

Sociala insatser i hemtjänsten

välfärds
avdelningen

Förord

Under 2002 genomfördes en tematillsyn av det sociala innehållet i hemtjänsten i ett samarbete mellan länsstyrelserna och Socialstyrelsen. De två största kommunerna i varje län skulle väljas ut för besök och tillsyn. Resultatet av den nationella tillsynen kommer Socialstyrelsen att presentera under 2003.

Länsstyrelsen valde att utöka tillsynen så att den omfattade tre kommuner Sollefteå, Sundsvall och Örnsköldsvik. Tillsynen har genomförts av socialkonsulenterna Lena Fröberg och Thomas Normark. I denna rapport presenteras resultatet av tillsynen.

Birgith Molberg
Avdelningschef

Lena Fröberg
Socialkonsulent
0611 – 34 91 12

Sändlista
Finansdepartementet, länsstyrelseenheten
Kommunförbundet Västernorrland
Länsrätten i Västernorrlands län
Socialdepartementet
Socialnämnderna (motsvarande i länet)
Socialstyrelsens äldreenhet
Socialstyrelsens sociala tillsynsenhet
Landshövding
Länsråd

1	INLEDNING	1
2	SYFTE	1
3	METOD/GENOMFÖRANDE	1
4	LAGSTIFTNINGEN	1
5	RESULTAT	2
5.1	Vilka har intervjuats?	3
5.1.1	Pensionärer	3
5.1.2	Hemtjänstpersonal	3
5.1.3	Biståndsbedömare	4
5.2	Sociala insatser	4
5.2.1	Kommunernas övergripande dokument m m	4
5.2.2	Aktgranskning	5
5.2.3	Biståndsbedömare	6
5.2.4	Hemtjänstpersonal	7
5.2.5	Pensionärer	9
6	LÄNSSTYRELSENS BEDÖMNING	10
7	SAMMANFATTNING	14

1 Inledning

I ett samarbete mellan landets länsstyrelser och Socialstyrelsen genomfördes en tematillsyn av det sociala innehållet i hemtjänsten under förra året. Tillsynen skulle genomföras i de två största kommunerna i varje län. Länsstyrelsen valde att utöka tillsynen till att omfatta ytterligare en kommun. Tillsynen har genomförts i Sollefteå, Sundsvall och Örnsköldsvik.

Tillsynen genomfördes under tiden maj – juni 2002.

Resultatet av tillsynen har redovisats till Socialstyrelsen och kommer att ingå i en nationell rapport. Länsstyrelsen har samtidigt valt att redovisa resultatet i denna rapport.

2 Syfte

Syftet med tillsynen är att, med utgångspunkt från socialtjänstlagen och Socialstyrelsens allmänna råd om kvalitetssystem (SOSFS 1998:8 (S)), kartlägga i vilken omfattning som behov av individuellt bedömda och utformade sociala insatser tillgodoses inom hemtjänsten.

3 Metod/genomförande

Tillsynen i varje kommun omfattade

- granskning av mål- och policydokument, riktlinjer för äldreomsorgen och mallar som används för handläggning av biståndsärenden
- enskilda intervjuer med tre pensionärer - slumpmässigt urval
- gruppintervju med sex hemtjänstpersonal - vårdbiträden/undersköterskor - slumpmässigt urval
- granskning av 20 akter – senast aktuella beslut, varav tio nya och tio omprövningar, och till dem hörande utredningar (ej beslut där enbart trygghetslarm, matdistribution eller städning beviljats)
- enskilda intervjuer med två biståndsbedömare - slumpmässigt urval
- intervju med tre äldreomsorgschefer eller motsvarande

Vid gruppintervjun med vårdbiträden/undersköterskor fick var och en fylla i ett frågeformulär.

4 Lagstiftningen

I socialtjänstlagens (SoL) målparagraf (1 kap. 1 §) och i nationella handlingsplanen för äldrepolitiken framhålls bland annat att äldre ska

- kunna åldras i trygghet och med ett 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.

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden. Detta framgår i 4 kap. 1 § SoL, där det dessutom framgår att biståndet ska tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå samt att biståndet ska utformas så att det stärker dennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Socialtjänstens insatser ska enligt 3 kap. 2 § SoL vara av god kvalitet och det ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.

Syftet med socialtjänstens insatser för äldre människor är att dessa får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra (5 kap. 4 § SoL). Utgångspunkten är de grundläggande kraven på självbestämmande och normalisering. Socialnämnden skall genom sina insatser ge de äldre valfrihet. Nämnden ska skapa förutsättningar för att äldre människor som så önskar kan bo kvar i sin invanda miljö. Samtidigt ska nämnden medverka till att bryta isolering och öppna de äldres möjlighet till kontakt med anhöriga och andra och till att även i övrigt ta del i gemenskapen i samhället. Man bör verka för att äldre människor får möjlighet till en aktiv sysselsättning, samt stimulera äldres medverkan i samhällsliv och föreningsliv.¹

När socialnämnden fått kännedom om att någon kan behöva bistånd från socialtjänsten är nämnden skyldig att utan dröjsmål inleda en utredning. Utredningen ska göras tillsammans med den enskilde (3 kap. 5 § SoL). Det är viktigt att biståndsbedömaren är lyhörd och fångar upp och hjälper den enskilde att precisera sina önskemål. Syftet med utredningen är att ta reda på vilka behov av bistånd den enskilde har. Utredningen ska utföras på ett sakligt och objektivt sätt (1 kap. 9 § Regeringsformen). Detta innebär bland annat att biståndsbedömaren inte får ha en förutfattad mening om lämplig insats eller om insatsen rymms inom befintlig budget och sedan utforma utredningen och dokumentationen därefter.

5 Resultat

I denna undersökning har länsstyrelsen intervjuat tre äldreomsorgschefer, sex biståndsbedömare, sju hemtjänstpersonal, nio pensionärer, granskat sextio akter samt övergripande måldokument för äldreomsorgen i Sollefteå, Sundsvall och Örnsköldsvik.

Redovisningen nedan är på kommunnivå endast när det gäller vilka som har intervjuats samt aktgranskningen. I övrigt skiljer sig inte resultatet åt mellan de tre kommunerna varför länsstyrelsen inte valt att redovisa detta på kommunnivå.

¹ De insatser som ges för att uppnå syftet att ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra benämns sociala insatser.

5.1 Vilka har intervjuats?

5.1.1 Pensionärer

Pensionärerna varierade i ålder, kön och var ensamboende eller sammanboende (tabell 1). Deras erfarenhet av hemtjänst framgår av tabell 2. De intervjuade pensionärerna hade bland annat hjälp med att ta medicin, inköp av dagligvaror, klädvård, matdistribution, personlig omvårdnad, promenader och städning.

Tabell 1 : Ålder, kön m.m.

	75-79 år	80-84 år	85-89 år	Kvinna	Man	Ensamboende	Sammanboende
Sollefteå	1	1	1	2	1	3	
Sundsvall	2	1		1	2	3	
Örnsköldsvik	1	2		2	1	1	2
Totalt	4	4	1	5	4	7	2

Tabell 2: Tidigare erfarenhet av hemtjänst:

	Max 1 år	2-3 år	4-5 år	> 5 år
Sollefteå	1			2
Sundsvall		2		1
Örnsköldsvik	3			
Totalt	4	2	0	3

5.1.2 Hemtjänstpersonal

Alla 17 intervjuade hemtjänstpersonalen var kvinnor. Deras ålder varierade från 21 år till över 60 år (tabell 3). Tre av dem saknade utbildning (tabell 4). De flesta har arbetat i yrket mer än 7 år (tabell 5).

Tabell 3: Ålder

	max 21	22-29	30-39	40-49	50-59	60+
Sollefteå	1			1	2	1
Sundsvall			1	2	3	
Örnsköldsvik		1	2	1	2	
Totalt	1	1	3	4	7	1

Tabell 4: Utbildning

	Vårdbiträde	Undersköterska	Annan vård- utbildning	Saknar utbildning
Sollefteå	1		1	3
Sundsvall	2	4		
Örnsköldsvik	1	4	1	
Totalt	4	8	2	3

Tabell 5: Totalt antal yrkesverksamma år inom yrket

	max 1 år	2-3 år	4-6 år	> 7 år
Sollefteå		1		4
Sundsvall				6
Örnsköldsvik			1	5
Totalt	0	1	1	15

5.1.3 Biståndsbedömare

Samtliga intervjuade biståndsbedömare var kvinnor i åldern mellan 40 och 65 år (tabell 6). Det var inte någon av de sex intervjuade som var socionom, hade utbildning från sociala omsorgslinjen eller hade någon annan beteendevetenskaplig högskoleutbildning (tabell 7).

Tabell 6: Ålder

	40-49 år	50-59 år	60+
Sollefteå	1		1
Sundsvall	1	1	
Örnsköldsvik	1	1	
Totalt	3	2	1

Tabell 7: Utbildning

	Socionom	Sociala omsorgslinjen	Annan beteendevetenskaplig högskoleutbildning	Annan utbildning
Sollefteå				2
Sundsvall				2
Örnsköldsvik				2
Totalt	0	0	0	6

5.2 Sociala insatser

5.2.1 Kommunernas övergripande dokument m m

Vid granskningen av de tre kommunernas övergripande dokument för äldreomsorgen fanns det i Örnsköldsviks kommun mål som rörde de sociala insatserna, medan Sollefteå och Sundsvalls kommun inte hade några sådana mål.

I Örnsköldsviks verksamhetsplanering för år 2002 var en av kommunens värdegrunder - ”Den enskilde som berörs av vår verksamhet har rätt till inflytande och möjlighet till delaktighet”. Två av målen/inriktningsmålen var - ”Att bidra till den enskildes möjligheter att leva ett värdigt liv”, samt - ”Att verka för att den enskilde ges möjlighet till ett meningsfullt liv”. I ”Riktlinjer för bistånd enligt SoL inom äldreomsorgen” framgick av Rättighetsförklaringen² - ”Genom hemtjänsten kan också enskilda ges hjälp för att hålla kontakt med andra och ges en meningsfull sysselsättning”.

Sollefteå kommun har för att förtydliga vad mottagaren av äldreomsorg kan förvänta sig infört omsorgsgaranti. Det innebär bland annat att vård- och omsorgsnämnden garanterar att personalen har ett professionellt förhållningssätt gentemot den enskilde och att den enskilde kan påverka hur denne vill ha det. Sollefteå kommun garanterar till exempel:

- Du kommer ur sängen, får din personliga hygien utförd och är påklädd senast klockan 10 varje dag, om du själv vill.
- Du får en promenad utomhus minst en gång i veckan om du själv vill.

² Rättighetsförklaring är ett dokument som lämnas till den som beviljats insatser och anger den grund som arbetet med biståndsbedömning för hjälp i hemmet skall utformas efter.

Örnsköldsviks kommun har infört omsorgsnyckel som består bland annat av omsorgsgarantier för hemtjänst:

- Vi lovar att när du anmält behov av hemtjänst eller äldreboende får ett besök inom 14 dagar. Vi förväntar oss att du ger oss den information vi behöver för vårt beslut.
- Vi lovar att du får med dig personal vid planerade sjuk/läkarbesök om inte närstående kan följa med.
- Vi lovar att du får varm mat dagligen mellan kl 11:30-14:00 eller kyld/fryst mat en gång per vecka. Vi förväntar oss att du finns hemma på avtalad tid och att du meddelar förändring.
- Vi lovar att Du får duschning och hårläggning minst en gång per vecka.
- Vi lovar att Du får hjälp att komma upp ur sängen, daglig personlig hygien och påklädning, vardagar senast klockan 10.00 och helger senast klockan 10.30.
- Vi lovar att Du får komma ut i friska luften minst en gång i veckan om inte närstående kan följa med.

I de fall Örnsköldsviks kommun inte hållit vad den lovat kompenseras den enskilde med ett avdrag på hemtjänstavgiften motsvarande avgiften eller maximalt 100 kronor eller när det gäller matdistribution med en gratis måltid.

5.2.2 Aktgranskning

Vid granskning av 60 akter - med fokus på behov av sociala insatser - framkom

- pensionärens tidigare yrke/sysselsättning i 21 utredningar
- uppgifter om pensionärens intressen i 19 utredningar
- i tio utredningar vilket sociala nätverk pensionären har
- i nio utredningar att ansökan i någon del avsåg insatser för att den enskilde skulle ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra (det var företrädesvis promenader som beviljats), medan
- i endast tre utredningar uppgift om individuella önskemål för att kunna ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra
- uppgifter om aktiviteter som ger pensionären en meningsfull tillvaro i tretton av akterna
- inte i någon utredning vare sig att ansökan avsåg insatser för att kunna vara delaktig i samhället eller individuella önskemål om detta.

Tabell 8: Framkom i utredningen uppgifter om

	Sollefteå	Sundsvall	Örnsköldsvik	totalt
Tidigare yrke/sysselsättning	5	6	10	21
Intressen	2	11	6	19
Socialt nätverk	1	4	5	10
Ansökan om insatser för att ha en aktiv och meningsfull tillvaro	2	2	5	9
Individuella önskemål om att ha en aktiv och meningsfull tillvaro	0	0	3	3
Ansökan om insatser för att kunna vara delaktig i samhället eller önskemål om detta	0	0	0	0

Det var endast fem av de 60 utredningar som gav en någorlunda god bild av den enskilde och dennes behov av individuellt bedömda och utformade sociala insatser. Utredningarna var inriktade på den enskildes funktionshinder och sjukdom, dock inte utifrån ett rehabiliterande synsätt

5.2.3 Biståndsbedömare

Fem av de sex intervjuade biståndsbedömarna kände till bestämmelsen i 5 kap. 4 § SoL om att socialnämnden ska verka för att äldre människor får möjlighet att ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra.

Fyra av biståndsbedömarna uppgav att de utreder behovet av insatser som syftar till att ge den enskilde möjlighet att ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra. De övriga två sa att de gör detta bara i vissa fall. En av dem uppgav att rubrik om sociala insatser inte fanns i utredningsmallen och därför utreddes inte dessa behov.

Biståndsbedömarna ansåg sig vara dåliga på att ta reda på vilka vanor och intressen som de äldre har. De har med det ibland, men glömmer ibland att fråga personerna om detta. Vissa äldre vill inte prata om annat än det de vill ha hjälp med. En biståndsbedömare uppgav att det lever kvar att man har rätt att få hjälp utan att behöva lämna ut sina liv. Ett par biståndsbedömare ansåg att ”om det är väldigt tydligt vad den äldre ansöker om, då kan man inte gå in på sociala insatser. Jag har svårt att förstå att vi ska behöva ställa sådana frågor.”

Fyra biståndsbedömare beviljar i stort sett i alla ärenden ansökan om insatser som svarar mot den enskildes behov av en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra, medan två gör det i cirka hälften av alla ärenden. De insatser som beviljas är till exempel dagverksamhet, hjälp för att gå och handla, ledsagning och promenader.

Om äldre människor redan får insatser från frivilliga organisationer för att ha en aktiv och meningsfull tillvaro uppgav tre biståndsbedömare att detta påverkade deras beslut om insatser från hemtjänsten. Två av biståndsbedömarna uppgav att de hänvisar äldre människor som ansöker om hemtjänstinsats till frivilliga organisationer för att få dessa behov tillgodosedda.

Övriga synpunkter som biståndsbedömarna förde fram var:

”Personalsituationen är svår. Många är sjukskrivna. Personalen i grupperna går kort, så de hinner inte ge beviljade insatser.”

”Det är en brist att de inte kan få hjälp med fönsterputsning, gräsklippning och snöskottning. Om resurserna fanns i samhället skulle man kunna bo kvar längre hemma.”

”En viktig fråga är att ha en aktiv och meningsfull tillvaro och kunna vara delaktig i samhället även när man är gammal. Frågan borde lyftas politiskt.”

”Ständiga problemet är resursbrist. Det finns många bland personalen som skulle vilja göra mer men blir hämmade av resursbrist.”

”På vissa håll finns inte personalresurser, inga sökande på tjänsterna. Ju mer tight personal desto mer inriktad på omvårdnad. Vi har det bra jämfört med andra kommuner. Detta är en diskussion som måste föras i hela samhället. Ett nytt tänk krävs, vilken attityd man har mot sina medmänniskor.”

5.2.4 Hemtjänstpersonal

Fem av de 17 intervjuade hemtjänstpersonal uppgav att i stort sett alla eller hälften av de pensionärer, som de arbetar hos, får insatser som syftar till att ge dem möjligheter att ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra. Av de övriga tolv svarade sex att det var mindre än hälften och sex personer att det var nästan inga alls. De gav följande exempel på insatser:

- ”De flesta av mina pensionärer har en aktiv och relativt god tillvaro”
- ”Det enda jag kan komma på är promenader”
- ”Promenader, följa med till affären och handla”
- ”Det ska vara viktigt för alla att få komma ut tycker jag.”
- ”Promenader om det finns tid.”
- ”Många av våra vårdtagare är mycket gamla. Några spelar bridge, går på promenader eller gör stadsturer”
- ”Promenader. Handling, även promenader inomhus och i trapphuset kan betyda mycket”
- ”Många känner att vi som vårdpersonal ger dem ett meningsfullt liv. Någon att prata med.”
- ”Det beror på i vilket tillstånd personerna är, om de överhuvudtaget kan umgås med andra.”

På frågan om hur stora möjligheter hemtjänsten enligt deras uppfattning har att tillgodose behov av insatser som syftar till att ge äldre människor med hemtjänst en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra ansåg fyra hemtjänstpersonal att möjligheterna var ganska stora. Tio stycken ansåg möjligheterna vara ganska små eller mycket små. Två hemtjänstpersonal ansåg att det nästan inte fanns några möjligheter och en hade ingen uppfattning i denna fråga. Följande motiveringar gavs:

- ”Då ej tid finns för vårdbiträdet.”
- ”Tiden räcker inte till för så mycket annat än det dagliga som skall göras och städning.”
- ”Om det är lite personal hinner vi inte.”
- ”Aktivitet är inte prioriterat.”
- ”Om biståndsbedömning görs och att behov finns följs detta.”
- ”För lite personal och tid.”
- ”Personalbrist!!! (Det finns inte tid). Många är också så pass gamla att de ej orkar så mycket.”
- ”Det finns inte tillräckligt med personal för att tillgodose alla.”
- ”Vi skulle ha möjlighet, för vi har vakanta tjänster som kan tillsättas.”
- ”Periodvis brist på tid.”
- ”Oftast blir det att man hjälper dom med det och istället hoppar över något annat t.ex. städ.”
- ”Man försöker alltid att tillgodose vårdtagarnas önskemål genom att pussla med scheman så att man får tid att följa dem.”

En av hemtjänstpersonalen angav att i stort sett alla och en annan av personalen att ungefär hälften av pensionärerna var beviljade insatsen ”social samvaro” i betydelsen att hon sitter ner och samtalar med pensionären minst 10-15 minuter utan att samtidigt utföra praktiska hemsysslor. Av de övriga angav tolv personal att det var nästan inga alls som var beviljad social samvaro och tre som inte visste om insatsen var beviljad. Hemtjänstpersonalen lämnade följande motiveringar:

"När det finns tid."

"Vi räcker inte till allt, blir bara ett stressmoment."

"Det är mycket sällan som tid finns att sitta ner och prata. Man lär sig att jobba och prata samtidigt."

"Jag försöker att sitta lugnt och prata under måltiderna."

"Det finns inte tid till det, man får samtala med pensionären under tiden man jobbar."

"Den tiden finns inte beviljad eller planerad. Men det gör jag i mån av tid och behov."

"Tidsbristen o pressen gör nästan alltid att man utför hemsysslorna samtidigt som samtalet cirka hälften kan man sitta hos och enbart prata."

"Social samvaro är en viktig del hos pensionärer. Jag försöker att alltid få en stund över, det uppskattas."

"Vi gör tyvärr inget sådant, men jag tar mig social samvaro hos dem som behöver i samband med att jag gör annat."

"Om man har en stund över kan man sitta ner och samtala."

Hemtjänstpersonalen lämnade följande övriga synpunkter:

"Jag skulle önska att tid fanns för att någon gång baka en sockerkaka, sitta och fika och prata med vårdtagarna. Många önskar sej inte ut på några tillställningar, men uppskattar att någon lyssnar på dem."

"Satsa på vårdpersonalen. Ge dem utbildning, högre löner. Lägg mera pengar på äldreomsorgen. Se till att de som en gång slet ut sig för sitt samhälle får ha en trygg ålderdom. Bränn inte ut den personal som finns. Satsa och ge uppmuntran. Framtiden måste locka folk att jobba inom äldreomsorgen."

"Man ska från kommunens sida vara mer frikostig med att bevilja bistånd, social samvaro. En del pensionärer har inga anhöriga. Och att man bara kan köpa sig social samvaro och ev. promenad kanske gör att pensionären kan klara allt annat själv. Man ska även som vårdtagare kunna få hjälp att komma iväg på möten som man brukade delta i förut, eller nya aktiviteter som finns på kvällen. Promenader till och från andra pensionärer. Jag tycker att bistånd som social samvaro inte är accepterat, det är ofta avgiften som avgör."

"Det måste till fler vårdbiträden för att dom gamla ska få en dräglig tillvaro och inte som det är idag bara stress och vi ska hinna med hur mycket som helst på kortaste tid som möjligt. Vi har även tycker jag fått ta över det som biståndshandläggare och chefer skulle ordna med t.ex. semestervikarie eller om någon av vårdbiträdena vill vara ledig någon dag. Men det finns dåligt med folk som vill jobba med vårddyrket idag, det är alldeles för dåligt betalt. Det blir fler och fler chefer idag men vi ser sällan till dom. Jag tycker dom borde följa med oss på hembesök någon gång, så de får se verkligheten och dessa tidkort som vi ska börja med blir bara mer stress för oss eller litar inte kommun på oss?"

"Mera personal, vi orkar inte utföra allt det vi skulle vilja göra med och för pensionärerna! Vi vill men vi är för få!"

"Anställ personal i stället för alla dessa indragningar. Lönar sig troligen i längden. Vi får på så vis piggare och kanske friskare pensionärer som kan vara aktiva upp i hög ålder."

"Att tillgodose behoven om så önskas om det går och om vårdtagaren vill. Ensamhet är ett stort problem."

"Mer personal. Mer tid. Mer dagcentraler. Det var roligare att jobba för 10-15 år sedan, då kunde man bjuda på sig själv och få mycket tillbaka t.ex. baka, fika, hjälpas åt att städa och framför allt prata."

För att de äldre ska kunna tillgodoses på bästa möjliga sätt, vilket inte finns tid till idag måste fler personal anställas inom vården. Då först kommer vårdtagarna kanske att få en bättre social tillvaro än de har idag. Det vill säga fler vårdare och omsorgen om de äldre blir bättre."

5.2.5 Pensionärer

Pensionärerna berättade vid intervjuerna om vad de arbetat med tidigare, vilka fritidsintressen de har och har haft samt om sitt sociala nätverk. I flera fall var det ”som att trycka på en knapp” när länsstyrelsen ställde frågor om vilken sysselsättning och intressen de haft tidigare. De berättade gärna om sitt liv och leverne. Flera av dem var nöjda med hur de hade det och var noga med att betona att personalen var bra.

Flera av pensionärerna ”visste” att kommunen inte utförde vissa insatser och trodde därmed att det inte gick att ansöka om allt det man behöver hjälp med. På olika sätt (media, grannar, personal etc.) har de fått vetskap om att kommunen inte utför vissa saker och då söker man inte eller ens frågar efter dessa insatser. För att de ska få sina behov av t.ex. snöskottning, tvätt och fönsterputs utförda får de förlita sig på att anhöriga och ibland grannar hjälper dem med detta.

På frågan om vad pensionären skulle vilja göra för att han/hon ska kunna ha en aktiv och meningsfull tillvaro svarade en person att denne inte ville göra någonting och att ”jag har det som jag har det”. De övriga angav bland annat att de skulle vilja:

”komma ut mer”

”gå till affären” (en person bodde 300 meter från affären men klarade inte av att ensam gå dit)

”få åka till stan och köpa kläder”

”åka till graven”

”gå på trav”

”se fotbollsmatch”

”fiska”

”besöka sommarstugan”

”hälsa på maken” som bodde på ett särskilt boende, vilket kvinnan behövde hjälp med då hon inte ensam klarade av att ta sig dit.

Pensionärerna trodde inte att det var möjligt att ansöka om sociala insatser.

”Inte vet jag att man kan ansöka. Personalen har så mycket att göra. Hur ska de hinna? Den tanken har aldrig slagit mig. Är det inte bara det praktiska man kan ansöka om.”

”Nä, jag har funderat, men då jag inte fått hjälp att klara mitt boende hur ska man då få hjälp till annat.”

”Nej, finns ingen anledning”

”Det finns nog inga möjligheter. Hur skulle det gå till. De har ju så mycket att göra och andra som behöver mer hjälp än jag.”

”Nej, jag har inte tänkt på det.”

För att ha en aktiv och meningsfull tillvaro ser pensionärerna på TV, lyssnar på radio, läser böcker, tas med på bilturer av sina barn, pratar i telefon med väninnor m.m. Ett par personer angav att de inte gör något särskilt antingen beroende på att de inte kan göra det de skulle vilja eller för att de känner modlöshet.

Pensionärerna lämnade följande övriga synpunkter:

” Jag är så nöjd med personalen.”

”Jag har ansökt om hjälp med gräsklippning och snöskottning men fått avslag. Sonen, som snart är 60 år, gjorde det i fjol, men han jobbar nu i stan och hinner inte.”

”Jag har kvar mina vänner, gör resor med vänner och en väninna i trappuppgången.”

”Jag vill inte ställa krav på ytterligare hjälp. Personalen har så mycket att göra. Det kan jag inte begära, hur ska de hinna det.”

”Jag saknar inget. Jag är nöjd med mitt liv.”

”Vissa dagar kan någon ha ramlat och behöver till sjukhuset. Man kan inte begära att de ska hinna. Personalen säger att de känner sig misslyckade, då de inte hinner med. Jag har ett gott förhållande till personalen.”

”Det är ett privilegium att få bo hemma. Jag har varit på ett korttidsboende i två veckor. Personalen hjälpte inte de som ville gå och lägga sig på eftermiddagen. Personalen skulle äta, fika och röka. Jag är nöjd med livet och saknar inget.”

”De städar två rum och kök var fjortonde dag, dammsuger och torkar golv. Dom dammar inte. Från början när jag hade hjälp fick jag gå med och välja mat, men inte nu längre. De bäddar sängen men vädrar inte sängkläderna.”

”Yngste sonen handlar, städar, går ärenden till post och bank åt mig. Hans fru tvättar.”

”Jag får dom inte att putsa fönstren. Jag har bett om det, men det blev inget. Vår dotter som bor 15 mil härifrån skurar, tvättar och putsar fönster åt oss. Grannen klipper gräs och skottar snö åt oss.”

6 Länsstyrelsens bedömning

För att omsorgen om äldre ska kunna vara av god kvalitet måste den utformas utifrån en helhetssyn på individens samlade behov av service och omsorg så att denne tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Det krävs en rad ingredienser för att uppnå god kvalitet bland annat rättssäkerhet i handläggning och dokumentation, att beslutade insatser utförs och den enskildes medinflytande. En väl fungerande arbetsledning och en lämplig sammansättning av ett arbetslag är andra faktorer som kan ge förutsättningar för en god kvalitet. Att socialtjänsten använder sig av ett genomtänkt arbetssätt är en del av kvaliteten, vilket understryker behovet av uppföljning av olika insatser.

I de nationella målen för äldreomsorgen anges en långsiktig och övergripande inriktning av äldreomsorgen. Även de övergripande målen i kommunen brukar ange en långsiktig inriktning. För att kommunen ska kunna göra uppföljningar av sin verksamhet för att säkra en god kvalitet krävs att de övergripande målen är nerbrutna så att de blir mätbara. Först när det finns mål i de olika verksamheterna går det att göra uppföljningar.

Det bör således finnas mål för äldreomsorgen så att det går att säkerställa att den enskilde beviljas insatser som är individuellt utformade och som tar hänsyn till personens samlade behov – även sociala. Vid granskning av de tre kommunernas *övergripande dokument* var det endast i Örnsköldsvik som det fanns mål som rörde sociala insatser, medan det i Sollefteå och Sundsvall saknades sådana mål. De mål som fanns i Örnsköldsvik angav att man ska bidra till den enskildes möjligheter att leva ett rikt liv samt att den enskilde ska ges möjlighet till ett meningsfullt liv.

Resultatet av *aktgranskningen* visar att den kommun som har mål som anger möjligheter till ett meningsfullt liv är vare sig bättre eller sämre än de andra två kommunerna, som saknar sådana mål, när det gäller att i utredningen ta med uppgifter som rör sociala insatser. I 47 av de 60 utredningarna fanns inga uppgifter om

aktiviteter som ger den enskilde en meningsfull tillvaro och endast i tre utredningar från Örnsköldsvik fanns uppgift som rörde individuella önskemål för att ha en aktiv och meningsfull tillvaro. I 19 utredningar framkom den enskildes intressen. Vilket socialt nätverk som den enskilde har framkom endast i tio av de granskade utredningarna. Inte i någon utredning framkom att den enskilde uttryckt individuella önskemål för att kunna vara delaktig i samhället.

När det gäller rättssäkerhet i handläggning och dokumentation måste beslut om insatsernas mål, inriktning och omfattning vara tydliga och gå att förstå. Detta för att kunna göra uppföljning av ett beslut om bistånd. En förutsättning för att kunna uppfylla målet med insatserna är att dessa utformas utifrån den enskildes individuella behov, förutsättningar och önskemål. Grundläggande för en individuell utformning av insatserna är en professionell och rättssäker behovsbedömning och att den enskilde får information om socialtjänstens möjligheter till stöd och hjälp. Det finns inget i lagstiftningen som begränsar vare sig vad man kan ansöka om eller vilka insatser som kan beviljas.

De 60 utredningar som länsstyrelsen granskat är inriktade på den enskildes funktionshinder och sjukdom, dock inte utifrån ett rehabiliterande synsätt, utan mer för att utröna vad den enskilde måste ha hjälp med och vad som eventuellt kan tillgodoses på annat sätt. En utredning ska utmytna i att den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Det ska i en utredning framgå hur den enskilde ser på sin situation, vill ha hjälp med samt klarar av att göra själv. För att uppnå detta måste utredningen bygga på en helhetssyn av den enskildes situation. Detta synsätt bejakas av biståndsbedömarna i intervjuerna medan granskningen av akterna inte visar att man har en sådan helhetssyn.

Biståndsbedömarna utreder, bedömer och erbjuder inte alltid möjligheter till sociala insatser för dem som kan ha behov av det. Hindren verkar vara såväl formella som informella riktlinjer, kommunens ekonomi, att rubriken saknas i utredningsmallen, samt brist på personal. En del av biståndsbedömarna ansåg att det var integritetskränkande att prata med den enskilde om vad de gjort tidigare i livet särskilt när det enbart gäller prövning av serviceinsatser.

Att kunna uppmärksamma andra behov än de rent praktiska ställer krav på att biståndsbedömaren behärskar samtalsmetodik. För en del äldre personer är biståndsbedömaren och hemtjänstpersonalen de enda som kommer till deras hem, därför är det viktigt att biståndsbedömaren både har förmåga att kunna ställa rätt frågor och samtidigt bortse från tillgängliga resurser – personella eller ekonomiska. Det kan vid ett första möte mellan biståndsbedömaren och enskild ibland vara svårt att prata om annat än praktiska saker. Det gäller att biståndsbedömaren har tidsutrymme att kunna fortsätta med utredningen för att kunna få en helhetssyn på individens samlade behov av service och omsorg.

Flera av *hemtjänstpersonalen* anser att det finns för lite personal. Av sociala insatser är det promenader som har beviljats i ett antal ärenden. I regel saknas dock beslut och hemtjänstpersonalen tar med den äldre ut i friska luften i mån av tid. De kan även tillgodose behov som de ser genom att inte utföra någon annan beviljad insats till exempel inte städa den dagen. Det var enligt de flesta av hemtjänstpersonalen nästan ingen alls som var beviljad insatsen ”social samvaro” i betydelsen att personalen

kunde sitta ner och samtala med pensionären minst 10-15 minuter utan att samtidigt utföra praktiska hemsysslor. Hemtjänstpersonalen möter ofta den enskilde dagligen och ser vad som fattas denne för att livet ska få innehåll. En av personalen uppgav att många pensionärer är ensamma och isolerade, men en annan uppgav att de flesta av ”mina pensionärer har en aktiv och relativt god tillvaro”.

För att *pensionärerna* ska få sina behov av t.ex. snöskottning, tvätt och fönsterputs utförda får de förlita sig på att anhöriga och ibland grannar hjälper dem med detta. En person fick hjälp med att få sängen bäddad, men inte sängkläderna vädrade. En annan person hade bett om att få fönsterna putsade men inte fått det.

Flera av de nio intervjuade pensionärerna var nöjda med hur de hade det och noga med att betona att hemtjänstpersonalen var bra. De trodde dock inte att det var möjligt att ansöka om sociala insatser. Men om frågor ställts hade de säkert varit intresserade, då det under intervjuerna framkom att flera av dem var intresserade av att bland annat få komma ut i friska luften och för dem med ”dåliga ben” kanske regelbundna promenader hade kunnat underlätta deras möjligheter att ha en aktiv och meningsfull tillvaro. De förde även fram olika önskemål som enkelt måste kunna tillgodoses till exempel få åka in till stan och handla kläder, besöka sin man på ett särskilt boende, få åka till graven.

Det sociala innehållet står främst anhöriga för, i de fall där det finns anhöriga. Det synes som om biståndsbedömaren räknar med att om det finns anhöriga så kan dessa, förutom sociala insatser också göra en hel del andra insatser. En pensionär berättade att det var deras 60-åriga dotter, som bodde på en ort 15 mil bort, som skurade, tvättade och putsade fönster åt sina föräldrar.

Det är inte ovanligt att den enskilde bibringas uppfattningen att det bara är vissa insatser denne kan få hjälp med av kommunen. Några exempel är att kommunen bara städar två rum och kök var fjortonde dag, att man inte putsar fönster, inte skottar snö osv. Detta har länsstyrelsen även erfarit på annat sätt än i denna undersökning. Det verkar som om såväl formella som informella riktlinjer styr biståndsbedömarens handläggning så att det i många fall inte blir någon ansökan från den enskilde och därmed inte heller någon prövning av den enskildes behov av vissa insatser.

Matdistribution har inneburit ytterligare begränsningar i den enskildes liv och möjlighet att få komma ut i friska luften. De som är beroende av hemtjänst får ofta inte längre hjälp att komma till affären för att handla sin mat och har därmed inte inflytande över vad de vill ska finnas i deras kylskåp. Erfarenhetsmässigt är det så att en äldre person som får hjälp att komma till affären får en mer varierad mathållning. Det är stor skillnad att sitta i sitt hem och skriva en lista på matinköp mot att själv få gå runt i affären och titta på utbudet och få inspiration. Att få hjälp att gå till affären gör att den enskilde dessutom ser mer än ”bara” sin egen bostad och kanske träffar bekanta. Även äldre som är beroende av hemtjänst måste få känna att de är delaktiga i sin vardag och bestämmer över sitt liv.

Länsstyrelsen vill framhålla att det är viktigt att se hela människan, som en unik individ med unika egenskaper och behov. Det är en individ med kunskaper och erfarenheter som fortfarande har mycket att ge och som befinner sig mitt i livet oaktat diverse krämpor. Som länsstyrelsen kan se blir den enskilde ett ärende bland många

andra ärenden, där denne inte alltid ges möjlighet att ha ett aktivt och meningsfullt liv och inte heller möjlighet att vara delaktig i samhället.

7 Sammanfattning

Syftet med denna tillsyn i tre av länets kommuner har varit att kartlägga i vilken omfattning som behov av individuellt bedömda och utformade sociala insatser tillgodoses inom hemtjänsten.

- Endast fem av de 60 granskade utredningarna gav en någorlunda god bild av den enskilde och dennes behov av individuellt bedömda och utformade sociala insatser.
- Aktgranskningen visar att den kommun som har mål vilka anger möjligheter till ett meningsfullt liv vare sig var bättre eller sämre än de andra två kommunerna, som saknar sådana mål, när det gäller att i utredningen ta med uppgifter som rör sociala insatser.
- Utredningarna är inriktade på den enskildes funktionshinder och sjukdom, dock inte utifrån ett rehabiliterande synsätt, utan mer för att utröna vad den enskilde måste ha hjälp med och vad som eventuellt kan tillgodoses på annat sätt.
- Biståndsbedömarna utreder, bedömer och erbjuder inte alltid möjligheter till sociala insatser för dem som kan ha behov av det. Hindren verkar vara såväl formella som informella riktlinjer, kommunens ekonomi, att rubriken saknas i utredningsmallen, samt brist på personal.
- Biståndsbedömarna bejakade i intervjuerna att utredningen ska bygga på en helhetssyn av den enskildes situation men granskningen av akterna visar inte att man har en sådan helhetssyn.
- Flera av hemtjänstpersonalen och även biståndsbedömarna anser att det finns för lite resurser – ekonomiska och personella. Av sociala insatser är det promenader som har beviljats i ett antal ärenden. I regel saknas dock beslut och hemtjänstpersonal tar med den äldre ut i friska luften i mån av tid.
- Flera av pensionärerna som länsstyrelsen intervjuade var nöjda med hur de hade det och betonade att hemtjänstpersonalen var bra.
- Pensionärerna trodde inte att det var möjligt att ansöka om sociala insatser. De trodde även att det bara var vissa insatser som de kunde få hjälp med av kommunen.