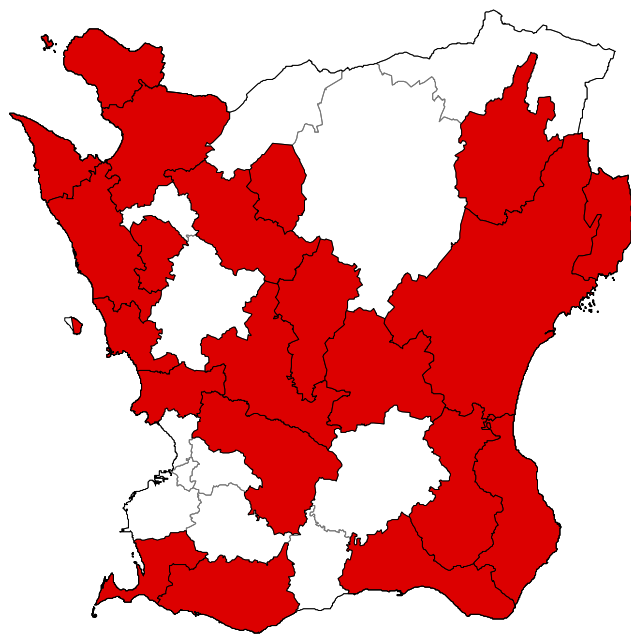


Kommunal planering för äldre och funktionshindrade

En rapport om hur 21 kommuner i Skåne planerar för att tillgodose framtida behov



Titel: Kommunal planering för äldre och funktionshindrade

Utgiven av: Länsstyrelsen i Skåne Län

Författare: Kerstin Jonsson och Gunvor Landqvist

Beställningsadress: Länsstyrelsen i Skåne Län
Samhällsbyggnadsavdelningen
205 15 MALMÖ
Tfn: 040-25 20 00
lansstyrelsen@m.lst.se

Copyright: Länsstyrelsen i Skåne län

Upplaga: 250 ex

ISBN: 91-85363-40-5

Tryckt: Malmö

Förord

Skånes kommuner präglas för närvarande av tillväxt och i flertalet kommuner pågår ett intensivt arbete med att färdigställa mark för nya företag, bostadsbyggande och förbättrade kommunikationer. Kommunledningen skapar förutsättningar för en effektiv planeringsprocess genom att se till att det finns forum för samverkan och informationsutbyte mellan olika myndigheter, kommunala förvaltningar och bolag. Socialtjänsten med sin kunskap om olika målgruppers behov måste aktivt delta i detta planeringsarbete.

Genom att från början planera och bygga ett samhälle för alla, kan kommunen med sina begränsade resurser, förebygga framtida kostsamma speciallösningar för till exempel äldre och funktionshindrade. Det handlar bland annat om att bygga bostäder, utforma boendemiljöer och kommunikationer som går att använda även av de medborgare som har nedsatt rörlighet eller annat funktionshinder. Men det handlar också om att skapa ett samhälle där det finns tillgång till nödvändig service och naturliga mötesplatser för gemenskap. En annan viktig åtgärd är att planera så att det finns personal med lämplig kompetens för att möta framtida behov av insatser för äldre och funktionshindrade. För att få kunskap om framtida behov är uppsökande verksamhet, omvärldsanalys och dialog med kommuninvånarna viktiga verktyg.

Under 2004 besökte Länsstyrelsens sociala sektion 21 kommuner i Skåne i syfte att föra en dialog med kommunledning, planerare och socialtjänstens företrädare om hur kommunen arbetar med att planera för framtida behov av insatser för äldre och funktionshindrade. Besöken har varit stimulerande och Länsstyrelsen vill tacka för att en så bred krets av olika kommunrepresentanter har kunnat vara närvarande. Erfarenheter från besöken har sammanställts i denna rapport och det är Länsstyrelsens förhoppning att den kan ge inspiration till den viktiga uppgift kommunerna har i att planera för vårt framtida samhälle.

Eva Carlström
Socialdirektör

Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning.....	5
Bakgrund	6
Syfte.....	7
Metod.....	8
Kort om kommunerna	9
Hur har kommunerna organiserat äldre- och handikappomsorgen?.....	10
<i>Länsstyrelsens kommentarer</i>	10
På vilket sätt kommer socialtjänstens kunskap in i den övergripande samhällsplaneringen?.....	11
<i>Länsstyrelsens kommentarer</i>	11
Hur bedrivs uppsökande verksamhet och hur lämnas information?	12
<i>Länsstyrelsens kommentarer</i>	13
Vilka planer finns som styr verksamheten?	13
<i>Länsstyrelsens kommentarer</i>	16
Hur samverkar socialnämnden med andra samhällsorgan?	16
Länsstyrelsens kommentarer	17
Vilka förändringar är på gång för att möta behoven av insatser under de närmaste åren?	17
<i>Länsstyrelsens kommentarer</i>	20
Vilka tankar finns om det offentliga uppdraget i framtiden?.....	20

Sammanfattning

Under 2004 har Länsstyrelsen i Skåne besökt 21 av länets 33 kommuner för att i enlighet med bestämmelserna i 13 kap 2 § SoL respektive 26 § LSS verka för att kommunerna planerar för framtida behov av insatser för äldre och funktionshindrade. Information och resonemang som inhämtats vid de samtal Länsstyrelsen fört med ansvariga för den kommunala planeringen har sammanställts i denna rapport. Länsstyrelsen vill lyfta fram några områden som är viktiga att uppmärksamma i den kommunala planeringen.

Socialtjänsten har ett ansvar för att initiera, medverka i och följa upp sin roll i samhällsplaneringen. Detta ställer krav på att socialtjänsten systematiskt samlar in, analyserar och sammanställer sina kunskaper och erfarenheter till ett relevant planeringsunderlag. Det är också viktigt att det i kommunen finns lämpliga forum där socialtjänstens personal och samhällsplanerare kan mötas för att bearbeta sin gemensamma kunskap. Planeringsprocessen i sig ger möjlighet till ett utbyte av kunskap och ett lärande som bör tas till vara.

Genom att redan i planeringen så långt möjligt ta hänsyn till de speciella behov som socialtjänstens målgrupper kan ha begränsas kostnaderna för särlosningar och anpassningar. Tillgång till lämpliga bostäder, kollektivtrafik, service och naturliga mötesplatser samt tillgänglighet ur olika aspekter är viktiga förutsättningar för att äldre och funktionshindrade ska kunna ha ett självständigt och individuellt boende.

En strukturerad uppsökande verksamhet har dubbla syften. Ett syfte är att samla kunskap om målgruppernas behov, resurser och önskemål som underlag för planeringen. Det andra syftet är att ge äldre och funktionshindrade information om vilka möjligheter respektive begränsningar som finns i samhällets stöd så att den enskilde aktivt kan planera för sitt eget liv.

Demografiska förändringar och stora pensionsavgångar ställer krav på aktiva insatser redan idag för att säkra framtida behov av personal för arbete inom äldre- och handikappomsorgen. Möjligheterna att rekrytera personer representerande olika etnisk bakgrund och kön bör särskilt uppmärksammas.

Ska kommunerna klara sina olika åtaganden gentemot medborgarna behövs en fungerande samverkan med andra vårdgivare, olika myndigheter, utbildningsanordnare och forskning samt också med ideella krafter. Samarbete mellan olika kommuner ökar möjligheterna att erbjuda flexibla lösningar och till mer effektivt resursutnyttjande.

Om medverkan från frivilliga organisationer, föreningar och brukarorganisationer ska bli det komplement till den offentliga verksamheten som många kommuner hoppas på behövs en mer strukturerad dialog om hur detta ska förverkligas.

I flertalet kommuner och framförallt inom äldreomsorgen pågår en snabb omstrukturering av verksamheten mot olika stödformer i ordinärt boende. Det är viktigt att effekter och erfarenheter av genomförda förändringar följs upp kontinuerligt och att det finns en beredskap att möta behov som avviker från det förväntade.

Ska kommunernas framtida verksamhet svara mot invånarnas förväntningar är det viktigt med en bred och öppen diskussion om tankar hur det offentliga uppdraget i framtiden kan komma att förändras.

Bakgrund

Genom sin planering kan kommunerna styra utformningen av det framtida samhället. I denna planeringsprocess har socialtjänsten en viktig kunskap att bidra med. Genom att beakta olika målgruppers behov redan på planeringsstadiet kan kommunen undvika att behöva göra kostsamma särlösningar i efterhand. Att kommunen ska beakta olika sociala aspekter i sin planering anges i lagstiftningen. I lagstiftningen anges också länsstyrelsens roll i detta planeringsarbete.

Enligt bostadsförsörjningslagen som infördes den 1 januari 2001, ska varje kommun planera för bostadsförsörjningen så att alla i kommunen kan leva i goda bostäder och i en bra boendemiljö. Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige varje mandatperiod. I bostadsförsörjningslagens 2 § anges att länsstyrelsen särskilt bör uppmärksamma behovet av bostäder för äldre och funktionshindrade och att länsstyrelsen ska lämna råd och underlag till kommunens planering.

I plan- och bygglagen (PBL) regleras hur mark, vatten och byggande ska planeras och användas i kommunen. Bestämmelserna syftar bland annat till att främja en samhällsutveckling med jämlika och goda levnadsvillkor (1 kap 1 § PBL). Inom områden med sammanhållen bebyggelse ska bebyggelsemiljön utformas bland annat med hänsyn till möjligheter för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga att använda området (2 kap 4 § PBL). Boverket har den allmänna uppsikten över plan- och byggväsendet i riket medan länsstyrelsen har tillsyn över plan- och byggväsendet i länet (1 kap 8 § PBL). I Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar anges att länsstyrelsen bland annat ska

lämna råd, information och underlag för den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen. Enligt propositionen ska länsstyrelsen särskilt uppmärksamma behovet av bostäder för äldre och funktionshindrade i sina kontakter med kommunerna.

I socialtjänstlagens portalparagraf (1 kap 1 § SoL) anges att samhällets socialtjänst ska på demokratins och solidariteten grund främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Detta medför att socialtjänsten ska medverka i en samhällsplanering som syftar mot dessa mål. Socialtjänsten har enligt socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) ett ansvar för att bedriva uppsökande verksamhet och göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena för till exempel människor med fysiska och psykiska funktionshinder. Upprättande av individuella planer enligt LSS ger också underlag för bedömningar av framtida behov.

Såväl Socialstyrelsens som länsstyrelsernas kartläggningar under de senaste åren visar att det tar lång tid för kommunerna att verkställa domar och beslut genom vilka enskilda beviljats sociala insatser. Särskilt har svårigheterna att tillgodose äldres och funktionshindrades behov av bostäder uppmärksammats.

Genom en lagändring 2000 fick länsstyrelsen i uppdrag att verka för att kommunerna och landstingen planerar för att kunna tillgodose framtida behov av stöd och service för äldre och funktionshindrade (13 kap 2 § SoL och 26 § LSS).

Den 1 juli 2002 trädde nya bestämmelser i kraft för att motverka domstolstrots. Länsstyrelsen har skyldighet att ansöka om en särskild avgift hos länsrätten om en kommun underlåter att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla bistånd eller en insats som någon är berättigad till enligt domstols avgörande.

För att tillgodose behovet av ändamålsenliga bostäder för äldre och funktionshindrade behövs en samverkan mellan kommunledning, planerare, socialtjänst och eventuellt kommunala bostadsbyggnadsbolag som bygger och förvaltar bostäder.

Syfte

Länsstyrelsens bostads- och plansektion har en regelbunden samverkan med länets kommuner kring fysisk planering och bostadsförsörjning. Det är ett arbete som även sociala sektionen medverkar i genom att delta i samråd och i yttrande över kommunens planer. Genom att besöka kommunerna har sociala sektionen

velat få till stånd en dialog om frågor som särskilt berör socialtjänstens planering; på vilket sätt socialtjänsten medverkar i och kan bidra med sin kunskap i den kommunala planeringen, hur socialtjänsten skaffar sig kunskap om kommande behov för speciellt äldre och funktionshindrade och vilka strategier som finns för att tillgodose dessa behov. Besöken är ett led i Länsstyrelsens uppdrag att verka för att kommunerna planerar för att kunna tillgodose framtida behov av insatser, bland annat bostäder och hemtjänst. Erfarenheterna från kommunbesöken har sammanställts i denna rapport. Syftet med rapporten förutom att förmedla kunskap om läget i länet är att sprida goda exempel samt lyfta fram områden som behöver uppmärksammas mer i den kommunala planeringen.

Metod

Denna rapport bygger på information som inhämtats vid besök i 21 av Skånes 33 kommuner. Några av Länsstyrelsens socialkonsulenter, tre konsulenter som arbetar med handikappfrågor och tre konsulenter som arbetar med äldrefrågor, har i olika konstellationer, besökt kommunerna. Före besöken har information inhämtats från kommunens hemsida, översiktsplaner, rapport från Handikapporganisationerna (HSO) angående uppsökande verksamhet, Socialstyrelsens enkätsvar över icke verkställda domar/beslut/avslag samt enkätsvaren rörande individuell plan enligt LSS.

Inför besöken har kommunen fått följande frågeställningar.

- Hur har kommunen organiserat äldre- och handikappomsorgen?
- På vilka sätt kommer socialtjänstens kunskap in i den övergripande samhällsplaneringen?
- Hur används erfarenheter från den uppsökande verksamheten och från individuella planer enligt LSS i samhällsplaneringen? Upplever ni att kommuninvånarna får tillräcklig information?
- Vilka övergripande planer eller andra instrument styr verksamheten idag?
- Hur samverkar socialnämnden med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda i samhällsplaneringen?
- Vilka förändringar är på gång för att möta behoven av insatser under de närmaste åren?

- Vilka tankar finns om det offentliga uppdraget i framtiden?

Vilka som deltagit i dialogen har varierat men i regel har det varit en eller flera politiker från kommunstyrelsen respektive socialnämnden eller motsvarande, chefstjänstemän inom kommunledning och socialtjänst, stadsarkitekt eller motsvarande och inte sällan också representant från tekniska nämnden/förvaltningen och från de kommunala bostadsföretagen.

Efter varje kommunbesök har Länsstyrelsen sammanställt en promemoria med kommentarer.

De kommuner som Länsstyrelsen besökt är Bjuv, Bromölla, Båstad, Eslöv, Helsingborg, Höganäs, Hörby, Höör, Klippan, Kristianstad, Kävlinge, Landskrona, Lund, Perstorp, Simrishamn, Tomelilla, Trelleborg, Vellinge, Ystad, Ängelholm och Ö Göinge.

Kort om kommunerna

Det finns både likheter och skillnader mellan de 21 kommuner som Länsstyrelsen besökt vilket naturligtvis påverkar planering och utformning av kommunens verksamhet. Invånarantalet i de besökta kommunerna varierar kraftigt, från drygt 6 800 (Perstorp) till drygt 120 500 (Helsingborg). En tredjedel av de besökta kommunerna återfinns i intervallet 14 000 - 20 000 invånare, en dryg tredjedel av kommunerna har 20 000 – 40 000 invånare och tre kommuner har mer än 75 000 invånare. Även andelen 65 år och äldre varierar kraftigt, från 12,5 % (Lund) till 25 % (Simrishamn). Fem av de besökta kommunerna har en högre andel utlandsfödda än vad som gäller för riket.

I 17 av de besökta kommunerna ökar befolkningen, främst genom positiva inflyttningstal och endast en kommun redovisar en befolkningsminskning. Arbetskraften är rörlig och i många kommuner är såväl in- som utpendlingen stor.

Flera kommuner har en stor mängd fritidshus som gör att befolkningen ökar kraftigt under sommarhalvåret och därmed också efterfrågan på insatser från framförallt äldreomsorgen.

De statistiska uppgifterna har hämtats från SCB:s kommunfakta.

Hur har kommunerna organiserat äldre- och handikappomsorgen?

I de fem största kommunerna finns två nämnder med ansvar för socialtjänsten, en socialnämnd/individ- och familjeomsorgsnämnd respektive en vård- och omsorgsnämnd. I tretton av kommunerna finns en socialnämnd som har ansvaret för hela socialtjänsten. I tre av de besökta kommunerna finns andra organisationsmodeller där till exempel delar av socialtjänsten kopplats närmare nämnden med ansvar för utbildning och/eller arbete.

På förvaltningsnivå är det vanligast att det finns separata enheter för äldreomsorg respektive för handikappomsorg. Psykiatrin verkar vara den verksamhet som det förs mest diskussioner om var den organisatoriskt ska höra hemma. I två tredjedelar av de besökta kommunerna är psykiatrin knuten till handikappomsorgen medan den i övriga kommuner är knuten till individ- och familjeomsorgen.

I alla de besökta kommunerna finns kommunala handikappråd/kommittéer och kommunala pensionärsråd. Råden är i regel knutna till socialnämnden/vård- och omsorgsnämnden eller till kommunstyrelsen. Råden har funktion av remissinstans och som forum för att fånga in synpunkter från handikapp- och pensionärsorganisationerna.

Länsstyrelsens kommentarer

Det är upp till varje kommun att organisera sin socialtjänst på det sätt som den bedömer är bäst för att tillgodose brukarnas behov och kraven på kvalitet och effektivitet. En av principerna för socialtjänsten är att den ska präglas av en helhetssyn. En viktig uppgift för de ansvariga för socialtjänsten är därför att bevaka att rådande organisationsstruktur inte hindrar nödvändig samverkan så att enskilda kommuninvånare ”faller mellan stolarna” eller att det uppstår stridigheter om vilken nämnd/enhet som har ansvar.

I de kommuner där handikappråden organisatoriskt knutits till kommunstyrelsen är det ett uttryck för att handikappfrågor berör alla, att det inte enbart är en social fråga. Samma resonemang borde kunna gälla även för äldrefrågor.

På vilket sätt kommer socialtjänstens kunskap in i den övergripande samhällsplaneringen?

I samtliga kommuner utgör socialnämnden eller motsvarande nämnd remissinstans för kommunala planer av olika slag. I nästan alla kommuner ingår socialtjänsten, mer eller mindre aktivt i arbets- eller projektgrupper för framtagande av översiktsplan. I många kommuner uppges samverka kring planeringsfrågor ske genom informella kontakter mellan chefer inom socialtjänsten, tekniska enheten och planeringsenheten och det är också vanligt att ordförandena i nämnderna träffas regelbundet för att diskutera övergripande och strategiska frågor. I tre av de besökta kommunerna uttrycker företrädare för socialtjänsten att de skulle vilja vara mer involverade i planeringsarbetet och i en kommun efterlyser planeringsfunktionen mer synpunkter från socialtjänsten.

I tre kommuner har beslut fattats om basanpassningsprogram för bostäder i nyproduktion och i lika många kommuner har en tillgänglighetskonsult anställts. Flera kommuner uppger att handikapprådet och/eller planeringssekreteraren svarar för tillgänglighetsgranskning. I några kommuner har socialtjänsten medverkat i att göra kartläggningar av bostadsbehov och tillgänglighet i befintligt bostadsbestånd i flerfamiljshus.

Kommunerna nämner också andra metoder och forum för att tillföra planeringen kunskaper av social karaktär som till exempel dialog med medborgarna, utvecklings- och handlingsprogram, välfärdsgrupp, brottsförebyggande råd och förebyggande samhällsarbete.

Länsstyrelsens kommentarer

För att kunna planera för framtida insatser till äldre och funktionshindrade är det nödvändigt att socialtjänsten aktivt deltar i den övergripande samhällsplaneringen. Deltagandet ställer krav på att socialtjänsten tar fram ett relevant planeringsunderlag. Dialog med olika organisationer och föreningar, en aktiv uppsökande verksamhet samt information som kommer från individuella planer enligt LSS kan bidra till att få fram ett bra planeringsunderlag.

Hur bedrivs uppsökande verksamhet och hur lämnas information?

Allmän information till medborgarna

Alla kommuner lämnar information via hemsida, informationstidning och olika broschyrer. Andra informationskanaler förutom radio och massmedia är införandet av 24 timmarsmyndighet, anställning av kommunikatör och/eller informationschef samt fokusgrupper. I en kommun besöker kommunledningen byarna på landet.

Äldre

Många av de mindre kommunerna upplever att det inte finns något behov av strukturerad uppsökande verksamhet för t ex en viss åldersgrupp. De äldres behov fångas upp genom olika informella kanaler. De äldre och deras anhöriga vet vart de kan vända sig vid behov av information och hjälp då socialtjänstens medarbetare är väl kända. I flera kommuner finns anhöriggrupper, pensionärsorganisationer och caféverksamheter som har en stor och viktig funktion både när det gäller att sprida information och att fånga upp äldre personers behov, en kunskapskanal som kan ge underlag till planeringsarbetet.

Funktionshindrade

I samtliga kommuner har socialtjänsten en uppsökande verksamhet genom samverkan med barnomsorgen, habiliteringen och särskolan för personer med utvecklingsstörning. Flera kommuner informerar inom gymnasiesärskolan och vuxenhabiliteringen och får därigenom ett underlag för planering att möta kommande behov av insatser.

I de kommuner Länsstyrelsen besökt finns totalt 11 personliga ombud som alla bedriver uppsökande verksamhet för att nå personer med omfattande psykiska funktionshinder.

I knappt hälften av kommunerna uppges det att socialtjänsten har en väl upparbetad samverkan med försäkringskassan och primärvården och kan på så vis nå och informera såväl redan kända som okända personer. I drygt hälften av kommunerna finns en samverkan med vuxenpsykiatri samt barn- och ungdomspsykiatri.

Det stora flertalet kommuner uppger att genom frivillig- och brukarorganisationer, anhörigstödjare, kyrkan, enkäter, information på hemsida och i broschyrer kan olika målgrupper bland de funktionshindrade nås för information.

Länsstyrelsens kommentarer

Den uppsökande verksamheten har två syften. Genom att på ett strukturerat sätt samla in information om äldres och funktionshindrades resurser, behov och önskemål får kommunen ett underlag för sin planering av framtida insatser. Det andra syftet är att ge äldre och funktionshindrade information om vilka möjligheter respektive begränsningar som finns i samhällets stöd så att den enskilde aktivt kan planera för sitt eget liv. En viktig fråga blir då att bestämma vilka åldersgrupper den uppsökande verksamheten ska riktas till.

Ett vanligt sätt att sprida information är via kommunens hemsida och via organisationer/föreningar för pensionärer respektive funktionshindrade. Frågor som kan behöva analyseras är i vilken grad de aktuella målgrupperna och deras anhöriga har tillgång till och behärskar Internet och hur uppdaterad den information är som förmedlas via de olika organisationerna.

För gruppen psykiskt funktionshindrade är personligt ombud (PO) en viktig resurs. Deras arbetssätt inbegriper en uppsökande verksamhet och Länsstyrelsens erfarenhet är att de personliga ombuden når funktionshindrade som inte socialtjänsten får kontakt med.

Individuell plan ger stöd för ett processinriktat och strukturerat arbetssätt att komma fram till individuella lösningar som den enskilde och eventuellt anhöriga är delaktiga i. Detta gäller i synnerhet för ungdomar och funktionshindrade i behov av insatser från många olika vårdgivare.

Vilka planer finns som styr verksamheten?

Planer för bostadsförsörjning

Kommunerna arbetar på olika sätt för att trygga den framtida bostadsförsörjningen; genom bostadsförsörjningsprogram eller riktlinjer för bostadsförsörjningen, bostadsenkäter, nära samverkan med de kommunala bostadsbolagen, genom bostadsinventeringar och handlingsplaner för bostadsproduktion. Nästan alla de besökta kommunerna uppger att det finns behov av nyproduktion av bostäder, framförallt behöver det byggas fler tillgängliga bostäder till exempel i markplan eller med hiss för att tillgodose äldres och funktionshindrades behov. Ett annat återkommande problem är att det är svårt att få till stånd flyttkedjor. Många äldre bor i villa, som för ett kvarboende kräver bostadsanpassning. Flyttning till modernare lägenhet innebär en avsevärd

fördyrning av bostadskostnaden för den enskilde. Flera kommuner uttrycker en viss frustration över att bostadsbyggande bromsas upp genom att många detaljplaner överklagas. En kommun tar upp ett omvänt problem, att det finns färdiga planer men ingen som tar initiativ till att bygga.

Planer för äldreomsorgen

Alla kommuner har någon form av plan för den framtida äldreomsorgen som innehåller visioner, mål och strategier samt åtgärder för att förverkliga dessa. Kartläggningar och analys finns inte i alla planer.

Handikapplaner

Flertalet kommuner uppger att de har handikapplaner antagna av kommunfullmäktige. Inte sällan är det kommunstyrelsen som har ansvaret för att följa upp planen. Det är framförallt ett tillgängligt samhälle som står i fokus i planerna. Planering av framtida insatser för funktionshindrade återfinns däremot i planerna som socialnämnden/omsorgsnämnden har ansvar för.

Plan för kompetens/personalförsörjning

De besökta kommunerna uppger att de i nuläget överlag inte har några problem att rekrytera utbildad personal. Region Skånes neddragningar uppges som en förklaring till att det blivit bättre tillgång till sjuksköterskor och i Nordvästskåne även till psykiatriskt utbildad personal.

De kommuner som gjort kartläggningar av pensionsavgångar och beräkningar av framtida behov av insatser uppger att behovet av personal kommer att öka om 5 – 10 år. I syfte att locka personal marknadsförs kommunen som arbetsgivare genom att praktikanter/elever tas emot, genom att ha ambassadörer/informatörer som i samverkan med arbetsförmedling och skolor berättar hur det är att arbeta inom vård- och omsorg. Flera kommuner tar upp att det är svårt att intressera ungdomar för vård- och omsorgsarbetet då yrket inte har någon hög status, lönen är relativt låg och det innebär arbete på obekväma tider. Det är mer verksamt att inrikta sig på de något äldre med viss yrkes- och livserfarenhet. Flera kommuner deltar i projekt tillsammans med arbetsförmedlingen som innebär att arbetslösa med erfarenhet av vårdarbete erbjuds utbildning mot löfte om anställning inom kommunens vård och omsorg. Vuxenutbildningen erbjuder kurser med möjlighet till validering av tidigare förvärvade kunskaper.

Personalens formella kompetens uppges vara god. Gymnasiets omvårdnadsprogram alternativt undersköterskekompetens uppges så stor andel som 90 – 100 % ha i hälften av de besökta kommunerna. Övrig personal, som ofta är äldre, har vårdbiträdesutbildning och/eller lång erfarenhet i yrket. Genom att

flera kommuner har inrättat någon form av personalpool för att täcka korttidsfrånvaron har andelen utbildad personal ytterligare minskat.

De lite större kommunerna samverkar med utbildningsanordnare för att påverka utbildningens innehåll så att den motsvarar dagens och morgondagens behov inom äldre och handikappomsorgen.

Kommunerna presenterar en rad åtgärder som vidtas för att arbetet inom vård och omsorg ska vara attraktivt som t ex olika arbetstidsmodeller, sysselsättningsgrad efter den enskildes önskemål, god arbetsmiljö och en nära arbetsledning.

Kommunerna arbetar på olika sätt aktivt med att minska sjuktalen. Situationen ser olika ut – några kommuner talar om höga och stigande sjuktal, tre kommuner har sjunkande tal och två kommuner har låga sjuktal. Arbete för att förebygga skada och sjukskrivning, ett tidigare påbörjat rehabiliteringsarbete, översyn av sjukskrivningsrutiner och samverkansprojekt tillsammans med arbetsförmedling och försäkringskassa är exempel på insatser. Åtgärderna inriktas både mot korttids- och långtidssjukskrivning.

Plan för jämställdhet

Alla de besökta kommunerna har eller håller på att utarbeta jämställdhetsplaner. Oftast finns en plan på kommunnivå men i några kommuner har den brutits ner på nämndsnivå. Genomgående är att antalet män inom vård och omsorg är litet, i regel ett par procent men en kommun uppger 11 %. Andelen män är i regel något större inom handikappomsorgen än inom äldreomsorgen. Fler heltidstjänster och högre lön är faktorer som några kommuner tror skulle bidra till en högre andel män.

Plan för mångfald

Två kommuner har en mångfaldsplan. Några av de besökta kommunerna – Bjuv, Eslöv, Helsingborg, Landskrona och Trelleborg, uppger att de har en stor andel invånare med invandrarbakgrund. Många anställda har också invandrarbakgrund och behärskar tillsammans ett stort antal språk. Det är emellertid inte alltid som personalen kommer från samma kultur- och språkområde som de äldre i behov av insatser. Det finns få anställda med invandrarbakgrund i ledarposition.

Plan för krisberedskap

Samtliga kommuner uppger att de har någon form av plan för krisberedskap. I flera av kommunerna pågår en översyn av planerna med anledning av den nya lagstiftningen från 2002. POSOM-grupp fanns i alla de besökta kommunerna utom i två där en ny grupp var under uppbyggnad efter organisationsförändring.

Länsstyrelsens kommentarer

Planering är viktig för att stå rustad inför framtida behov och för att kunna styra utvecklingen i önskvärd riktning. Lika viktigt som den färdiga planen är själva processen med att ta fram planen. I detta arbete bör finnas en bred representation av politiker och tjänstemän på olika nivåer/funktioner. Under processen samlas kunskaper in och värderingsfrågor diskuteras. Inte bara chefer utan också handläggare, som i sitt vardagliga arbete träffar kommuninvånare med olika behov, måste få komma till tals i denna process.

Tillgängliga bostäder är en nyckelfråga för om både äldre och funktionshindrade ska kunna ha ett självständigt och individuell boende. Det är angeläget att kommunen aktivt använder de möjligheter som finns för att styra produktionen och utformningen av bostäder och bostadsmiljöer.

Även om det idag inte verkar vara några problem att rekrytera kompetent personal behöver kommunerna förbereda för hur personalförsörjningen ska tryggas om 5 -10 år. Med tanke på den demografiska utvecklingen och kommande pensionsavgångar kommer konkurrensen om arbetskraften att öka, både mellan olika sektorer inom arbetslivet och mellan olika kommuner.

Hur samverkar socialnämnden med andra samhällsorgan?

Alla kommuner har en ständig dialog med Region Skåne. Nästan alla kommuner har någon form av samverkan eller nätverk mellan några eller flera kommuner. I drygt hälften av kommunerna finns en upparbetad samverkan med klient/brukarorganisationer och ännu fler kommuner samverkar med olika föreningar. Drygt hälften av kommunerna uppger att de samverkar med bostadsföretag och försäkringskassan. En fjärdedel av kommunerna samverkar med Högskolornas forskning och utbildningsenheter, arbetsförmedlingen, kyrkan och privata vårdgivare. Andra exempel på vilka kommunerna samverkar med är Kommunförbundet, FoU Skåne, studieförbund, privat sjukvård samt vänorter. Några kommuner redovisar även brister i samverkan och främst mellan socialtjänst, slutenvård och primärvård men också mellan Region Skåne och kommunens psykiatri.

Länsstyrelsens kommentarer

Kommunernas ansvar för insatser för äldre och funktionshindrade har successivt vidgats. För framförallt de mindre kommunerna är samverkan en möjlighet för att kunna möta olika individuella behov av insatser. En god vård och omsorg för äldre förutsätter en fungerande samverkan mellan kommunen och Region Skåne. Kommunerna bör försöka vidta lämpliga åtgärder för att få till stånd en fungerande läkarmedverkan från primärvården inom äldreomsorgen och att de brister som redovisas i samverkan mellan kommunen och Regionens enheter kring de psykiskt funktionshindrade undanröjs.

Frivilligorganisationer skulle sannolikt i högre grad kunna erbjuda kompletterande insatser. Detta förutsätter dock att kommunerna skapar förutsättningar för ett mer strukturerat och planerat samarbete.

Under senare år har kommunernas kontakter med universitetet och högskolor liksom med FoU-enheter ökat. Det är viktigt att utveckla former för samverkan så att kommunerna får nytta av forskningsresultat och att forskningen efterfrågar kommunernas behov av forskning.

Vilka förändringar är på gång för att möta behoven av insatser under de närmaste åren?

Insatser för äldre

En omstrukturering pågår i flertalet kommuner. Hemtjänst, hemsjukvård och hemrehabilitering byggs ut medan antalet lägenheter i särskilda boenden minskar. För att uppnå fullgod standard byggs nya särskilda boenden, en del boenden byggs om och andra avvecklas. De särskilda boendena är i första hand tänkta för demenssjuka och personer med omfattande vårdbehov. För äldre som känner sig otrygga och isolerade i det egna boendet men inte har omfattande vård- och omsorgsbehov, skapas olika former av mellanboende till exempel trygghetsboende, pensionärs- eller seniorboende med gemensam samlingspunkt och ev. en värdinna.

Intresset för att utveckla demensvården är stort. Flera kommuner håller på att utveckla någon form av sammanhängande vårdkedja – boende, dagvård, demensteam, trygghetsplatser samt stöd och avlastning för anhöriga. Utbildning såväl av personal som till anhöriga är också viktiga delar.

Tre kommuner tar upp att gruppen med stora omvårdnadsbehov väntas öka i takt med att Regionen omstrukturerar hälso- och sjukvården enligt mål och riktlinjer som anges för ”Skånsk livskraft”. Därmed bedöms behovet av platser för korttidsvistelse öka medan andra kommuner i högre grad väljer att utveckla hemrehabilitering.

Behovet av ändamålsenliga bostäder för äldre lyfts fram och i en del kommuner görs en kartläggning av tillgängligheten i befintliga bostäder och bostadsområden.

Tillgång till träffpunktsverksamhet/dagcentraler/mötesplatser bedöms i många kommuner som en strategisk fråga i den framtida äldreomsorgen som ska ha en mera förebyggande inriktning.

För att förebygga fallskador och erbjuda praktiska tjänster, som inte utförs av hemtjänsten, har många kommuner, oftast i projektform, anställt en fixar-Malte, Bjäre-Kalle eller motsvarande.

En handfull av de besökta kommunerna tar upp att de arbetar med riktlinjerna för biståndsbedömning. En kommun har tagit fram nya riktlinjer och diskussioner förs kring sociala prioriteringslistor, uppdelning och prioritering av omsorgsinsatser resp. serviceinsatser. Andra kommunerna diskuterar en förenklad biståndsbedömning och en kommun att i stället för riktlinjer utveckla dialogen mellan den enskilde och hemtjänsten så att den enskilde får möjlighet till större inflytande över sin vardag.

Kundval avseende serviceinsatser har införts i ett par kommuner och diskuteras i ytterligare ett par.

Utbildningsinsatser pågår i flera kommuner i syfte att utveckla metodik och synsätt i förhållande till nya målgrupper och uppdrag.

Insatser för funktionshindrade

Funktionshindrade blir i allt större utsträckning medvetna om sina rättigheter och ansöker om insatser i högre utsträckning än tidigare. Flera kommuner tar upp att det kommer att behövas ett förändrat arbets- och synsätt vid planering av insatser för yngre utvecklingsstörda. De kommer i framtiden att ha andra krav på boende, daglig verksamhet och fritidsaktiviteter. Mer flexibla och individuellt utformade lösningar kommer att efterfrågas.

Fler personer kommer att beviljas insats i form av bostad med särskild service. Många kommuner tror dock inte att de yngre kommer att välja en traditionell

gruppboende utan att de hellre vill bo i egen lägenhet i ett trapphus med tillgång till boendestöd alternativt till personlig assistent.

I vilka former vård och omsorg ska ges till äldre utvecklingsstörda är ett problem som aktualiseras i de mindre kommunerna.

Flertalet kommuner tar också upp att den dagliga verksamheten måste utvecklas. Yngre efterfrågar i högre grad integrerade individuella platser på vanliga arbetsplatser alternativt plats på utflyttade verksamheter.

Någon kommun har tankar om att utveckla fritidsverksamheten genom att tillskapa träffpunkter såväl för ungdomar som för de äldre som blivit för ”gamla” för daglig verksamhet.

I flera kommuner håller boendeformer för psykiskt funktionshindrade att tillskapas där boendestöd utgör ett viktigt stöd. Likaså upplevs personligt ombud som en viktig resurs.

I några kommuner kommer en översyn att ske av riktlinjer och rutiner inom LSS-verksamheten för att se vilka begränsningar som kan ske inom lagens ramar.

Arbetsmiljön för personliga assistenter uppmärksammas i ett par kommuner och i en av kommunerna kommer ett förtydligande att göras av vad som kan förväntas av kommunen som arbetsgivare för personliga assistenter.

Några kommuner diskuterar en gemensam LSS-nämnd för att kunna höja kompetensen och erbjuda mer flexibla insatser.

Länsstyrelsens kommentarer

Den pågående omstruktureringen av äldreomsorgen måste följas upp avseende konsekvenser för den enskilde, för anhöriga och ekonomi på lång och kort sikt. Minskning av antal boendeplatser kan exempelvis inte ske i snabbare takt än det finns tillgång till lämpliga bostäder och utbyggt stöd i öppna former. Aktuella flyttströmmar, hälsoutveckling och vad enskilda efterfrågar behöver stämmas av mot de bedömningar som gjordes inför beslut om ny verksamhetsinriktning.

Även inom handikappområdet har flera stora förändringar skett under de senaste åren ex införande av personlig assistans och personligt ombud. Detta liksom en ökad uppmärksamhet av handikappfrågor medför att mer individuellt anpassade insatser efterfrågas t ex när det gäller bostad, sysselsättning och fritid, en förändring som ställer krav på nytänkande i kommunerna.

Vilka tankar finns om det offentliga uppdraget i framtiden?

Hur ser det framtida välfärdsuppdraget ut?

Många kommuner tar upp att det finns behov av att på både lokal, regional och nationell nivå föra en ideologisk diskussion om och ett tydliggörande av var det offentliga uppdraget slutar och var den enskildes personliga ansvar och engagemang tar vid. Var ska gränsen dras? Vad är framtidens välfärdsuppdrag? Ska kommunen i framtiden enbart svara för en grundnivå av vård och omsorg medan den enskilde, som väntas få bättre ekonomiska förutsättningar, hänvisas till att köpa tjänster av servicekaraktär, hjälpmedel mm på den öppna marknaden?

Några få kommuner tror att service och omsorg för äldre och funktionshindrade kommer att förbli oförändrad i framtiden, offentlig och politikerstyrd, men att enskilda personer på ett eller annat sätt får ta ett större ekonomiskt ansvar exempelvis genom högre egenavgifter. Det stora flertalet kommuner tror däremot att det inte kommer att finnas resurser för att bibehålla nuvarande nivå på omsorgen. Med begränsade resurser blir det nödvändigt att föra diskussioner om hur prioritering ska ske mellan olika målgrupper och verksamheter. Samverkan, samutnyttjande av resurser, förebyggande åtgärder och att engagera många frivilliga krafter ses som en framkomlig strategi för att lösa uppdraget i framtiden.

Förändrade behov

En annan fråga som några kommuner tar upp är hur framtidens äldre- och handikappomsorg ska utformas för att möta behov och önskemål från nya grupper med andra värderingar och eventuellt en annan kulturell bakgrund. Andelen äldre födda utomlands ökar och det kommer att ställas nya krav på verksamhetens utformning och kompetens. Dialogen med medborgarna behöver utvecklas för att ta reda på vad olika målgrupper förväntar sig. Utifrån den stora mångfalden i vårt samhälle måste alternativen bli fler.

Alternativa utförare

Vissa av kommunernas nuvarande uppgifter kan i framtiden komma att utföras av frivilliga organisationer som t ex väntjänst och diakonin. Kommunerna uttrycker det som att frivilligorganisationerna får stå för guldkanterna i vardagen. Att en frivillig sektor utan vinstintresse behövs som ett komplement till privat och offentlig verksamhet. Andra utförare som nämns är de kommunala bostadsbolagen som kan erbjuda extra tjänster som bakas in i hyran.

Översyn av maxtaxan

Flera kommuner tar upp att i takt med att pensionärerna får en bättre ekonomi behövs på nationell nivå en översyn av maxtaxan. Exempelvis kan taket för högsta avgift behöva höjas.

Förebyggande arbete och den enskildes ansvar

Många kommuner talar om att ha en förebyggande ansats i sitt arbete.

Livsstilsfrågor, ett rehabiliterande synsätt, tillgång till dagcentraler/servicecentra/mötesplatser och anhörigstöd kommer att vara viktiga ingredienser i stödet och omsorgen framöver.

Det blir viktigt att hålla sig frisk längre, att ta ett större ansvar för sin hälsa och att planera för sitt åldrande och boende. Det behövs en dialog med medborgarna om att de kommer att behöva ta ett större ansvar i framtiden. På kommunerna kommer att ställas ökade krav på flexibilitet och att låta den enskildes inflytande öka.

De sociala inslagen i äldreomsorgen måste ges ökat utrymme och diskussionen om äldres sjukdomar minska.

Kommunerna och Region Skåne

En kommun förväntar sig att sjukvården och omsorgen blir sammanlänkade på ett bättre sätt än idag medan ett par kommuner tror att Region Skåne kommer att drivas på ett annat sätt eller vara avvecklat. I det senare alternativet kommer staten att svara för specialistsjukvården och kommunerna att ta hand om resten och driva det i offentlig regi med full insyn för medborgarna.

Kommunerna och staten

Flera kommuner tar upp att det behövs en förbättrad dialog mellan beslutsfattare i kommun och riksdag. Det är viktigt att verka för att riksdagens beslut blir ekonomiskt genomförbara på kommunplanet. Ett par kommuner efterlyser högre grad av stabilitet, långsiktighet och helhetssyn i statens planering. Nuvarande kortsiktighet och ryckighet i förutsättningarna vad gäller lagstiftning, ekonomi och värderingar är ett problem och som exempel anges den förändrade kostnadsfördelningen för LSS-verksamheten.

Ett par kommuner aktualiserar frågan om hur stor en kommun måste vara för att klara allt som staten ålägger den. För detta krävs en annan organisation och andra resurser än vad flertalet kommuner kan erbjuda. Frågan om hur nationens samlade behov ska lösas behöver lyftas. Kommunerna har olika förutsättningar att ta hand om sina invånare och allt kan inte lösas med skatteutjämningsbidrag. Vissa frågor/områden som t ex bostads- och flyktingpolitik och försörjningsfrågor måste hanteras på ett regionalt eller nationellt plan och vissa fall i ett EU-perspektiv.

Lagstiftning

Nuvarande lagstiftning upplevs som ett hinder för utvecklingen. Socialtjänstlagen innebär frihet men skapar också otydlighet och skillnader mellan kommunerna. Lagen tillkom då ekonomin var annorlunda. Tolkningen av lagen görs idag av JO, Socialstyrelsen, Länsstyrelsen, domstolar med flera – inte av kommunerna själva. Även behovet av en översyn av LSS-lagstiftningen framförs. Ett par kommuner ställer sig tvekan till om samhället i framtiden har råd med nuvarande utformning av personlig assistans.

En kommun har funderingar kring eventuella begränsningar av den enskildes valfrihet avseende om vård ska ges i ordinärt boende eller särskilt boende. Kan kostnadsskäl och arbetsmiljöskäl vara grund för att neka insatser i ordinärt boende? En annan kommun tror att i framtiden kan möjligen ett system utarbetas där den enskilde brukaren kan ta med sig sina rättigheter från en kommun till en annan.

Demokratifråga

En kommun tar upp vikten av att uppmärksamma demokratifrågan. Hur kommer de unga att förhålla sig till politiskt arbete med tanke på hur utsatta dagens politiker är.



Östra Boulevarden 62 A, 291 86 Kristianstad
Kungsgatan 13, 205 15 Malmö
Tel 044/040-25 20 00, Fax 044/040-25 21 10
Epost: lansstyrelsen@m.lst.se
www.m.lst.se

www.m.lst.se