



Malmö stad
Revisionskontoret

GRANSKNINGSRAPPORT

Information till äldre om deras rättigheter

Projektledare: Åsa le Clair

Beslutad av revisorskollegiet 2009-12-15

1	SAMMANFATTNING	4
2	FÖRBÄTTRINGSOMRÅDEN	5
3	PROJEKTBEKRIVNING M M	6
	3.1 Bakgrund till revisionens granskningsprojekt	6
	3.2 Syfte.....	6
	3.3 Avgränsningar	7
	3.4 Metod.....	7
	3.5 Resurser	7
4	ÖVERSIKT	8
	4.1 Rättsläget och övergripande beslut.....	8
	4.2 Organisatorisk inplacering.....	9
	4.3 Hur omfattande är kostnaderna?.....	10
	4.4 Statistiska uppgifter	10
	4.5 Stadsrevisionens tidigare granskningar	11
5	INFORMATION	12
	5.1 Socialtjänstlagen.....	12
	5.2 Hur informerar kommunen äldre personer om deras rättigheter till olika stödinsatser?	12
	5.2.1 Vilka informations- och stödinsatser finns för att göra äldreomsorgen mer tillgänglig för äldre med utländsk bakgrund, för ensamma, isolerade äldre, för döva/blinda äldre?.....	14
	5.2.2 Vilken uppsökande verksamhet bedrivs i stadsdelarna?	15
	5.2.3 Revisionskontorets kommentar	15
6	HUR BEMÖTS DE ÄLDRE OCH HUR SÄKERSTÄLLS ATT DE FÅR SINA ÖNSKEMÅL OCH RÄTTIGHETER TILLGODOSEDDA NÄR DE ANSÖKER OM OLIKA STÖDINSATSER?	16
	6.1 Hur bemöts de äldre när de ansöker om stödinsatser?	16
	6.2 Vilket inflytande kan de äldre ha på sin ansökan?	16
	6.2.1 Revisionskontorets kommentar:.....	17
	6.3 Hur säkerställs att de äldre får sina önskemål och rättigheter tillgodosedda? Vilken roll spelar informationen?.....	18
	6.3.1 Styrande dokument	20
	6.3.2 Revisionskontorets kommentar:.....	21
	6.4 Vilka krav på att informera den äldre finns i processen från ansökan till beslut? När och hur ska stadsdelen informera? Dokumenteras det?	21
	6.4.1 Revisionskontorets kommentarer.....	22
7	BISTÅR STADEN DEN ÄLDRE I KONTAKTEN MED ANDRA ORGANISATIONER/VÅRDGIVARE	23
	7.1 Revisionskontorets kommentar	24

8	FÖRTROENDENÄMNDEN	25
8.1	Revisionskontorets kommentar	25
9	HUR HANTERAS KVALITETSFRÅGOR?	26
9.1	Revisionskontorets kommentar	27
10	KÄLLOR OCH REFERENSLITTERATUR.....	28

1 Sammanfattning

I detta granskningsprojekt har revisionskontoret granskat hur stadens information till äldre personer om deras rättigheter till olika stödinsatser sker, hur de äldre bemöts och hur det säkerställs att de får sina önskemål och rättigheter tillgodosedda när de ansöker om olika stödinsatser. I granskningen ingick också att undersöka om staden bistår den äldre i kontakten med andra organisationer.

Revisionskontoret konstaterar sammanfattningsvis följande:

- Enligt revisionskontorets bedömning verkar stadsdelarna ha en bra information om vad som kan erbjudas äldre människor. Informationen sprids via Malmö stads hemsida och det kommungemensamma och stadsdelsspecifika informationsmaterial som finns. Andra sätt att nå ut med information är bland annat via medborgarkontoren, Vårt Malmö och stadsdelstidningarna, den uppsökande verksamheten och anhörigverksamheten samt stadsdelarnas olika träffpunktverksamheter och fixartjänsten.
- Den uppsökande verksamheten i stadsdelarna, som under några år varit organiserad på ett visst sätt, verkar nu vara föremål för förändring. I Södra Innerstaden bedrivs för tillfället ingen uppsökande verksamhet alls.
- Bemötande och etik är något som alla tre stadsdelarna arbetar med kontinuerligt. Bemötandet de äldre får när de vill ansöka om stödinsatser är att alla får ansöka och att alla inkomna ansökningar behandlas.
- Alla biståndshandläggarna verkar ha klart för sig att de äldre har rätt att ansöka om vad de anser sig behöva, att en ansökan kan vara hur specifik som helst och att biståndshandläggaren inte ska styra vad de äldre ansöker om. En av biståndshandläggarna har dock framfört att det händer att den äldre ändrar sin ansökan efter att ha blivit informerad om vad som är möjligt att få hjälp med. Om ansökan ändras går den äldre miste om möjligheten att överklaga ett eventuellt avslag på den ursprungliga ansökan.
- De äldre har olika kunskap om äldreomsorgen och vad de kan få hjälp med, men biståndshandläggarna anser inte att det finns några brister i sättet som den egna stadsdelen informerar om äldreomsorgen.
- Likabehandling, uppföljning och ett bra avvikelshanteringssystem säkerställer att de äldre får sina rättigheter tillgodosedda. Informationen som ska ges till den äldre i handläggningsprocessen är också viktig för att säkerställa att den äldre får sina rättigheter tillgodosedda.
- Biståndshandläggarnas rutiner och arbetssätt styrs till stor del av lagar, förordningar och föreskrifter. I handläggningsprocessen finns en dokumentations- och informationsskyldighet för biståndshandläggarna.
- I två av de granskade stadsdelarna finns inte alltid tillräckligt med tid för biståndshandläggarnas systematiska uppföljning av biståndsbesluten. Södra Innerstadens handläggare är de enda som sagt att de hinner följa upp alla ärenden, att de har avsatt tid för det och att om de inte hinner händer det att extrapersonal tas in.
- Informationen som ska ges till den äldre i processen från ansökan till beslut och rutinerna för hur det ska ske är reglerade i handläggningsprocessen och biståndshandläggarna verkar vara väl insatta i vilken informationsskyldighet de har.

- Biståndshandläggarnas bedömning är att de äldre, som har behov av hjälp i kontakterna med andra organisationer/vårdgivare och som har någon form av insats beviljad, får den hjälp de behöver via hemtjänsten. Finns det ett återkommande, mer djupgående behov finns det insats i form av kontaktperson att bevilja eller så kan en god man utses av överförmyndarnämnden.
- De personer som inte har någon insats beviljad och som har behov av hjälp med kontakterna har förmodligen andra hjälpbehov också. Hur stadsdelarna når dessa personer är en svår fråga. Den uppsökande verksamheten kan vara ett sätt. Biståndshandläggarna försöker hjälpa de som tar kontakt i den utsträckning de kan.
- På förtroendenämndens kansli kan man inte utifrån den ärendehantering som nämnden har dra någon slutsats om att det informeras bra eller dåligt i kommunen eller att det skulle vara några skillnader mellan stadsdelarna. Tjänstemännen på kansliet menar att antalet samtal till kansliet avseende allmänna klagomål och synpunkter, exempelvis på att man inte kommer i kontakt med rätt person inom kommunens förvaltning, har minskat, att informationen till medborgarna via medborgarkontoren och andra mötesplatser har blivit bättre och att stadsdelarna har bättre telefontider och är bättre på att se till att växel eller kolleger svarar när någon är borta.
- I SDF Kirseberg och Limhamn-Bunkeflo håller man på att utveckla kvalitetsledningssystem för vård och omsorgsverksamheten. I SDF Södra Innerstaden diskuteras införande av kvalitetsledningssystem i förvaltningens ledningsgrupp.

2 Förbättringsområden

Biståndshandläggarna menar att de äldres kunskap om äldreomsorgen varierar, men upplever inte att det finns några brister i sättet som den egna stadsdelen informerar. Enligt vår bedömning verkar stadsdelarna ha en bra information om vad som kan erbjudas äldre människor, men frågan är om det är tillräckligt. Mer information kanske inte är svaret, utan stadsdelarna bör kanske fråga sig vilken effekt den information, som man ger, har.

Den uppsökande verksamheten i form av hembesök är och bör förbli en viktig beståndsdel av stadsdelarnas information till äldre. De granskade stadsdelarna har inga särskilda informations- och stödinsatser för ensamma, isolerade äldre, utan hänvisar till den uppsökande verksamheten, som ett sätt att få till en kontakt med äldre som kanske lever isolerat. SDF Södra Innerstadens uppsökande verksamhet bör tas upp igen.

SDF Södra Innerstadens biståndshandläggare verkar ha tid att göra en systematisk uppföljning av biståndsbesluten, vilket man inte alltid har i de två andra stadsdelarna. Vad det beror på har inte framkommit i granskningen. Även om man i Kirseberg och Limhamn-Bunkeflo anser sig ha en god kontroll på vilka beslut som behöver följas upp borde en systematisk uppföljning vara att föredra.

Slutligen konstaterades att ”Metodplan och Akttkontroll” inte har setts över sedan 2002. Det är ett dokument som används i verksamheten och bör därför revideras och uppdateras med eventuella nyheter snarast.

3 Projektbeskrivning m m

3.1 Bakgrund till revisionens granskningsprojekt

Enligt Malmö stads årsredovisning 2008 är ca 20 % av Malmös befolkning över 65 år och ca 9 200 ålder pensionärer omfattas av äldreomsorgen varje månad.

I Malmö stads äldreomsorgsplan skrivs att äldreomsorgen ska utgå från ett helhetsperspektiv där varje individ kan uppleva trygghet och integritet, att alla ska ges möjligheten att bo kvar hemma, så långt det är möjligt och att kontinuitet och stabila kontakter med hemtjänsten är viktigt för att det ska kännas tryggt.

Revisorkollegiet har beslutat om en granskning avseende information till äldre om deras rättigheter. I revisionsplanen står: ”Äldre personer i Malmö behöver känna trygghet i att de i sina kontakter med staden får en utförlig, tillförlitlig och korrekt information. Deras synpunkter och önskemål måste så långt det är möjligt och förenligt med lagstiftningen beaktas.”

3.2 Syfte

Syftet är att granska hur stadens information till äldre personer om deras rättigheter till olika stödinsatser sker, hur de äldre bemöts och hur det säkerställs att de får sina önskemål och rättigheter tillgodosedda när de ansöker om olika stödinsatser. I granskningen ingår också att undersöka om staden bistår den äldre i kontakten med andra organisationer.

Syftet bryts ner i följande revisionsfrågor:

1. Hur informerar kommunen äldre personer om deras rättigheter till olika stödinsatser?
2. Vilka informations- och stödinsatser finns för att göra äldreomsorgen mer tillgänglig för äldre med utländsk bakgrund, för ensamma, isolerade äldre, för döva/blinda äldre?
3. Vilken uppsökande verksamhet bedrivs i stadsdelarna?
4. Hur bemöts de äldre när de ansöker om stödinsatser?
5. Vilket inflytande kan de äldre ha på sin ansökan?
6. Hur säkerställs att de äldre får sina önskemål och rättigheter tillgodosedda? Vilken roll spelar informationen?
7. Vilka krav på att informera den äldre finns i processen från ansökan till beslut? När och hur ska stadsdelen informera? Dokumenteras det?
8. Bistår staden den äldre i kontakten med andra organisationer/vårdgivare? Finns det behov?
9. Vilket utrymme finns det för sådan hjälp, när man har beviljats bistånd? Måste det ingå i beslutet?

3.3 Avgränsningar

Med äldre personer avses äldre som kan tänkas ha intresse av äldreomsorgen, oavsett om de är vårdtagare eller inte. Granskningen avser stödinsatser enligt socialtjänstlagen. När det gäller frågan hur det säkerställs att de äldre får sina önskemål och rättigheter tillgodosedda när de ansöker om olika insatser avgränsades granskningen till att gälla processen från ansökan till beslut; vilket inflytande de äldre kan ha på sin ansökan, stadsdelarnas rutiner kring detta och vilken roll informationen till de äldre spelar för att säkerställa att de får sina önskemål och rättigheter tillgodosedda. Äldres önskemål och rättigheter när det gäller genomförandet av beslutade insatser har inte granskats. Någon genomgång av enskilda beslut i förhållande till ansökan har inte gjorts.

3.4 Metod

Granskningens första steg innebar att kartlägga vilka styrdokument och kommunfullmäktigeärenden, som finns i Malmö stad på ovan nämnda område och vilka eventuella undersökningar och uppföljningar som gjorts, inom Malmö stad och externt.

Därefter har strukturerade intervjuer med vård- och omsorgscheferna, samt två biståndshandläggare i stadsdelarna Limhamn-Bunkeflo, Södra Innerstaden och Kirseberg genomförts. Stadsdelarnas sektionschefer eller enhetschefer för myndighetsfunktionen har också kontaktats i vissa frågor.

Revisionskontoret har berett vård och omsorgscheferna och biståndshandläggarna möjlighet att kontrollera intervjuanteckningarna. Detta för att säkra att revisionskontoret har uppfattat de intervjuade korrekt.

I Södra Innerstaden har inte vård- och omsorgschefen intervjuats utan enhetschefen för enheten för social och medicinsk omsorg. I rapporten kallas de enhetschefer eller sektionschefer som medverkat för myndighetschefer. En titel som inte finns officiellt i Malmö stad, men som ändå används.

3.5 Resurser

Styrgruppen ur Revisorskollegiet: Sten Dahlvid, Anneli Bojesson, Göran Hellberg, Berit Sjövall.

Projektledare från Revisionskontoret: Åsa le Clair.

Kvalitetsgranskare: Lennart Håkansson, stadsrevisor och Hans Mandl.

4 Översikt

4.1 Rättsläget och övergripande beslut

Socialtjänstlagens (2001:453) femte kapitel innehåller särskilda bestämmelser för olika grupper. Paragraf 4-6 handlar om äldre människor.

4 § Socialnämnden skall verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra.

5 § Socialnämnden skall verka för att äldre människor får goda bostäder och skall ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. Kommunen skall inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd.

6 § Socialnämnden skall göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen för äldre människor samt i sin uppsökande verksamhet upplysa om socialtjänstens verksamhet på detta område.

Kommunen skall planera sina insatser för äldre. I planeringen skall kommunen samverka med landstinget samt andra samhällsorgan och organisationer.

Enligt socialtjänstlagen ska socialtjänsten främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Kommunen är enligt socialtjänstlagen skyldig att informera om socialtjänsten. Information till allmänheten är en viktig förutsättning för att äldre och deras närstående ska kunna få reda på vilka möjligheter det finns att få hjälp av äldreomsorgen i kommunen.

Rätten till bistånd regleras i socialtjänstlagens 4 kap 1§. Där står att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Vidare står att den enskilde genom ska biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå och att biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv

Om det finns skäl för det får socialnämnden ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap 1 § (4 kap. 2 § SoL). En socialnämnd kan dock inte fritt välja att behandla en ansökan enligt 4 kap. 1 § eller 4 kap. 2 § SoL. När nämnden får en ansökan om bistånd ska nämnden i första hand pröva om den enskilde har rätt till den begärda hjälpen enligt 4 kap. 1 § SoL.

Sedan den 1 juli 2006 får en kommun tillhandahålla servicetjänster utan föregående individuell behovsprövning åt personer som fyllt 67 år. Denna möjlighet regleras i lagen (2006:492) om kommunal befogenhet att tillhandahålla servicetjänster åt äldre.

Äldreomsorgsplan för Malmö stad antogs av kommunfullmäktige 2004-11-25. Kommunfullmäktige fastställer planen och särskilt prioriterade mål för äldreomsorgen, samt fördelar resurser. Stadsdelsfullmäktige ansvarar för att formulera lokalt anpassade mål och följa upp och utvärdera inom ansvarsområdet. ”Varje verksamhetsområde ansvarar vidare för att fastställa lokala arbetsplaner i vilka det skall framgå vilka åtgärder som krävs för att verksamheten skall bedrivas i linje med målen i den kommunala äldreomsorgsplanen och de i den årliga budgetprocessen fastställda särskilt prioriterade målen.”

I planen beskrivs i övrigt regleringen av verksamheten (lagar, nationella handlingsplaner och mål), verksamhetens innehåll och omfattning, särskilt prioriterade områden och mål för dessa (rehabilitering, demensvård, vård i livets slutskede och hälsofrämjande insatser) samt hur kvalitetsarbetet ska bedrivas.

I avsnittet om kvalitetsuppföljning nämns brukarundersökningar, systemutvärderingar, verksamhetsmätt och nyckeltal som uppföljningsmetoder. De kontinuerliga brukarundersökningar som genomförs i kommunen nämns som det viktigaste sättet att mäta kvaliteten, de vänder sig till vårdtagare och deras närstående genom enkäter eller intervjuer. Information och kommunikation är ett område som följs upp i brukarundersökningen. I planen står följande:

”Den enskilde och närstående skall ges information om till exempel serviceinnehåll, förändringar och rättigheter på ett enkelt och lättförståeligt sätt. Information om ändrade förhållanden skall ges utan dröjsmål och om det gäller till exempel service- och omvårdnadsinsatserna skall samråd ske med den enskilde. Om den enskilde av olika skäl har svårt att ta emot och avge muntlig och/eller skriftlig information krävs extra kompetens och känslighet hos personalen.

För varje vårdtagare skall finnas en namngiven kontaktperson bland personalen.

Brukar- och anhörigträffar skall vara ett regelbundet inslag i verksamheterna.

Det skall finnas tydliga kanaler för synpunkter och klagomål såväl till hemvårdsinspektörerna som till de vårdansvariga. Dessa är skyldiga att informera den enskilde och anhöriga om rutiner och vägar för sådan förslags- och klagomålshandling.”

I kommunfullmäktiges **budget för 2009** finns följande inriktningsmål för äldreomsorgsverksamheten: ”Alla äldre ska känna sig säkra på att kunna få den vård och omsorg de behöver”. Detta ska uppnås genom att nöjdheten hos vårdtagarna ska förbättras.

4.2 Organisatorisk inplacering

Stadsdelsfullmäktiges ansvar som socialnämnd regleras i det av kommunfullmäktige beslutade reglementet. I fjärde paragrafen skrivs:

”Det ankommer på stadsdelsfullmäktige - om kommunfullmäktige inte beslutar annat - att var och en inom sitt geografiska område,
- fullgöra de uppgifter som enligt socialtjänstlagen, lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, hälso- och sjukvårdslagen, lagen om mottagande av asylsökande,

lagen om introduktionsersättning för flyktingar samt andra författningar åvilar socialnämnd, liksom att för Region Skånes räkning bedriva hemsjukvårdsverksamhet enligt de lagar, författningar och avtal som gäller för denna verksamhet...”

4.3 Hur omfattande är kostnaderna?

Stadsdelarnas budget för vård och omsorgsverksamheten, år 2008 i tkr.

	Resursfördelade medel	Anslagsfinansierade medel
SDF Södra Innerstaden	220 122	7 008
SDF Limhamn-Bunkeflo	254 944	47 356
SDF Kirseberg	114 576	782

Källa: Stadsdelarnas internbudget för respektive år

I kommunens budget för 2009 har 2 271 mkr avsatts för äldreomsorgen, motsvarande siffra för 2008 var 2 163 mkr.

4.4 Statistiska uppgifter

Enligt Malmö stads årsredovisning 2008 är ca 20 % av Malmös befolkning över 65 år och ca 9 200 ålderspensionärer omfattas av äldreomsorgen varje månad. I budgeten för 2009 skrivs att ålderspensionärer i gruppen 65-79 år ökar, gruppen 80-89 år minskar och de som är 90 år och äldre ökar och att efterfrågan på vård och omsorg ökar med stigande ålder.

År 2008	SDF Södra Innerstaden	SDF Limhamn-Bunkeflo	SDF Kirseberg
Antal personer 0-64 år	29 999	31 687	12 252
Antal personer 65 år och äldre	3 006	6 074	1 991
Antal vårdtagare i ordinarie boende, 65 år och äldre	534	758	328
Antal vårdtagare i särskilda boenden, 65 år och äldre	165	211	117
Antal årsplatser i korttidsvård, 65 år och äldre	15	48	11
Kostnad per vårdtagare och år (kr) i ordinarie boende, 65 år och äldre (inkl korttidsvård)	170 215	157 691	118 561
Kostnad per vårdtagare och år (kr) i särskilt boende, 65 år och äldre	454 000	541 346	476 538

Källa: Stadsdelarnas verksamhetsmått, bokslut 2008. Statistiken avser stadsdelens befolkningsansvar.

4.5 Stadsrevisionens tidigare granskningar

Revisionskontorets har 2005 granskat beslut om särskilt boende – en jämförelse mellan två stadsdelar. I rapporten konstaterades att stadsdelarnas (Södra Innerstaden respektive Västra Innerstaden) egen statistik visar på olikheter i andelen bifall/avslag av ansökningar om särskilt boende, men att det inte framkom något i intervjuerna med biståndshandläggarna som tydde på väsentliga skillnader, eller olikbehandling, vid utredning, bedömning eller beslutsfattandet av ansökningarna om särskilt boende. Granskningen gav inte underlag för någon kritik, det påpekades dock att det är av yttersta vikt för rättvisan att sträva efter en likabehandling av vårdtagarnas ansökningar, både inom den egna stadsdelen och i förhållande till övriga stadsdelar.

Revisionskontoret granskade 2007 stadsdelsfullmäktiges tillsyn inom vård och omsorg i syfte att undersöka om respektive stadsdelsfullmäktige hade en ändamålsenlig uppföljning, kontroll och tillsyn av den del av äldreomsorgsverksamheten som lagts ut på entreprenad eller som drivs i enskild regi samt att kartlägga vilka rutiner man hade för att följa upp den verksamhet som bedrivs i egen regi. Granskningen visade att en mindre del av vård och omsorgsverksamheten i Malmö drivs på entreprenad eller i enskild regi och att stadsdelarnas tillsyn inom särskilt boende i enskild regi skett i varierande omfattning under 2007. När det gällde stadsdelarnas egna verksamheter visade det sig att formell tillsyn genomförts i flera stadsdelar men inte i alla.

År 2008 granskades trygghet och säkerhet för äldre personer i det egna hemmet. Syftet med granskningen var att kartlägga om/hur stadsdelarna arbetar med trygghets- och säkerhetsfrågor samt granska vilka förbättringar som eventuellt skett som ett resultat av olika åtgärder. Granskning genomfördes i stadsdelarna Hyllie, Fosie och Västra Innerstaden och visade att stadsdelarna till största delen bedriver ett omfattande trygghets- och säkerhetsarbete för äldre i det egna hemmet.

5 Information

5.1 Socialtjänstlagen

I 3 kap 1 § Socialtjänstlagen framgår det att till socialnämndens uppgifter hör att informera om socialtjänsten i kommunen och att genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden. Socialnämnden ska i den uppsökande verksamheten upplysa om socialtjänsten och erbjuda grupper och enskilda sin hjälp.

I 5 kap 6 § står att socialnämnden ska göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen för äldre människor samt i sin uppsökande verksamhet upplysa om socialtjänstens verksamhet på detta område.

5.2 Hur informerar kommunen äldre personer om deras rättigheter till olika stödinsatser?

Information om äldreomsorgen finns på Malmö stads hemsida www.malmo.se. Information finns både kommunövergripande och på stadsdelnivå. På hemsidan finns möjlighet att anpassa textstorlek, teckensnitt och radavstånd och att lyssna på texten.

Det finns också en mängd olika informationsmaterial (broschyrer), som används av verksamheterna. Det finns kommunövergripande broschyrer om äldreomsorgen, hjälpmedel och anhörigstöd och om avgifter inom äldreomsorgen. Därutöver har stadsdelarna egna broschyrer om sina verksamheter, särskilda boenden, korttidsboenden mm.

Malmö stads äldreomsorgsplan finns omarbetad till en broschyr som kan delas ut till äldre och deras anhöriga. Broschyren finns på svenska och engelska. Den arabiska versionen har man inte längre, då den innehöll många felaktigheter. I broschyren beskrivs vilken hjälp och service som kan erbjudas, vart man kan vända sig i olika frågor, samt telefonnummer till stadsdelarnas biståndshandläggare. I broschyren tas också upp att beslut kan överklagas till länsrätten, att man i första hand ska vända sig till sin kontaktperson eller vårdbitrådets arbetsledare eller hemvårdinspektören om man är missnöjd och att man kan vända sig till Förtroendenämnden om man har synpunkter och klagomål på vården.

Andra informationskanaler som nämnts vid intervjuerna med vård- och omsorgscheferna är:

- Medborgarkontoren
- Information i tidningen Vårt Malmö och stadsdelstidningarna
- Stadsdelarnas äldredagar/vård och omsorgsdagar (öppna informationsdagar, en eller två gånger per år)
- Regelbundna möten med de lokala pensionärsföreningarna
- Biståndshandläggarnas roll som informatörer
- Den uppsökande verksamheten

- Anhörigverksamheten
- Mötesplatser och träffpunktsverksamheter¹
- Fixartjänsten²

Under 2009 har två motioner avseende inrättande av äldreombud respektive införande av en äldreomsorgsupplysning behandlats i kommunfullmäktige. Båda motionerna har fått avslag, med bedömningen att det inte behövs något särskilt äldreombud eller telefonnummer för äldre, eftersom det i kommunen pågår ett projekt (Malmö stads framtida servicemöten) vars syfte är att samordna medborgarkontoren, telefonväxeln, kommunens hemsida och andra informationskällor. Man hänvisar också till att stadsdelarnas medborgarkontor finns, att stadsdelarna bedriver uppsökande verksamhet och anordnar olika informationsträffar om vården och omsorgen och att Förtroendenämnden finns. Förtroendenämnden ska inte bara hantera klagomål utan även hjälpa de äldre och deras anhöriga med att ge information och svara på frågor.

Sveriges kommuner och landsting har i sin rapport öppna jämförelser 2008 Vård och omsorg om äldre, som är ett led i SKL:s arbete med att redovisa och jämföra kvalitet och effektivitet i kommunernas verksamheter, med två indikatorer avseende kommunernas information om äldreomsorg. Den första indikatorn ”en sammanfattande bedömning av information på kommunens hemsida om äldreomsorgen” bygger på en granskning av kommunernas hemsidor som Socialstyrelsen gjort och publicerat i Äldreguiden. Hemsidorna har genom femton frågor bedömts avseende orienterbarhet, generell information, äldreboendeinformation samt information om stöd i ordinärt boende. Malmö stad har fått indikatorvärde på 69 %³ och rankas som nummer 20 av alla Sveriges kommuner. Den andra indikatorn ”en sammanfattande bedömning av kommunens information på hemsidan och skriftlig information om äldreomsorgen” bygger på SKL:s granskning av kommunernas information om äldreomsorgen i det så kallade Jämförelseprojektet. Denna granskning omfattar förutom en bedömning av hemsidorna även annan skriftlig information till brukare och närstående. Cirka hundra kommuner har deltagit i jämförelseprojektet, men Malmö är inte en av dem. De båda granskningarna har i de fall kommunerna ingått i båda gett ungefär samma resultat.

¹ Stadsdelarnas ordnar mötesplatser för äldre, funktionshindrade, anhöriga och närstående, med utbud av föreningsliv och sociala aktiviteter.

² Från och med 2008 ska alla stadsdelar erbjuda äldre över 75 år (67 år om personen har beviljats insats enligt Socialtjänstlagen eller Lagen om stöd och service till funktionshindrade) fixartjänster i syfte att förebygga risken för fallskador i hemmen. Tjänsten ska vara avgiftsfri och erbjudas utan biståndsbedömning.

³ Indikatorvärdet utgörs av ett index som visar hur stor procentandel av bästa möjliga värde som poängsättningen av kommunens hemsida har gett. Medelvärde för kommunerna är 50 % och bästa värdet var 77 %.

5.2.1 Vilka informations- och stödinsatser finns för att göra äldreomsorgen mer tillgänglig för äldre med utländsk bakgrund, för ensamma, isolerade äldre, för döva/blinda äldre?

Språkbanken gör det möjligt för vårdtagare att få hjälp av vård- och omsorgspersonal som talar samma språk eller teckenspråk som brukaren. Språkbanken är en del av projektet hemtjänst på olika språk. Projektet pågår under åren 2007-2009 och syftet är att utveckla en organisatorisk modell för att tillgodose behoven av språkkompetens inom hemtjänsten. Tanken är att tjänsten ska bli permanent från och med år 2010. Tryckt broschyr om projektet finns på nio språk.

SDF Fosie har ett antal insatser som enbart riktar sig till döva och dövblinda, som bor i Fosie eller i kommunen i övrigt och som kommunicerar med teckenspråk. Det finns ett boende med 10 platser i Fosie, hemtjänst för teckenspråkiga döva och dövblinda, teckenspråkig Fixartjänst och äldrevägledare. Äldrevägledaren är en verksamhet som ska göra behoven synliga genom uppsökande verksamhet och förbättrad information och genom att tydliggöra kanaler för kommunikation mellan olika instanser i den teckenspråkiga äldreomsorgen. Vägledarverksamheten bedrivs i samverkan med Region Skåne.

Limhamn-Bunkeflo har inget eget informationsmaterial på annat språk än svenska. Om det finns behov tar de hjälp av de stadsdelar som har. När det gäller ensamma, isolerade äldre är tanken att dessa ska fångas in via den uppsökande verksamheten som bedrivs i stadsdelarna. För att informera äldre som är döva anlitar man i Limhamn-Bunkeflo tolkservice om det inte finns någon anhörig eller närstående som kan vara med. Personer med behov av tolk har rätt till detta enligt svensk lag. I § 9 förvaltningslagen fastslås att myndigheter vid behov bör använda tolk. Malmö Stad har gjort en upphandling för att tillgodose kommunens behov av tolkservice och skriftliga översättningar.

SDF Kirseberg har ett speciellt anhörigombud som arbetar med äldre med utländsk bakgrund och inom omsorgspersonalen finns cirka 30 språk representerade. Ensamma, isolerade äldre kan vara svåra att nå. Stadsdelens uppsökande verksamhet, Mötesplatsen eller Fixartjänsten kan vara vägar för att komma i kontakt med äldre som inte har någon annan kontakt med stadsdelen. Den som innehar Fixartjänsten är undersköterska och arbetar också som anhörigombud och kan vid sina hembesök fånga upp äldre som är i behov av ytterligare hjälp.

SDF Södra Innerstaden har gett liknande svar, att tolk används när biståndshandläggarna träffar äldre med utländsk bakgrund, att de använder informationsmaterial på olika språk, att hemtjänstpersonalen har bred språklig och kulturell kompetens och att språkbanken anlitas. När det gäller blinda anlitas tolk vid behov och Fosies hemtjänst för teckenspråkiga och äldrevägledare anlitas också. Biståndshandläggarna har varit och informerat om socialtjänstlagen och olika stödinsatser på Synskadades förening. För ensamma, isolerade äldre finns inga speciella informations- eller stödinsatser, men stadsdelens olika informationsmöten och mötesplatser kan vara ett sätt att nå ut med information.

5.2.2 Vilken uppsökande verksamhet bedrivs i stadsdelarna?

SDF Limhamn-Bunkeflopps uppsökande verksamhet går ut på att alla över 75 år erbjuds hembesök, information hemskickad via post eller e-post eller en inbjudan till större informationsmöten. En person arbetar halvtid med detta, men hur den uppsökande verksamheten och även anhörigstödet ska vara organiserat framöver är något ledningen funderar på.

I SDF Kirseberg erbjuds de som fyller 75 år per brev ett hembesök, som genomförs av en arbetsterapeut eller distriktssköterska. Enligt vård och omsorgschefen tackar de flesta nej till besöket, men då har stadsdelen åtminstone fått möjlighet att via brevet informera om vart den äldre kan vända sig för att få information.

I SDF Södra Innerstaden har en arbetsterapeut arbetat med den uppsökande verksamheten som i flera år bestått av att äldre över 75 år erbjudits ett hembesök eller en inbjudan till större informationsmöten, men verksamheten har sedan våren 2009 legat nere och myndighetschefen är ännu inte klar över hur de ska organisera verksamheten i framtiden. I Södra Innerstaden uttrycktes också funderingar om hur anhörigstödet ska organiseras nu när en förändring i socialtjänstlagen innebär en skärpning från ett börkrav till ett skallkrav samt att stödet även ska erbjudas anhöriga till långtidssjuka och funktionshindrade inte bara anhöriga till äldre, som stödet hittills oftast har riktats till.

5.2.3 Revisionskontorets kommentar

Enligt revisionskontorets bedömning verkar stadsdelarna ha en bra information om vad som kan erbjudas äldre människor. Frågan om den är tillräcklig har inte kunnat besvaras genom denna granskning. Biståndshandläggarna har alla sagt att de äldres kunskap om äldreomsorgen varierar. Detta kommenteras vidare i avsnitt 6.2.

Kommunen ska, enligt socialtjänstlagen, ha en allsidig och heltäckande information om vad som kan erbjudas äldre människor. De ska också bedriva en uppsökande verksamhet. Informationen ska ge kunskaper om rättigheter och skyldigheter, vara lättillgänglig och lätt att förstå och spridas på olika sätt. Den uppsökande verksamheten är av grundläggande betydelse för att kommunen ska få kännedom om enskilda personers behov av stöd och service och kan om den bedrivs på ett strukturerat sätt bidra till planeringen av framtida insatser. Vad den uppsökande verksamheten ska bestå av regleras inte i lag.

Den uppsökande verksamheten i stadsdelarna, som under några år varit organiserad på ett visst sätt, verkar nu vara föremål för förändring. I Södra Innerstaden bedrivs för tillfället ingen uppsökande verksamhet alls. Det finns inga kommuncentrala riktlinjer för hur den uppsökande verksamheten ska vara organiserad och det står inget om hur den ska bedrivas i äldreomsorgsplanen heller.

Revisionskontoret vill framhålla att den uppsökande verksamheten i form av hembesök är och bör förbli en viktig beståndsdel i kommunens information till äldre. De granskade stadsdelarna har inga särskilda informations- och stödinsatser för ensamma, isolerade äldre, utan hänvisar till den uppsökande verksamheten, som ett sätt att få till en kontakt med äldre som kanske lever isolerat.

6 Hur bemöts de äldre och hur säkerställs att de får sina önskemål och rättigheter tillgodosedda när de ansöker om olika stödinsatser?

6.1 Hur bemöts de äldre när de ansöker om stödinsatser?

Bemötande och etik är något som alla tre stadsdelarna arbetar med kontinuerligt och de använder sig av Malmö stads värdegrund i sitt arbete. Alla händelser och klagomål som rapporteras utreds.

Bemötandet de äldre får när de vill ansöka om stödinsatser är att alla får ansöka och att alla inkomna ansökningar behandlas. Det sker ingen "bortsällning" av ansökningar, i ett slags förhandsbedömning. Både vård- och omsorgscheferna och biståndshandläggarna har tillfrågats om detta och deras svar stämmer väl överens med varandra och inga skillnader förekommer mellan stadsdelarna.

I den brukarundersökning i hemtjänsten⁴ som genomförts både 2006 och 2008 var bemötandet den faktor som fick högst betyg. De två frågor som ingick i faktorn bemötande var:

- Hur personalen bemöter dig
- Den respekt som personalen visar dig

Betygsindexet för hela Malmö avseende bemötandet var 80 både år 2008 och 2006. Limhamn-Bunkeflo fick 82 (83 år 2006), Kirseberg 78 (81 år 2006) och Södra Innerstaden 77 (74 år 2006). Det kan finnas skillnader mellan hemtjänstområdena i stadsdelarna. Området med lägst betyg på bemötandet fick 68 år 2008 och området med högst betyg fick 94. Helhetsbetyget, Nöjd-kund-Index för hemtjänsten i hela Malmö stad var 73 år 2008.

6.2 Vilket inflytande kan de äldre ha på sin ansökan?

Alla biståndshandläggarna ansåg att de äldre får ansöka om vad de vill och anser sig behöva, att en ansökan kan vara hur specifik som helst och att biståndshandläggaren inte ska styra vad de äldre ansöker om. Om den äldre inte vet vilken hjälp som finns att få, ska diskussionen om den enskildes behov och vad som kan erbjudas leda fram till den äldres beslut om vad han/hon vill ansöka om. Om den äldre har speciella önskemål noteras det i ansökan och sen beviljas det om utredningen ger skäl till det.

En av biståndshandläggarna menade på att det händer att den äldre ändrar sin ansökan efter att ha blivit informerad om vad som är möjligt att få. Som exempel hade hon att ansökan kunde gälla städning av tre rum och kök, men eftersom kommunen i normalfal-

⁴ Andra faktorer som ingår i brukarundersökningen är inflytande, tryggheten, informationen, hjälps/omvårdnadens omfattning, upplevelser och hjälpen/omvårdnadens utförande. Faktorn information handlar om hur nöjda brukarna är med informationen om hjälpen och förändringar i den, samt sättet som personalen informerar på. Faktorn har inte tagits upp i denna rapport eftersom det handlar om information i genomförandefasen.

let har som norm att städa två rum och kök ändras då ansökan till det, vilket sparar tid för handläggaren, som slipper skriva och motivera delavslagsbeslut och eventuellt yttrande till länsrätten om beslutet överklagas. Handläggaren sa också att de vid flera tillfällen har blivit informerade om att de ska upplysa de äldre om att de har rätt att ansöka om vad de vill. En annan handläggare kommenterar att det säkert förekommer att ansökningar ändras för att ”passa in i mallen”, men att de inte gör så i hennes stadsdel.

Biståndshandläggarna var överens om de äldres kunskap om äldreomsorgen är väldigt varierande och att de äldre i regel inte heller är medvetna om att det är en lag som reglerar hemtjänsten, att de gör en ansökan enligt lagen och att de har rätt att ansöka om vad de vill. Handläggarna informerar om detta i början av ansökningsprocessen och anser inte att det finns några brister i hur stadsdelen informerar om äldreomsorgen.

En handläggare kommenterade att anhöriga som tar kontakt ofta är väldigt klara över vad de äldre behöver för hjälp. När de äldre tar kontakt själv är de ofta lite försiktiga och ber om lite hjälp med exempelvis städning, när de i själva verket har större behov.

Två handläggare i olika stadsdelar har framfört synpunkter på att de äldre har ett eget ansvar också när det gäller bostaden, att man ska fundera på att byta boende om man har problem med att ta sig ut och bor i ett hus utan hiss. Att man inte kan ta sig ut från sitt hem är inte ensamt en grund för beslut om särskilt boende. Det borde stadsdelarna informera tydligare om.

En handläggare kommenterade att om den äldre inte är så specifik i sin ansökan på grund av att han/hon inte vet vad man kan få för hjälp är det samtalet vid hembesöket som leder fram till vad den äldre sedan ansöker om. Handläggaren utreder behoven och ger förslag på hjälp som går att få. Det är sällan som den äldre säger från början vad de vill ha hjälp med, det kan vara så när det gäller serviceinsatser som inköp och städning, men när det handlar om omvårdnadsinsatser så vet de oftast inte vad de kan få hjälp med.

6.2.1 Revisionskontorets kommentar:

Alla biståndshandläggarna verkar ha klart för sig att de äldre har rätt att ansöka om vad de vill och anser sig behöva. En av biståndshandläggarna har dock framfört att det händer att den äldre ändrar sin ansökan efter att ha blivit informerad om vad som är möjligt att få hjälp med. Om ansökan ändras går den äldre miste om möjligheten att överklaga ett eventuellt avslag på den ursprungliga ansökan.

De äldre har olika kunskap om äldreomsorgen och vad de kan få hjälp med, men biståndshandläggarna anser inte att det finns några brister i sättet som den egna stadsdelen informerar om äldreomsorgen. Den enda brist som tagits upp är det som kommenterats ovan om de äldres eget ansvar att se om sitt boende innan det är för sent. Biståndshandläggarna har inte heller fått några signaler om att de äldre har svårt att hitta information om äldreomsorgen.

Vård- och omsorgschefen i Limhamn-Bunkeflo får ibland synpunkter från lokala pensionärsrådet om att det inte är så enkelt att hitta information och menar att det inte räck-

er att bara informera via Malmö stads hemsida, utan att det behövs någon form av ”kontaktyta” också. Därför har man informationskvällar för pensionärsföreningarna, och har tänkt igenom vilken tillgänglighet per telefon verksamheten har. Assistenterna på Vård- och omsorgsverksamhetens stabsfunktion och på myndighetsfunktionen är en viktig ingång till äldreomsorgen. I Södra Innerstaden har tillgängligheten också diskuterats mycket. Assistenten på myndighetsenheten tar emot telefonsamtal och vidarebefordrar till biståndshandläggarna, som utanför sin telefontid ska vara tillgängliga per mobiltelefon.

6.3 Hur säkerställs att de äldre får sina önskemål och rättigheter tillgodosedda? Vilken roll spelar informationen?

I ansökningsprocessen är det den äldres behov som utreds. Önskemål om hur vården eller servicen ska utföras blir viktigt i ett senare skede när beslutet ska genomföras. Om den äldre har specifika önskemål i samband med ansökan noteras detta och förs vidare via beslutet till dem som ska verksställa beslutet. Önskemål som ligger inom ramen för det biståndshandläggaren kan erbjuda blir tillgodosedda om den äldre har ett sådant behov.

En myndighetschef kommenterade frågan så här: Önskemål kan man ha som antingen blir tillgodosedda eller inte, men att deras rättigheter blir tillgodosedda säkerställs genom den uppföljning som görs av besluten. Rättigheterna handlar om att få ansöka, att få ett beslut om bifall, avslag eller delavslag, att beslutet är tydligt och att man har rätt att överklaga avslag. Myndigheten har rätt att göra en bedömning av den äldres behov och att det inte kan tillgodoses på annat sätt. Biståndshandläggarna har också en skyldighet att informera om vilken hjälp den äldre kan få, eftersom det inte alltid är så att den äldre vet vad han/hon kan få hjälp med.

En annan myndighetschef har kommenterat vikten av att biståndshandläggarna informerar tydligt om de rättigheter de äldre har, bland annat att man har rätt att ansöka om vad man anser sig behöva. Besluten ska dessutom med några undantag alltid meddelas både muntligt och skriftligt.

Biståndshandläggarna ingår i team tillsammans med distriktssköterska, sjukgymnast, arbetsterapeut och hemtjänstpersonal ingår. Teamen arbetar med särskilt boende, hemtjänst eller vårdplanering. Teamen är geografiskt indelade och synkroniserade med hemtjänstens områdesindelning.

Biståndshandläggarnas svar på frågan hur de äldres rättigheter tillgodoses handlar om vilket stöd de har av varandra och sin chef i utrednings- och bedömningsfrågor och vilken uppföljning som görs. De gemensamma dragen i deras svar sammanfattas nedan:

- Biståndshandläggarna för en ständig dialog om olika ärenden
- På enheternas veckomöten diskuteras också olika ärenden, bedömningar, vad som utgör skälig levnadsnivå mm
- Teamen har regelbundna möten där ärenden följs upp
- Biståndshandläggarna får signaler om vad som inte fungerar och som behöver följas upp via dessa möten eller från den äldre eller dennes anhöriga.

- Uppföljningen sker per telefon eller via hembesök

Alla beslut utom de om särskilt boende är tidsbegränsade och ska följas upp innan de går ut. Biståndshandläggarna tar ut listor över beslut som ska följas upp från Origo (verksamhetssystemet). Uppföljning av besluten sker också om biståndshandläggarna får signaler om att det är något som är fel eller om den äldres situation har förändrats.

Genomförandeplanerna⁵ som hemtjänsten ska ta fram tillsammans med vårdtagaren och som dokumenteras i Origo nämns också som ett sätt att säkerställa att rättigheter tillgodoses. Genomförandeplanerna kan även vara en hjälp för biståndshandläggarna i deras uppföljning.

I Limhamn har signaler kommit om att biståndshandläggarna inte alltid har tillräckligt med tid för en regelbunden uppföljning av alla biståndsbeslut som håller på att gå ut. De tar ut listor från Origo, men har inte tid avsatt för att gå igenom dem och följa upp besluten. Vård och omsorgschefen är medveten om att biståndshandläggarna inte alltid hinner följa upp alla beslut regelbundet, men anser att den uppföljning som sker på teamens möte, där vårdtagarna går igenom och det tas upp om några förändringar skett, är ett bra uppföljningssätt. Under de senaste åren har man arbetat för att ta fram en metod för att kvalitetssäkra biståndsbesluten och uppföljningarna. År 2008 bildades ett vårdplaneringsteam, som ska ta hand om alla inkommande remisser från sjukhuset, vilket ledde till att övriga biståndshandläggare avlastades och fick mer tid för uppföljningar. De geografiskt indelade teman är en del av kvalitetssäkringen, som innebär en kontinuitet för vårdtagaren och bättre samverkan i organisationen.

I Kirseberg har biståndshandläggarna också uttryckt att det inte finns tillräckligt med tid för en systematisk uppföljning och vård- och omsorgschefen är medveten om att biståndshandläggarna inte hinner följa upp alla beslut, som de borde.

I Södra Innerstaden verkar finnas rutiner och tid för att göra den här systematiska uppföljningen av besluten.

I Limhamn granskar myndighetschefen regelbundet genom stickprov biståndshandläggarnas utredningar och tar del av alla avslag. I Södra Innerstaden och i Kirseberg tar myndighetschefen del av utredningarna i de fall då biståndshandläggarna diskuterar svårbedömda ärenden, men någon särskilt stickprovskontroll görs inte.

Biståndshandläggarna, medicinsk ansvarig sjuksköterska, myndighetscheferna och vård- och omsorgscheferna har olika nätverk med kollegor i andra stadsdelar. En av biståndshandläggarna kommenterar att de tar upp förändringar i stadsdelarna och arbetsuppgifter som de vill lyfta för att se så att de arbetar så lika som möjligt över stadsdelsgränserna för den äldres rättigheter skall bli bedömda så lika som möjligt. Om det är någon fråga de inte tänker gemensamt om så lyfts den vidare till deras chefer.

⁵ Genomförandeplaner är en skriftlig överenskommelse som beskriver hur beslutad insats ska utföras, planen ska tydliggöra behov, önskemål och målet med insatsen och ska från och med oktober 2009 dokumenteras i Origo (verksamhetssystemet för vård och omsorg).

I alla tre stadsdelarna har man också vid något tillfälle genomfört så kallad kollegial granskning i utbyte med någon annan stadsdel, vilket inneburit att biståndshandläggarna utifrån en granskningsmall fått granska ett antal ärenden från den andra stadsdelen och diskuterat exempelvis hur man skriver i en utredning och om man är tillräckligt tydlig och detaljerad. SDF Kirseberg planerar att genomföra en ny sådan granskning tillsammans med SDF Rosengård.

6.3.1 Styrande dokument

Följande styrande dokument finns för myndighetsutövningen:

- Socialtjänstlagen, förarbeten och Socialtjänstförordningen. Viktiga lagar förutom socialtjänstlagen är kommunallagen, sekretesslagen, personuppgiftslagen och förvaltningslagen.
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd.
- Kommuncentrala riktlinjer avseende särskilt boende, korttidsplatser mm finns. Riktlinjer för bistånd i form av särskild boendeform för äldre och funktionshindrad är antagna av kommunstyrelsen 2008-09-17, övriga riktlinjer är framtagna och antagna av stadsdelarnas myndighetschefer.
- Tillämpningsbestämmelser för beräkning av avgifter och förbehållsbelopp inom äldre- och handikappomsorgen har antagits av kommunstyrelsen 2009-08-19.
- Domar och rättsfall ger bra vägledning om hur lagen ska tolkas.
- Metod och Aktkontroll är ett kommuncentralt dokument som på ett övergripande sätt behandlar metod och arbetssätt för biståndsbedömningen. Dokumentet har inte blivit reviderat sen år 2002.
- Handläggning och dokumentation inom Socialtjänsten, som är Socialstyrelsens handbok med syfte att underlätta arbetet med tillsyn, uppföljning och utvärdering av verksamheten och att stärka den enskildes rättsäkerhet.

Det finns inga kommuncentrala riktlinjer avseende biståndsbedömning i hemtjänsten. SDF Kirseberg och Södra Innerstaden har dokumenterade riktlinjer om vad som ska ingå i de olika service- och omvårdnadsnivåerna. I Limhamn-Bunkeflo finns det inte något sådant dokument.

Skälig levnadsnivå är ett begrepp som används i socialtjänstlagen och biståndshandläggarna måste se till hela den äldres situation för att bedöma vad som är skälig levnadsnivå, det kan variera från person till person. Alla biståndshandläggarna anser att riktlinjerna inte får styra deras bedömning och beslut till nackdel för den enskilde, att det är en individuell prövning av varje ärende som gäller. Vad som är skälig levnadsnivå förs det en ständig dialog om i stadsdelarna och i de olika nätverken.

En biståndshandläggare har kommenterat att de alltid har en dialog med myndighetschefen om de ska fatta beslut som går utanför stadsdelens riktlinjer.

6.3.2 Revisionskontorets kommentar:

Genom att alla behandlas lika, uppföljning och ett bra avvikelshanteringssystem säkerställs att de äldres rättigheter tillgodoses, har en av vård och omsorgscheferna sammanfattat sitt svar på frågan.

Biståndshandläggarnas rutiner och arbetssätt styrs till stor del av lagar, förordningar och föreskrifter. I handläggningsprocessen finns en dokumentationsskyldighet inbyggd. Biståndshandläggarnas skyldighet att informera den äldre om vilka rättigheter de har är också formaliserad, vilket tas upp i avsnitt 6.4. Att de äldre får tillräcklig information om sina rättigheter är en viktig del i säkerställandet av att deras rättigheter tillgodoses.

Revisionskontoret har noterat att det i två av stadsdelarna inte alltid finns tillräckligt med tid för biståndshandläggarnas systematiska uppföljning av biståndsbesluten. Södra Innerstadens handläggare är de enda som sagt att de hinner följa upp alla ärenden, att de har avsatt tid för det och att det händer att extrapersonal tas in om de inte hinner.

Det kommungemensamma dokumentet Metodplan och Aktkontroll från 2002 bör revideras och uppdateras om det finns behov.

Det finns inte några kommuncentrala riktlinjer för biståndsbedömningen i hemtjänsten. Några av biståndshandläggarna har hänvisat till att det har funnits tidigare. I stadsdelarna verkar man ändå ha en samsyn om vad som är skälig levnadsnivå och i vilken omfattning hjälpen ska erbjudas. I Södra Innerstaden och Kirseberg har man dokumenterat riktlinjer om vad som ska ingå i de olika service- och omvårdnadsnivåerna.

Det finns alltid en risk att riktlinjer antar formen av en insatskatalog och att de äldre när de ansöker om stödinsatser som inte passar in i katalogen blir negligerade eller så anpassas det de ansöker om till att passa vad som ingår i det kommunala utbudet. I granskningen har, med undantag för den handläggare som menade att det händer att äldre ändrar sin ansökan efter vad som kan erbjudas, inte noterats några tendenser till att de riktlinjer som finns är mer styrande för vilket beslut som fattas än det individuella behovet.

6.4 Vilka krav på att informera den äldre finns i processen från ansökan till beslut? När och hur ska stadsdelen informera? Dokumenteras det?

Regler för handläggning och dokumentation återfinns i förvaltningslagen (1986:223) och respektive lag inom socialtjänsten, i det här fallet socialtjänstlagen. Reglerna ska garantera den enskildes rättssäkerhet, genom att den enskilde ska få sin sak prövad och avgjord på ett saktligt och opartiskt sätt.

Socialstyrelsen har kompletterat lagen med föreskrifter och allmänna råd om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2006:5) och dessutom tagit fram en omfattande handbok. I handboken beskrivs utförligt hela handläggningsprocessen och vilken dokumentations och informationsskyldighet som finns.

Biståndshandläggarna ska informera den äldre om äldreomsorgen och vad den kan erbjuda, om socialtjänstlagen, utredningsförfarandet (hela ansökningsprocessen) och syftet med utredningen. Att deras personuppgifter omfattas av sekretess, att den äldre har rätt till insyn i dokumentationen (utredningen skickas hem till den enskilde vid avslagsbeslut), att den äldre har rätt att ha synpunkter på utredningen och rätt att överklaga beslutet och hur det går till. De informerar också om avgiftsberäkningen, broschyr och blankett om inkomstuppgifter lämnas vid hembesöket. Information som inhämtats från andra ska kommuniceras med den äldre och beslutet ska den äldre få information om både skriftligt och muntligt (vissa undantag finns). Vem som utreder ärendet, beslutar och hur lång tid det tar är också viktig information. En biståndshandläggare kommenterade också att de ska informera om det finns något annat den äldre behöver, exempelvis ekonomisk bistånd.

6.4.1 Revisionskontorets kommentarer

Informationen som ges till den äldre i processen från ansökan till beslut och rutinerna för hur det ska ske är reglerad i handläggningsprocessen och biståndshandläggarna verkar vara väl insatta i vilken informationsskyldighet de har. Det dokumenteras också i utredningen hur informationen lämnats. Informationen som ska ges till den äldre i handläggningsprocessen spelar en viktig roll för att säkerställa att den äldre får sina rättigheter tillgodosedda.

7 Bistår staden den äldre i kontakten med andra organisationer/vårdgivare

Äldre som har behov av hjälp i kontakten med andra organisationer/vårdgivare och som har beslut om någon form av bistånd kan få den hjälp de behöver med sådana kontakter via hemtjänsten. Finns det ett återkommande, mer djupgående behov finns det insats i form av kontaktperson att bevilja eller så kan en god man utses av överförmyndarnämnden.

Kontaktperson enligt socialtjänstlagen fungerar som ett personligt stöd för den som exempelvis behöver hjälp att bryta sin isolering, att skapa en meningsfull fritid, att söka arbete eller förmedla läkarbesök. Enligt den kommungemensamma riktlinje som finns är det personer som på grund av funktionshinder eller av andra skäl möte stora svårigheter i sin livsföring eller äldre som behöver stöd för att kunna delta i samhällets gemenskap och leva som andra, som kan beviljas kontaktperson.

God man regleras i föräldrabalken och utses av kommunens överförmyndare. Malmö stads överförmyndarnämnd har i uppdrag att ”hjälpa till med att välja/föreslå lämplig person som god man eller förvaltare. Nämnden ger också stöd och utbildning samt utövar tillsyn över gode män, förvaltare och förmyndare.”⁶ Om man på något sätt inte själv kan bevaka sin rätt, förvalta egendom eller ta hand om sig själv kan en god man, som får den dagliga tillvaron att fungera, betalar räkningar, tar kontakt med olika myndigheter mm, utses.

Frågan om det finns äldre som inte har något biståndsbeslut, det vill säga redan är vårdtagare och som behöver hjälp i kontakten med andra organisationer/vårdgivare och om de kan få den hjälpen från kommunen var inte lika lätt att besvara för biståndshandläggarna nedan följer några av deras kommentarer:

- Har man behov av sådan hjälp, har man förmodligen också andra behov av stödinsatser.
- Det finns ett mörkertal av anhörigvårdare som stadsdelen inte är i kontakt med, de har kanske valt att ha det så, men de behöver ha kontakt med någon annan.
- Det finns alltid personer som inte vill ha hjälp, demenssjuka och psykiskt sjuka som behöver hjälp, men inte kan be om den. Stadsdelen får signaler från grannar, anhöriga eller till och med polisen eller kronofogden.
- Det är allas samhällsansvar att försöka fånga upp de som behöver hjälp. Många gånger kan det vara läkaren som förmedlar kontakt med biståndshandläggarna
- Kontakter med organisationer som Röda korset eller Svenska kyrkan kan vara av värde för äldre som inte vill ha hemtjänst, men ändå behöver någon kontakt.

Alla biståndshandläggarna har svarat att de förmedlar information och kontaktuppgifter till andra myndigheter och organisationer när någon ringer och frågar. Information om

⁶ Källa: Förtroendenämndens information på kommunens hemsida.

stadsdelens anhörigstöd, träffpunktsverksamhet, kontakter till pensionärsföreningar kan vara sådant som efterfrågas.

7.1 Revisionskontorets kommentar

De äldre som har behov av hjälp i kontakterna med andra organisationer/vårdgivare och som har någon form av insats beviljad, får den hjälp de behöver via hemtjänsten, är biståndshandläggarnas bedömning. Finns det ett återkommande, mer djupgående behov finns det insats i form av kontaktperson att bevilja eller så kan en god man utses av överförmyndarnämnden.

De personer som inte har någon insats beviljad och som har behov av hjälp med kontakterna har förmodligen andra hjälpbehov också. Hur stadsdelarna når dessa personer är en svår fråga. Den uppsökande verksamheten kan vara ett sätt. En del människor väljer ju själva att inte ta emot någon hjälp. Biståndshandläggarna försöker hjälpa de som tar kontakt i den utsträckning de kan och har också en skyldighet enligt lag att ta emot anmälningar från läkare, grannar och så vidare om att något inte står rätt till med en äldre person. Alla anmälningar ska undersökas, men om den äldre inte vill ha någon kontakt eller hjälp måste biståndshandläggarna respektera det.

8 Förtroendenämnden

Enligt Malmö stads äldreomsorgsplan ska förtroendenämnden ”hjälpa vårdtagare att få den information de behöver för att tillvarata sina intressen inom vård och omsorg, främja kontakterna mellan vårdtagare och personal, hjälpa vårdtagare att vända sig till rätt myndighet och rapportera iakttagelser och avvikelser för vårdtagare till vård- och omsorgsgivare.” På malmö stads hemsida står att förtroendenämnden informerar om rättigheter, utreder klagomål, föreslår lösningar och förmedlar kontakter.

Nämnden informerar om sin verksamhet på hemsidan, i annonser i dagspressen och i Vårt Malmö, som delas ut till alla hushåll i kommunen. Deras informationsfolder finns på fyra språk och i punktskrift. De är också ute och informerar i olika sammanhang, både internt inom kommunen och externt. Nämnden rapporterar årligen till Socialstyrelsen om sin verksamhet och sammanställer halvårsvis en rapport till kommunstyrelsen och stadsdelsfullmäktige.

Förtroendenämndens statistik över antal registrerade ärenden och vad ärendena handlar om visar att de har mellan 60-80 ärenden per år. Under 2008 handlade sju av 58 avslutade ärenden om information. Dessa ärenden handlar ofta om att anhöriga eller vårdtagaren fått felaktig eller bristande information.

I Förtroendenämndens rapport till socialstyrelsen år 2008 står:

”Många frågor som vårdtagare, anhöriga eller andra malmöbor har ställt har hänvisats till medborgarkontor och ett flertal synpunkter eller klagomål har hänvisats till arbetsledare, medicinskt ansvariga sjuksköterskor och hemvårdsinspektörer i berörda stadsdelar”

Tjänstemannen på nämndens kansli har under några veckor 2007 räknat antal telefonsamtal och vad de handlade om. Cirka hälften av samtalen var relaterade till ett pågående ärende, en fjärdedel var interna samtal och resterande fjärdedel avsåg rådgivning.

8.1 Revisionskontorets kommentar

På förtroendenämndens kansli kan man inte utifrån den ärendehantering som nämnden har dra någon slutsats om att det informeras bra eller dåligt i kommunen eller att det skulle vara några skillnader mellan stadsdelarna. Tjänstemännen på kansliet menar att antalet samtal till kansliet avseende allmänna klagomål och synpunkter, exempelvis på att man inte kommer i kontakt med rätt person inom kommunens förvaltning, har minskat, att informationen till medborgarna via medborgarkontoren och andra mötesplatser har blivit bättre och att stadsdelarna har bättre telefontider och är bättre på att se till att växeln eller kolleger svarar när någon är borta.

9 Hur hanteras kvalitetsfrågor?

I 3 kap 3 § Socialtjänstlagen finns bestämmelser om kvalitet och kvalitetsarbete inom socialtjänsten.

”Insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet. För utförande av uppgifter inom socialtjänsten ska det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.”

Socialstyrelsen har tagit fram en föreskrift⁷ som förtydligar att nämnder som avses i 3 kap 3 § SoL ska inrätta ett ledningssystem för det systematiska kvalitetsarbetet. Som allmänt råd skrivs att nämnden bör verka för att ledningssystemet integreras med de befintliga system för budget- och verksamhetsplanering som nämnden har.

Vid granskningstillfället fanns det inte något kvalitetsledningssystem i någon av stadsdelarna som ingår i granskningen, men det är på väg att införas i både SDF Limhamn-Bunkeflo och Kirseberg.

I SDF Södra Innerstaden diskuteras införande av kvalitetsledningssystem i förvaltningens ledningsgrupp. Myndighetsenheten arbetar med uppföljning av besluten.

I SDF Limhamn-Bunkeflo håller vård och omsorgschefen och den medicinskt ansvarig sjuksköterskan på att utarbeta ett kvalitetsledningssystem för hela vård- och omsorgsverksamheten. Alla cheferna i vård och omsorgsverksamheten är utbildade i Händelse och riskanalys, som är ett förebyggande systematiskt arbete inom hemtjänsten, vårdboende, LSS och hemsjukvården. Limhamns modell för Händelse och riskanalys bygger på en metod som är framtagen av Landstinget i Östergötland på uppdrag av Socialstyrelsen med flera. Metoden går ut på att risker och händelser analyseras för att få kunskap om vilka åtgärder som behövs för att öka säkerheten, vilket leder till ökad riskmedvetenhet och att organisationen lär sig av negativa händelser och tillbud.

Kvalitetsarbetet inom myndighetsfunktionen utgörs av aktgranskning, som ett sätt att se om biståndshandläggarna är objektiva i sina bedömningar; myndighetschefen tar stickprov på akterna och arbetar med case management, det vill säga att man diskuterar olika ärenden. På enhetens veckomöten diskuteras förutom aktuella ärenden, även hur biståndshandläggarna skriver utredningar, gör bedömningar, vad som utgör skälig levnadsnivå mm.

I SDF Kirseberg har man inte något färdigt kvalitetsledningssystem, men det är på väg att införas och stadsdelen kommer att genomföra en utbildning i Händelse och riskanalys, enligt Limhamn-Bunkeflos modell.

Alla stadsdelar har enligt uppgift från vård och omsorgscheferna fungerande rutiner för klagomålshanteringen. De har eget informationsmaterial om detta och alla synpunkter, klagomål och händelser ska rapporteras i Flexite, som är ett IT-baserat system för avvi-

⁷ SOSFS 2006:11 Ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS.

kelsehantering och som används i hela kommunen. Allt som rapporteras ska utredas och följas upp.

9.1 Revisionskontorets kommentar

Vård och omsorgsverksamheten i Limhamn-Bunkeflo verkar ha kommit längst i sitt kvalitetsarbete. Deras modell för händelse och riskanalys har uppmärksammats av fler stadsdelar än Kirseberg.

I granskningen har konstaterats att de enheter som arbetar med myndighetsutövningen arbetar på ett likartat sätt i många fall, exempelvis att biståndshandläggarna ingår i olika team med representanter från bland annat hemtjänsten, att biståndshandläggarna får signaler om beslut som måste följas upp via teamens möte, att man på enheternas interna möten diskuterar svårbedömda ärenden, hur man skriver utredningar, vad som är skälig levnadsnivå mm och att man vid något tillfälle haft så kallad kollegial granskning i utbyte med någon annan stadsdel. En skillnad som noterats är att myndighetschefen i Limhamn-Bunkeflo gör regelbundna stickprovskontroller av biståndshandläggarnas utredningar och tar del av samtliga avslag, medan myndighetscheferna i de två andra stadsdelarna tar del av utredningar när biståndshandläggarna behöver hjälp i något ärenden. En annan skillnad är att Södra Innerstadens biståndshandläggare verkar ha tid att göra en systematisk uppföljning av besluten, vilket man inte alltid har i de två andra stadsdelarna. Vad det beror på har inte framkommit i granskningen. Även om man i Kirseberg och Limhamn-Bunkeflo anser sig ha en god kontroll på vilka beslut som behöver följas upp borde en systematisk uppföljning vara att föredra.

10 Källor och referenslitteratur

Skriftliga källor

Beslutsorgan	Avser
Kommunfullmäktige	Reglemente för envar stadsdelsfullmäktige inom områdena Cdntrum, Södra Innerstaden, västra Innersatden, Limhman/Bunkeflo, Hyllie, Fosie, Oxie, Rosengård, Husie och Kirseberg. Ant Av kf 951026, § 164, bih 110.
	Äldreomsorgsplan för Malmö stad ant av kf 041125, § 238, bih 129
	Budget 2009. Ant av kf 080617, § 118
	Motion om inrättande av en tjänst som äldreombud i Malmö. Kf 090528, § 124
	Motion om att införa äldreomsorgsupplysning. Kf 090326, § 79
	Brakarundersökningen i hemtjänsten 2008, Kf 081127, § 234
Kommunstyrelsen	Helhetssyn i hemtjänsten i Malmö Stad, Ks 080430, § 154
Förtroendenämnden	Malmö Förtroendenämnds årliga rapport till Socialstyrelsen 2008
Revisorskollegiet	Granskningar finns under Malmö stads webbplats. http://www.malmo.se/stadsrevisionen
Sveriges kommuner och landsting	Öppna jämförelser 2008 Vård och omsorg om äldre

Uppgiftslämnare

Organisation/enhet	Namn
SDF Limhamn-Bunkeflo	Gisela Green, vård och omsorgschef
	Eva Bondeson-Ekberg, sektionschef för myndighet och folkhälsa för medicinsk och social omsorg, myndighetsfunktionen
	Cecilia Göransson, biståndshandläggare
	Anna Landström, biståndshandläggare
SDF Kirseberg	Susanne Jordal, vård och omsorgschef
	Bertil Siöström, enhetschef myndighetsfunktionen
	Marie-Louise Grantz, biståndshandläggare
	Lena Hessman, biståndshandläggare
SDF Södra Innerstaden	Britt-Louise Granath, enhetschef enheten för social och medicinsk omsorg
	Valdemar Hansson, sektionschef för utredningssektionen och kommunal Rehab, Enheten för Social och Medicinsk Omsorg
	Rebecca Siljeborn, biståndshandläggare
	Loredana Krössman, biståndshandläggare
Förtroendenämndens kansli	Ulf Jönsson

Referenslitteratur

Författare	Titel
Socialstyrelsen	Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, Artikelnr 2008-101-1