshandläggare är 20-29 år.

Intervjuer med pensionärer

Ingen av de intervjuade pensionärerna har ansökt hos kommunen om att få hjälp med att utöva sina intressen eller bli mer delaktiga i samhället. Man säger att man inte orkar vara så aktiv längre, men flera längtar efter kontakten med gamla vänner, föreningar man varit aktiv i eller att kunna göra saker man är intresserad av. Det man berättar om är längtan ut i skogen, att träffa folk, att kunna gå på föreningsmöten och kontakt med föreningsvänner, besöka biblioteket eller gå på kurser. Nästan alla vill också komma ut och promenera och träffa släkt, vänner och grannar.

Alla intervjuade berättar att det man gör nuförtiden är att se på TV, lyssna på radio och träffar sin familj. Några berättar också att de läser mycket, löser korsord och promenerar.

Flera berättar om sina goda grannar som bjuder på kaffe, tidningsläsning och en pratstund ibland. Släkten är också viktig för de flesta, de som har familjen nära får hjälp och stöd av dem.

Men man berättar också att man inte orkar vara särskilt aktiv längre, orken tryter och den kontakt man har med släkt och grannar är vad man orkar med. Men alla skulle vilja komma utomhus på promenader och några skulle vilja göra sina inköp själva, men flera säger att man inte vill besvära när man ser hur mycket hemtjänstpersonalen har att göra. Någon visste heller inte att man kan få hjälp av kommunen med sådana saker.

Ingen av de intervjuade hade för tillfället kontakt med någon frivilligorganisation, men en dam skulle, efter eget initiativ, inom kort få besök från Röda Korset för att få sällskap på promenader. En annan av de intervjuade pensionärerna fick böcker genom bibliotekstjänst några gånger per månad, vilket var mycket uppskattat.

Kommentarer:

- ”Jag skulle inte kunna tänka mig att ta tid från personalen för att promenera utomhus. Man får vänta med det tills barnen kommer”.

- ”Tänk att de föreningar jag varit så aktiv i, aldrig hör av sig numera. Det skulle vara roligt att bli hämtad till nåt möte, men det är aldrig någon som hör av sig”.

-”Jag skulle vilja komma ut mer och helst handla själv. Det är lättare att gå ut om man har något ärende. Min generation är inte van vid att bara gå ut och gå, det känns bättre att ha ett ärende. Och då ser man lite av livet ute också”.

-”Personalen är snälla och rara, men de får stressa mycket”.

-”Jag ser mycket på TV, det är roligt. Bäst är matlagningsprogrammen, det är så intressant att se hur folk lever och vad de äter nu för tiden. Oj, vilken skillnad mot när jag var ung!”

Intervjuer med hemtjänstpersonal

All personal som intervjuades tyckte att hemtjänsten har ett stort ansvar för att äldre människors får ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra. Personalen sade att man försöker hinna med att prata en stund, promenera och hitta på aktiviteter och att man hjälper dem som behöver få ett biståndsbeslut för detta att få kontakt med biståndsbedömare. Men det är stora svårigheter för personalen att hinna med allt, påpekar flera. Även andra i samhället bör dela ansvaret, t.ex. föreningar, frivilligorganisationer och anhöriga.

Det är många som inte kan komma ut själva eller har släkt som bor i närheten, och man försöker att räcka till speciellt för dessa personer.

Ungefär hälften av de intervjuade hade någon gång hjälpt pensionärer på sin egen fritid, t.ex. med att lägga håret, vissa inköp, spelat in TV-program på video, kyrkobesök och följt med till vallokal.

Personalen pekade både på hinder och på möjligheter när det gäller att kunna tillgodose pensionärernas behov. Några av personalen menar att med bra samordning i hemtjänstgruppen och mycket vilja, kan man ge de som behöver det tid för aktiviteter och social samvaro. Andra menar att tidsbristen, sårbarheten vid sjukdom och bristande resurser i arbetslaget, gör att det är svårt att hinna med mer än det nödvändiga. En stunds samtal och utevistelser får ibland stå tillbaka för livets nödvändigaste behov som personlig hygien, svara på larm och inköp. Det finns risk, menar några, att man inte alltid hinner med det som pensionärerna fått beviljade i form av sociala aktiviteter. Det blir en form av ytterligare en biståndsbedömning i hemtjänstgruppen, där de fysiska behoven går före de sociala, psykologiska och emotionella.

Kommentarer:

-”Den stora frågan är hur vi ska hinna med och få tid för nåt annat än mat och städning”.

-”Vilja och idériokedom löser det mesta. Vi ordnar många aktiviteter som vi erbjuder pensionärerna.”

-”Att sitta ned och prata med någon pensionär är det minsta vi gör, men det är kanske det vi borde göra”.

-”Vi har dagverksamhet och väntjänst, och alla som vill får bistånd till det. Vi hjälper till att ringa biståndshandläggaren.”

-”En del vet inte ens att man söka hjälp till sådant”.

-”Vi i hemtjänsten kan göra mycket men vi har alltid för lite tid. Vi får ofta beslut på 15 minuter, men det tar 10 minuter att cykla hem till personen så det blir inte mycket kvar sedan.”

-”Vi är så liten och sårbar personalgrupp med bara en bil att tillgå. Folk bor runt om i kustbandet och det kan ta 20 min att åka dit.”

-”Några ska vi bara ta bort överkastet åt, sen sitter vi och pratar för det är prata som är behovet”.

-”Tråkigt att säga att det är sällan någon kommer ut”.

Intervjuer med biståndshandläggare

Alla fyra biståndshandläggare som intervjuades i Kalmar och Västervik kände till innehållet i socialtjänstlagen om rätten till en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra. Samtliga menade också att hemtjänsten har ett stort eller mycket stort ansvar för att äldre människor med hemtjänst får dessa behov tillgodosedda.

När en äldre person ansöker om hemtjänst var biståndshandläggarnas erfarenhet att de flesta i första hand ansöker om hjälp med praktiska och fysiska behov som t.ex. personlig hygien, städning, inköp och tvätt. Några säger att man därför måste ställa frågor och lyssna av vilka sociala nätverk personen har, och kanske berätta om att hemtjänsten även kan hjälpa till med andra behov som är viktiga för att den enskilde ska få möjlighet att ha kvar sina sociala kontakter och aktiviteter. En av handläggarna säger att pensionärerna ofta underutnyttjar den här möjligheten och ställer för låga krav när man ansöker om hemtjänst.

Majoriteten av biståndshandläggarna hänvisar ibland eller i vissa fall berättar för pensionärerna att det finns frivilligorganisationer som t.ex. kan vara sällskap på promenader, följa med på läkarbesök eller arrangerar aktiviteter för äldre.

När det gäller i vilken omfattning de beviljade sociala insatserna verkligen utförs, har handläggarna ofta informella kontakter med verksamhetschefen och i vissa fall direkt med hemtjänstgrupperna. De här kontakterna, menade handläggarna, är viktiga och man skulle behöva ha mera tid för uppföljningar. Några av handläggarna är lite osäkra på i vilken omfattning pensionärerna får den hjälp de är beviljade, men försöker ha täta kontakter för att följa upp sina beslut.

Kommentarer:

-”Det finns mycket gamla människor som är helt ensamma och som man måste stödja och erbjuda att få komma ut”.

-”Jag kollar av om behovet och viljan finns och finns det, stödjer jag dem i att ansöka om detta”.

-”För dem som har behov och ingen nära som kan hjälpa dem, är det mycket viktigt att hemtjänsten utför detta”.

-”Vi skulle behöva mer tid för uppföljning av besluten. Jag är lite osäker på verkställigheten, men hoppas verkligen att det sker i stor utsträckning!”

-”Jag pratar med enhetschefen dagligen och följer upp hur det går”.

-”Jag gör ofta hembesök med kontaktpersonen och följer upp hur det går”.

Aktgranskning

Aktgranskning har genomförts i båda kommunerna, totalt har 40 akter granskats. Medelåldern för de personer som beviljats bistånd var i Kalmar nära 86 år och i Västervik drygt 80 år. Majoriteten av de ansökningar som granskades var från kvinnor - 30 stycken - medan endast 10 var män.

I 11 av de granskade akterna fanns ingen uppgift om civilstånd och i 24 akter fanns ingen uppgift om tidigare yrke/sysselsättning. I Västerviks kommun saknades uppgifter om intressen i 18 akter av 20, det saknades uppgifter om aktiviteter som ger den enskilde en meningsfull tillvaro i 14 akter och uppgifter om sociala nätverk saknades i 5 akter av 20. I Kalmar kommun var siffrorna helt omvända, så gott som samtliga uppgifter enligt ovan om den sökande fanns med i akterna.

I Kalmar har man i hälften av utredningarna vägt in den enskildes behov och önskemål om sociala insatser, medan det var något mindre vanligt i Västervik. I båda kommunerna har man i nära hälften av ansökningarna med uppgifter om hjälp från anhöriga, medan det i båda kommunerna helt saknades uppgifter om insatser från frivilligorganisationer.

Exempel på beviljade sociala insatser:

Kalmar: promenader i trädgården, socialt stöd för att bryta sin nuvarande isolering, hemtjänst för att kunna bo i sin kolonistuga, ledsagning till kyrkobesök, stödjande insatser för att kunna återgå till sitt tidigare aktiva liv.

Västervik: musiklyssning och högläsning, hemtjänst för att kunna bo i sin sommarstuga, promenader, ledsagning till olika aktiviteter.

Mål- och policydokument

Båda kommunerna har antagit mål- och policydokument för äldreomsorgen, men ingen kommun har någon definition av begreppet socialt innehåll.

Båda kommunerna har med den sociala dimensionen i den övergripande texten, t.ex.

- äldre ska kunna leva ett aktivt liv respektive
- den enskildes sociala nätverk ska bibehållas och stärkas.

I Kalmar kommuns mål för äldreomsorgen, är ett av målen att samverka med anhöriga och frivilligorganisationer ska utvecklas och att äldre har rätt att komma ut minst 1 gång per vecka. I kommunens riktlinjer anges att inom personlig omvårdnad ska såväl fysiska, psykiska, sociala som emotionella behov tillgodoses.

I riktlinjerna sägs vidare att äldre kan få ledsagarservice för att bryta social isolering och kunna ha kontakt med andra människor. Ledsgarservicen är maximerad till 8 tim/månad. I Kalmar finns dagverksamhet (för personer med demenssjukdomar) och servicecentral med syfte att motverka ensamhet, bryta isolering och bidra till trygghet för äldre människor.

I Västervik anges i måldokumentet att visionen är att den enskildes egna resurser skall ta till vara och utvecklas. Insatser ska stödja den enskilde till ett självständigt liv. Ett av resultatmålen är att den enskildes sociala nätverk ska bibehållas och utvecklas. Människor i dennes närhet, ideella föreningar med flera ska engageras för att nå målet.

Samtal med äldreomsorgschefer

Varken i Västervik eller i Kalmar har mål och riktlinjer förändrats sedan tillägget i 5 kap 4 § socialtjänstlagen; att äldre människor ska kunna ha *en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra*. Den nya bestämmelsen ska man kunna leva upp till genom den individuella biståndsbedömningen, menar cheferna i de båda kommunerna.

Båda kommunerna satsar mycket på dagverksamhet och även stödet till anhöriga har förbättrats sista åren. Det finns begränsningar i kommunernas möjligheter att tillgodose behov, sade cheferna. Främst är det de strama ekonomiska villkoren de båda förvaltningarna lever under. Av det skälet måste pensionärernas omvårdnadsbehov prioriteras, sade man i Västervik. Men det finns, trots detta, mycket bra verksamhet och aktiviteter för äldre i båda kommunerna, menar cheferna.

Förvaltningschefen i Kalmar poängterar att den sociala dimensionen är mycket viktigt, både för den enskilde och för äldreomsorgen. Ensamma människor som känner sig ensamma och inte har det bra, behöver och efterfrågar mer hjälp från hemtjänsten. Det är en viktig uppgift att finna arenor där människor kan mötas och finna gemenskap och aktiviteter. Här behöver säkert fler aktörer komma in, frivilligorganisationerna är en del, menar förvaltningschefen.

Länsstyrelsens bedömning

I latinet används orden *att leva* synonymt med *att vara bland människor*.

Vad är det sociala innehållet och varför uppmärksammas det i ett tillägg i socialtjänstlagen och i en bred och djup tillsyn av landets länsstyrelser och av Socialstyrelsen? Socialutskottet skriver i sin motivation till lagändringen att:

”..det stora flertalet äldre behåller hälsan högt upp i åren och är aktiva, vitala och välintegrerade inom familjekretsen och i samhället. Det finns dock bland ålderspensionärerna de som är ofrivilligt ensamma och som behöver stöd för att bryta sin ensamhet och isolering. Utskottet vidhåller att det är angeläget att socialnämnderna stöder människor som är ensamma och isolerade.”

I den undersökning Länsstyrelsen i Kalmar nu genomfört i Kalmar och Västerviks kommuner framkommer att alla personalkategorier är väl medvetna om vikten av att stödja äldre människor som känner sig ensamma och isolerade. Personalen som intervjuats är samstämmiga om att detta är en central fråga för vilken livskvalitet pensionären upplever sig ha. Några menar också att efterfrågan på mer omfattande insatser från socialtjänsten skulle kunna skjutas upp om man känner trygghet och har det bra socialt. Förvaltningschefen i Kalmar betonar också den stora betydelsen av att äldre får möjlighet att möta andra människor och kunna umgås utifrån sina egna behov och intressen.

Får äldre då den hjälp och det stöd som behövs, så att man kan leva sitt eget liv och delta i samhället på det sätt man orkar? Aktgranskningen visar att det är en minoritet som får sociala insatser beviljade och bland de intervjuade pensionärerna längtar man efter att få komma ut bland människor, få promenera utomhus och göra sina inköp. Flera av de intervjuade pensionärerna säger dock att man får finna sig som det är, personalen är stressad och att man inte kan tänka sig att begära mer hjälp eftersom det är uppenbart att hemtjänsten har mycket att göra.

I Socialstyrelsens rapport 1997:2, Äldres livsfrågor säger forskaren Britta Ohlby att:

”När de äldre 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 – arbetsledning eller biståndshandläggare. Man anpassar sig till de institutionella resurser som erbjuds.”

Hemtjänstpersonalen säger dels att man försöker genomföra sociala aktiviteter både i grupp och individuellt, men att de här arbetsuppgifterna ibland prioriteras bort när sjukdom och annan frånvaro minskar personalstyrkan i arbetslaget. Personalen är mycket medveten om att behoven finns och ämnet berör och bekymrar de flesta. Ibland är det inte de stora insatserna som är de viktiga, säger flera av personalen, för många ensamma äldre kan ett samtal, en promenad i solen eller att få hjälp att ringa upp sina anhöriga vara det värdefulla. Andra gånger kan det vara aktiviteter i en träfflokal, ett besök på biblioteket eller att komma ut på stan det viktiga.

I kommunernas mål- och policydokument är inte de sociala insatserna föremål för någon djupare analys eller någon egen definition, vilket bör vara angeläget om kommunerna menar att den sociala delen av livet är viktig för äldre människor med hemtjänst.

Det sociala innehållet i livet är mycket viktigt för de allra flesta människor, oavsett ålder och livsvillkor. För att kunna komma ut, bibehålla sina kontakter och intressen är många äldre beroende av hemtjänsten. Därför är det angeläget att kommunerna informerar äldre människor om möjligheten att ansöka om sociala insatser från hemtjänsten. I såväl den uppsökande verksamheten, biståndshandläggningen som i utförandet bör frågan vara med. Det kan ibland vara svårt för äldre människor att vid första hembesöket veta och kunna förklara vilka behov man har av hjälp från hemtjänsten och många vill heller inte begära mer än det absolut nödvändigaste. Av det skälet – och för att följa upp att beslutade insatser verkligen utförs – är det angeläget att biståndshandläggaren gör uppföljande hembesök.

När man väl är beviljad en insats enligt Socialtjänstlagen, måste pensionären kunna känna trygghet med att man verkligen får det man är beviljad och inte behöva oroa sig för att tiden gång efter annan prioriteras bort. Att beviljade insatser, oavsett innehåll, inte verkställs är en allvarlig rättssäkerhetsfråga, enligt Länsstyrelsens mening. Det är också viktigt att påpeka att de insatser som tillhandahålls ska utgå från den enskildes egna behov och önskemål, vilket innebär att utbudet av insatser måste innehålla både kollektiva och individuella aktiviteter. Olika människor har olika behov vid olika tillfällen. För alla bryr sig väl om själen?



- 2002:01 Inventering av lek- och uppväxtområden för gädda och abborre i Kalmar län 2001. (SE)
- 2002:02 Biotopkartering av Alsterån (ME)
- 2002:03 Biotopkartering av Virån (ME)
- 2002:04 Biotopkartering av Bruatorpsån och Grisbäcken i Torsås kommun (ME)
- 2002:05 Biotopkartering av Hagbyån, Ljungbyån och Snärjebäcken i Nybro kommun (ME)
- 2002:06 Öländska stenmurar och något om rösen. Olika perspektiv på öländska stenmurar. (ME)
- 2002:07 Nätprovfiske i Kalmar län 2001 (ME)
- 2002:08 Elfiskeundersökningar i Kalmar län 2001 (ME)
- 2002:09 Årsrapport 2001 Socialtjänsten i Kalmar län (RE)
- 2002:10 Utbredning av blås- och sågtång i Kalmar län och Blekinge län: utvärdering och kvalitetssäkring av regionala data (ME)
- 2002:11 Metallnedfall i tätorter och vid industrier i Kalmar län år 1989 och 2000 (ME)
- 2002:12 Underlag för bedömning av stora opåverkade områden i Kalmar län (SE)
- 2002:13 När får jag mitt bistånd ? (II) - Ej verkställda domar och beslut enligt SoL och LSS i Kalmar län den 31 dec 2001. (RE)
- 2002:14 Analys av servicelösningar i Kalmar läns lands- och glesbygd - analysrapport 2001 (SE)
- 2002:15 Lex Sarah i Kalmar i län 2001. Anmälningar om missförhållanden och övergrepp i äldreomsorg och omsorger om funktionshindrade (RE)
- 2002:16 Samordnad råvattenkontroll i Kalmar län 1990-2001 (ME)
- 2002:17 Närsalter i Klevabäcken och Ljungbylundsbäcken, mätdata 1995-2000 (ME)
- 2002:18 Bottenfauna i Kalmar län 2001 (ME)
- 2002:19 Lokala investeringsprogram i Kalmar län 1998-2002 (SE)
- 2002:20 Bete, störning och biologisk mångfald -- Hotade skalbaggar i öländska torrmarker. (ME)
- 2002:21 Statsbidrag till alkohol- och drogförebyggande insatser 2002 (RE)
- 2002:22 En utredning av föroreningssituationen i Söderåkra biodamm - MIFO fas 2 (ME)
- 2002:23 Kvalitet inom socialtjänstens IFO-verksamhet i Kalmar län (RE)
- 2003:01 Biotopkartering av ölandsbäckar (ME)
- 2003:02 Daglig verksamhet, LSS (RE)
- 2003:03 Renovering av tak. Byggnadsantikvarisk kontroll av Skinnskälla 1:4, Järeda socken, Hultsfreds kommun, Kalmar län (SE)
- 2003:04 Renovering av korsvirkesgavel. Byggnadsantikvarisk kontroll av gamla stallet, Björnö herrgård, Kalmar län (SE)
- 2003:05 Riksintressen i odlingslandskapet. En fallstudie av kulturvärden i Skäägenäs, Bökevara och Mossebo (SE)
- 2003:06 Avveckling av ozonnedbrytande köldmedier i Kalmar län (ME)
- 2003:07 Årsrapport 2002 Socialtjänsten i Kalmar län (RE)
- 2003:08 Det sociala innehållet i hemtjänsten. Vem bryr sig om själen? (RE)
-

Rapporterna beställes från Länsstyrelsen, 391 86 Kalmar, tel växel 0480-820 00, e-post: lanstyrelsen@h.lst.se
Kontakta utgivande enhets expedition: AE=Administrativa enheten, LE=Lantbruksenheten, ME=Miljöenheten, RE=Rättsenheten,
SE=Samhällsutvecklingsenheten