

Att tillgodose sociala behov för en skälig levnadsnivå

– en studie av hemtjänst i Gävleborgs län



Att tillgodose sociala behov för en skälig levnadsnivå

– en studie av hemtjänst i Gävleborgs län

Ingrid Nilsson & Karin Tillberg Mattsson

FoU Rapport 2013:1
FoU Välfärd – Region Gävleborg

Layout: Gunilla Bloom Lundqvist
Tryck: Backman Info, Gävle

ISSN: 1654-8272

Förord

Via vårt FoU-råd fick vi hösten 2011 en förfrågan om att göra en studie av begreppet ”skälig levnadsnivå”. Finns det skillnader mellan länets kommuner i hur begreppet tolkas inom äldreomsorgen? I dialog med representanter från kommunerna kom vi fram till att fokus för studien skulle ligga på äldres sociala behov och hemtjänstinsatser för att tillgodose dem.

Det har varit ett roligt och engagerande uppdrag. Under studiens gång har vi presenterat preliminära resultat vid några tillfällen, och då fått ta del av synpunkter och intressanta diskussioner med många berörda från länets äldreomsorg.

Vi vill rikta ett varmt tack till alla er som hjälpt oss att ta fram uppgifter och som i intervjuer generöst delat med er av er kunskap och era reflektioner.

Inför att denna rapport skulle färdigställas, hade vi ett seminarium där medarbetare från vår FoU-enhet och från Högskolan i Gävle gav värdefulla synpunkter på manuset. Stort tack! Efter omarbetning presenterade vi även manuset vid ett forskningsseminarium vid högskolans Avdelning för hälso- och vårdvetenskap, och fick då uppmuntrande kommentarer att gå vidare och försöka publicera en vetenskaplig artikel.

Gävle april 2013

Karin Tillberg Mattsson
Forskningsledare
FoU Vårld, Region Gävleborg

Innehållsförteckning

FÖRORD	3
INNEHÅLLSFÖRTECKNING.....	4
SAMMANFATTNING	5
INLEDNING	7
BAKGRUND	10
STUDIENS TILLKOMST, SYFTE OCH UPPLÄGG	12
Syfte och avgränsning	12
Upplägg och metoder.....	12
VÄGLEDNING FÖR TOLKNINGEN AV SKÄLIG LEVNADSNIVÅ: RÄTTSFALL PÅ NATIONELL NIVÅ OCH RIKTLINJER PÅ LOKAL NIVÅ.....	14
Riktlinjer och annat vägledande material på kommunal nivå	14
Tolkning av skälig levnadsnivå i kommunerna i Gävleborgs län – serviceinsatser	16
Överensstämmer riktlinjer/annat vägledande material om serviceinsatser med biståndsbesluten?	17
Om sociala behov i riktlinjer och informationsmaterial.....	18
BISTÅNDSHANDLÄGGARENS UTREDNING – I VILKEN MÅN TAS SOCIALA BEHOV UPP?	20
Släktrelationer i fokus.....	21
Att utreda kvalitén i brukarens sociala situation.....	21
Framgår brukarens intressen och tidigare yrke i utredningen?	22
De intervjuade handläggarna: skilda utredningsstrategier	23
ATT TILLGODOSE SOCIALA BEHOV GENOM HEMTJÄNSTINSATSER	24
Att fastställa en skälig frekvens för sociala insatser.....	26
Hemtjänstpersonalen – medel eller mål för den sociala samvaron?.....	27
Hemtjänstpersonalen som ”talesperson” för brukaren gentemot bistånds- handläggaren.....	28
Ledsagning ingår sällan i hemtjänstbeslut.....	29
Från biståndsbeslut till genomförandeplan	29
Måste insatsen heta ”social samvaro” för att tillgodose sociala behov?.....	30
Att tillgodose en skälig levnadsnivå – en fråga om att ”lirka fram” behov.....	30
AVSLUTANDE DISKUSSION.....	32
Normen för sociala hemtjänstinsatser: umgänge med personalen en gång i veckan.....	32
Att tillgodose sociala behov – inte bara en fråga om sociala hemtjänstinsatser.....	33
REFERENSER.....	34
BILAGA 1. DIAGRAM ÖVER BEVILJAD HEMTJÄNST I LÄNETS KOMMUNER.....	36
BILAGA 2. INTERVJUFRÅGOR HANDLÄGGARE	37
BILAGA 3. INTERVJUFRÅGOR KONTAKTMAN	39

Sammanfattning

Hur tolkas begreppet ”skälig levnadsnivå” inom den kommunala hemtjänsten i Gävleborgs län? I den här rapporten presenteras resultaten av en studie som genomfördes i nio av länets kommuner under 2012. Fokus ligger på äldre människors sociala behov och tolkningarna av vad som är skäligt när det gäller att tillgodose dessa. Vi har studerat kommunala riktlinjer och informationsmaterial, och även granskat ett antal ärenden (utredning, beslut och genomförandeplan). Dessutom har vi intervjuat biståndshandläggare och hemtjänstpersonal om hur de ser på brukarnas sociala behov och insatser för att tillgodose dessa.

När det gäller serviceinsatser finns viss nationell vägledning att få i form av rättsfall, där det till exempel prövats hur ofta det är skäligt att få städning. Alla studerade kommuner utom en har dessutom själva fastslagit en skälig frekvens för städningen, antingen i politiskt antagna riktlinjer eller i mer informella dokument av typen ”Lokala rutiner för handläggning”. Resultaten visade på skillnader mellan kommunerna i tolkningen av vad som är skäligt för olika serviceinsatser. Vid granskningen av ärenden framkom också att de skriftliga normerna är i hög grad styrande när biståndshandläggarna fattar beslut om frekvensen för olika serviceinsatser.

Däremot finns knappt någon vägledning alls från nationellt håll, när det gäller en skälig frekvens för insatser för att tillgodose sociala behov, t.ex. ”social samvaro” eller ”promenad”. Tre av de studerade kommunerna har i riktlinjer och andra dokument fastslagit en skälig frekvens, nämligen en gång i veckan.

Det finns avsevärda skillnader mellan kommunerna vad gäller om och hur sociala behov och insatser nämns i riktlinjer och informationsmaterial. I vissa kommuner lyfts sociala behov och insatser av typen ”social samvaro” tydligt fram, medan fokus i andra kommuner ligger på fysiska behov och service- och omvårdnadsinsatser för att tillgodose dessa. Granskningen av ärenden tydde på att det även finns vissa skillnader mellan kommunerna i huruvida den äldre intressen, yrkesliv och kvalitet i den sociala situationen brukar dokumenteras i utredningen.

Genom granskningen av ärenden och intervjuerna med biståndshandläggarna blev det tydligt att i de kommuner där insatsen ”social samvaro” inte är vedertagen, ansöker ingen om den, och därmed förekommer heller inga avslag och överklaganden. Att självmant ansöka om insatser för att tillgodose sociala behov förefaller alltså vara ett ännu större steg för den äldre än att ansöka om insatser för att tillgodose fysiska behov. I kommuner där insatsen är vedertagen, har handläggaren möjlighet att ”lirka fram” huruvida ett sådant behov finns, och att i så fall motivera den äldre att ansöka om insatsen.

När det gäller innehållet i insatsen ”social samvaro”, visade det sig oftast handla om enskilt umgänge mellan en hemtjänstpersonal och den äldre. Det torde finnas möjligheter att utveckla stödformer där personalen snarare har en lotsande funktion, i syfte att möjliggöra för den äldre att upprätthålla individuella intressen och relationer, alternativt utveckla nya.

När de intervjuade handläggarna resonerade kring vad som är skälig levnadsnivå i relation till sociala behov, framkom att de visserligen gör individuella bedömningar, men också att en viss sänkning av nivån, jämfört med hur personen hade det innan behovet av bistånd uppkom, ses som självklar.

Vid granskningen av utredningar och genomförandeplaner visade det sig att frekvensen en gång i veckan är den vanligaste för insatserna social samvaro och promenad. Huruvida denna norm är skälig, torde behöva lyftas till en diskussion på politisk nivå. I de fall en gång i veckan är enda tillfället till utevistelse/fysisk aktivitet väcks frågan hur frekvensen rimmar med t.ex. ambitionen att ha ett rehabiliterande förhållningssätt inom hemtjänsten för att bibehålla individernas funktionsförmåga. Här finns också en motsättning till ambitionsnivån för de nationella riktlinjerna för vård och omsorg vid demenssjukdom, där dagliga individuellt anpassade aktiviteter inklusive fysisk aktivitet förespråkas.

Inledning

Elsa, 82 år, har levt ett aktivt liv och strövat dagligen i skog och mark. Sedan maken dog för sex år sedan bor hon ensam i sitt hus på landet. Hon har en dotter som är bosatt i Stockholm. För ett halvår sedan drabbades Elsa av en stroke. Hon blev förlamad i ena sidan men är nu så pass rehabiliterad att hon på egen hand kan förflytta sig inomhus med hjälp av rollator. Hon kan inte längre gå ute i terrängen men skulle gärna vilja promenera ute längs landsvägen varje dag, något som hon inte vågar utan levande stöd. Granarna, som bor en bit ifrån, vill hon inte besvära och dottern har inte möjligheter att besöka henne så ofta. Vilka möjligheter har hon att få hjälp av hemtjänsten med detta?

Holger, 88 år, har nyligen flyttat in i en bekväm lägenhet i centrum. Han är ensamstående och har aldrig haft fru och barn. Holgers bror, som han tidigare haft nära kontakt med, dog för två år sedan och lämnade ett stort tomrum efter sig. Brorsbarnen träffar han inte så ofta sedan de blev vuxna, men de skickar alltid julkort. Holger har spelat dragspel en stor del av sitt liv. Innan han fick nedsatt syn och rörelseförmåga brukade han och några andra från orkestern träffas hemma hos en av medlemmarna för att musicera och umgås. Nu kan Holger inte längre spela dragspel och inte heller på egen hand ta sig till musiksammankomsterna. Han har hjälp av hemtjänsten med städning och dusch. Omvårdnadspersonalen upplever att Holger är ensam och har ett stort behov av att prata. Han vill liksom inte "släppa iväg" dem när de är där. Vilka möjligheter har Holger att få sociala behov tillgodosedda med hjälp av hemtjänstinsatser?

Av Socialtjänstlagen framgår att:

*”socialnämnden skall verka för att äldre personer får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra.”*¹

Och i propositionens specialmotivering finns följande formulering:

*”Samtidigt skall nämnden medverka till att bryta isolering och öppna möjlighet för de äldre till kontakter 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. Likaså bör de äldres medverkan i samhällsliv och föreningsliv stimuleras.”*²

Hemtjänst är en form av bistånd som kan beviljas enligt Socialtjänstlagen. Av lagstiftningen framgår vilka typer av insatser som kan ingå i hemtjänsten.³ Med *serviceuppgifter* avses bl.a. praktisk hjälp med hemmets skötsel, såsom städning och tvätt, hjälp med inköp, ärenden på post- och bankkontor och hjälp med tillredning av måltider samt distribution av färdiglagad mat. Med *personlig omvårdnad* avses de insatser som därutöver behövs för att tillgodose fysiska, psykiska och sociala behov. Det kan handla om hjälp för att kunna äta och dricka, klä och förflytta sig, sköta personlig hygien och i övrigt insatser som behövs för att bryta isolering eller för att den enskilde skall känna sig trygg och säker i det egna hemmet. Vidare ingår i hemtjänstbegreppet även viss ledsagning respektive avlösning av anhörig.⁴

Förutom formuleringen ”i övrigt insatser som behövs för att bryta isolering” ges i förarbetena till Socialtjänstlagen inga exempel på hemtjänstinsatser som primärt syftar till att tillgodose sociala behov och/eller behov av stöd vid utevistelse, utan fokus ligger på fysiska behov och hemmets skötsel. Dock uttrycktes i samband med förarbetena en allmän viljeinriktning från departementschefen; ”Jag vill också understryka de i egentlig mening sociala inslagen i hemtjänsten – att vara en kontakt och ett sällskap för den hjälpbehövande.”⁵

Något som också har betydelse för vilka slags hemtjänstinsatser man kan beviljas och hur ofta, är begreppet ”skälig levnadsnivå”. Det infördes i början av 1980-talet i och med att Socialtjänstlagen började gälla. I lagens biståndsparagraf anges att den enskilde genom biståndet ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå och att biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv (SoL 4 kap.1§). Men vad som menas med skälig levnadsnivå finns inte tydligt angivet i lagen. I förarbetena angavs att ”vad som är skälig levnadsnivå måste bedömas med utgångspunkt i den tid och de förhållanden under vilka den hjälpbehövande lever...”⁶ Likaså angavs att det kommunala utjämningsystemet, domstolsprövning via förvaltningsbesvär och en aktiv statlig tillsyn skulle trygga rättssäkerheten och lagligheten i det kommunala åtagandet men också skapa en likvärdig verksamhet i hela landet.⁷

¹ 18§ i den ursprungliga socialtjänstlagen (1980:620) numera SoL 5 kap. 4§ (2002:453). Vid den lagändring som genomfördes 1 januari 2002, återinfördes bestämmelsen om det sociala innehållet efter att ha varit utmönstrad ur lagen sedan 1997/98. Då återinfördes skrivningen ”och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra”.

² Specialmotivering prop. 1978/80:1 sid 533.

³ Prop. 1996/97:124 s. 84 ff.

⁴ Betänkande. 1996/97: SoU 18 s. 46 f.

⁵ Prop. 79/80:1 sid 289.

⁶ Prop. 79/80:1. Om socialtjänsten del 1 sid 186.

⁷ Prop.1978/80:1, prop. 2000/01:80.

Av förarbetena framgår också att socialnämnden i en kommun kan utfärda rekommendationer eller riktlinjer om vad som i den egna kommunen är att betrakta som skälig levnadsnivå. Dessa riktlinjer kan vara vägledande för biståndshandläggarna när de utreder och fattar beslut om vilka hemtjänstinsatser en person ska få, och hur ofta. Men oavsett vilka riktlinjer som finns i en kommun, måste en prövning av rätten till bistånd i varje enskilt fall alltid ske utifrån den enskildes behov.⁸

⁸ Prop. 2000/01:80. Ny socialtjänstlag. Bilaga 1 sid 6.

Bakgrund

Vi tycker oss se två motstridiga tendenser när det gäller äldreomsorgens utveckling under de senaste decennierna och möjligheterna att få sociala behov tillgodosedda. Å ena sidan har den offentliga äldreomsorgen generellt sett stramats åt, och å andra sidan har satsningar på både nationell och lokal nivå gjorts för att stärka det sociala innehållet.

Flera nationella studier visar hur åtstramningarna tar sig uttryck. Exempelvis pekar Szebehely (2012) på att mellan åren 1980 och 2010 har andelen personer 80 år och äldre som får del av den offentliga äldreomsorgen minskat från 62 % till 37 %. Hon hävdar också att i ett ekonomiskt pressat läge har många kommuner infört striktare riktlinjer vid bedömning av de äldres behov. Tröskeln för hemtjänst och ännu mer för en plats i äldreboende har därmed höjts. Thorslund m.fl (2004) lyfter fram att minskningen av äldreomsorgen inte kan förklaras av förbättrad hälsa och funktionsförmåga bland de äldre. Inte bara andelen äldre som får hemtjänst har minskat, utan också antalet beviljade timmar per person. Av en lägesrapport från Socialstyrelsen (2011) framgår att en äldre person fick i genomsnitt 1,5 timmar mindre hemtjänst per vecka år 2010 jämfört med år 2001.

Det har varit svårt att få fram jämförbar statistik för att se hur utvecklingen sett sig i kommunerna i Gävleborgs län under senare år. Av Figurerna 1 och 2 i Bilaga 1 framgår dock en tendens till minskning, såväl av antalet personer med hemtjänst som av antalet beviljade timmar, i de flesta av kommunerna i länet under de senaste åren.

Flera studier har pekat på att sociala behov tenderar att bli eftersatta i biståndshandläggarnas utredningar och beslut.⁹ Fokus ligger framför allt på den äldres fysiska behov. Frågan är vad som sker vid ekonomiska åtstramningar – prioriteras de fysiska behoven än mer då? Mot detta talar att det sociala innehållet har lyfts fram i den nationella äldrepolitiken under det senaste decenniet. År 2011 kompletterades Socialtjänstlagen med en värdegrund för äldreomsorgen, som lyder:

*”Socialtjänstens omsorg om äldre ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande”.*¹⁰

Med hjälp av statliga stimulansmedel har många kommuner arbetat med att stärka det sociala innehållet i äldreomsorgen, t.ex. genom att skapa träffpunkter, erbjuda fler individuella och gruppaktiviteter och arbeta fram värdighetsgarantier.

När vårt FoU-råd väckte idén om en studie av begreppet ”skälig levnadsnivå”, var två aspekter i fokus. För det första: Finns det skillnader mellan kommunerna i Gävleborgs län med avseende på hur begreppet tolkas? Med andra ord, får Holger och Elsa olika mycket hjälp med till exempel städning, beroende på vilken kommun de bor i? För det andra: Vad betyder ett ökat fokus på socialt innehåll, värdigt liv och välbefinnande för tolkningen av

⁹ Se t.ex. Westlund, P. & Duckert, M. (2012); Storm, P. & Pettersson, Å. (2010); Rönnbäck, E. (2008).

¹⁰ SoL 5 kap 4§.

”skälig levnadsnivå”? Tillförsäkras äldre personer numera snarare ”goda levnadsvillkor”, dvs. har ribban för vad som är skäligt höjts?

Denna rapport fokuserar på hur äldre människors sociala behov hanteras, såväl i utredning och biståndsbeslut som i utförandet av hemtjänstinsatser.

Studiens tillkomst, syfte och upplägg

Via vårt FoU-råd fick vi vid FoU Välfärd, Region Gävleborg, hösten 2011 en förfrågan om att göra en studie av tolkningen av skälig levnadsnivå inom äldreomsorgen i länets kommuner. Studiens avgränsning och inriktning diskuterades vid ett möte i början av 2012, där handläggargchefer och/eller kvalitetsutvecklare från äldreomsorgen i sex av länets tio kommuner deltog. Vid detta möte fastslogs att studien skulle inriktas på hemtjänsten och i första hand belysa hur sociala behov tillgodoses. Dessutom var ett önskemål från mötesdeltagarna att studien inte bara skulle fokusera på utredning och biståndsbeslut om insatser, utan också på hur insatser för att tillgodose sociala behov hanteras i utförarledet.

Syfte och avgränsning

Det övergripande syftet är att studera hur begreppet skälig levnadsnivå tolkas inom kommunernas hemtjänst i Gävleborgs län år 2012. Framförallt skall studien belysa hur sociala behov hanteras genom ”hela kedjan”, dvs. från kommunala riktlinjer och informationsmaterial, över utredningar och biståndsbeslut och fram till genomförandet av hemtjänstinsatser. När det gäller det sistnämnda, genomförandet, begränsas studien till genomförandeplaner och till intervjuer med hemtjänstpersonal. Vi har alltså inte studerat dokumentation av utförda insatser, och inte heller tillfrågat brukare om vilka insatser de får och hur de upplever att insatserna motsvarar behoven. Vidare studerar vi tolkningen av vad som är skäligt när det gäller serviceinsatser, men då inte för hela kedjan utan bara fram till och med biståndsbeslut. Insatser inom personlig omvårdnad som syftar till att tillgodose fysiska behov, t.ex. dusch och hjälp med påklädning, har inte studerats. De övergripande frågeställningarna är:

- Vilka tolkningar av begreppet skälig levnadsnivå kommer till uttryck i gävleborgskommunernas riktlinjer för handläggning och informationsmaterial?
- Hur hanteras sociala behov i utredning, beslut och genomförandeplaner?
- Vilka strategier för att tillgodose en skälig levnadsnivå inom framför allt det sociala området ger biståndshandläggare respektive hemtjänstpersonal uttryck för?

Samtliga tio kommuner i Gävleborgs län tillfrågades om de ville delta i studien. Alla utom Nordanstig tackade ja, varför studien omfattar nio kommuner.

Upplägg och metoder

Studien har pågått under 2012 och bestått av flera delmoment:

1. Genomgång av forskningsrapporter, förarbeten, rättsfall, tillsynsrapporter m.m. som är relevanta för tolkningen av ”skälig levnadsnivå” inom äldreomsorgen.
2. Jämförelse av de nio kommunernas riktlinjer för bedömning av bistånd i den mån sådana finns, samt eventuella kvalitetsgarantier och övrigt informationsmaterial som riktar sig till äldre/anhöriga och som är relevanta för vilka insatser som erbjuds.
3. Pilotstudie i Söderhamn, för att testa möjligheter/svårigheter att slumpvis välja ut ärenden (utredning, beslut, genomförandeplan).

4. Fallstudie av utredning, beslut och genomförandeplan för 43 brukare. Från var och en av de nio kommunerna fick vi en lista på var 10:e brukare, 65 år och uppåt, som hade ett aktuellt beslut om hjälp med personlig omvårdnad inom hemtjänsten.¹¹ Utifrån listorna slumpades 5 brukare ut i varje kommun. För dessa brukare inhämtades a) den första utredningen, oavsett insats, b) den senaste utredningen som avser personlig omvårdnad och beslut, c) aktuell genomförandeplan, om sådan fanns. Av de totalt 45 utvalda ärendena visade sig två vara ogiltiga¹², varför 43 ingår i vår studie. Materialet inhämtades under sekretessförbehåll vilket innebar att tillgången skulle begränsas till två anställda på FoU-enheten, att materialet skulle förvaras inlåst under bearbetningstiden och förstöras efter det att studien avslutats, samt att det i föreliggande rapport inte ska gå att härleda uppgifterna till enskilda personer.
5. Intervjuer med biståndshandläggare och hemtjänstpersonal. Efter att vi gått igenom dokumentationen kring de utvalda ärendena, valde vi ut 2 ärenden i 5 kommuner, dvs. totalt 10 ärenden, där vi intervjuade berörd biståndshandläggare och kontaktman/kontaktmän¹³ separat. Totalt intervjuade vi 10 handläggare och 11 kontaktmän (hädanefter kallade hemtjänstpersonal) i kommunerna Bollnäs, Hofors, Ockelbo, Ovanåker och Söderhamn. Den största delen av intervjun handlade om brukarnas sociala behov och hemtjänstinsatser för att tillgodose dessa (se Bilagorna 2 och 3). Avslutningsvis ställdes några frågor om det konkreta, utvalda ärendet. I urvalet inför intervjuerna strävade vi efter att få med olika typer av ärenden, som skiljde sig med avseende på om och hur sociala behov utretts och vilka former av insatser de i så fall resulterat i. Vi ville också få med kommuner som har respektive inte har ”social samvaro” som en vedertagen insats, och sådana som har respektive inte har politiskt antagna riktlinjer. Intervjuerna har spelats in och skrivits ut i sin helhet. Därefter har innehållet i intervjuerna tematiserats. Intervjupersonerna har garanterats anonymitet.

¹¹ Skälet till att vi valde utredningar som avsåg personlig omvårdnad, var ett antagande om att personer som behöver hjälp med personlig omvårdnad också har svårare att själva tillgodose sociala behov, som t ex att delta i aktiviteter eller gå ut på promenad. Hade vi inkluderat personer med enbart serviceinsatser, hade vi dessutom inte fått några utredningar från de kommuner där förenklad handläggning tillämpas för serviceinsatser.

¹² Det ena ärendet avsåg ej personlig omvårdnad och i det andra var brukaren under 65 år.

¹³ I vissa kommuner kallad kontaktperson. Avser den person bland hemtjänstpersonalen som är utsedd att ha ett särskilt ansvar för kontakter och information som rör en enskild brukare/kund.

Vägledning för tolkningen av skälig levnadsnivå: rättsfall på nationell nivå och riktlinjer på lokal nivå

Som nämndes tidigare ger Socialtjänstlagen ingen tydlig vägledning i hur begreppet skälig levnadsnivå ska tolkas, varken när det gäller hur mycket serviceinsatser en äldre person har rätt till, eller hur ofta han eller hon till exempel ska få hjälp att komma ut. I lagen nämns att ”domstolsprövning via förvaltningsbesvär” är tänkt att vara ett av redskapen för att nå en likvärdighet mellan landets kommuner. Vilka vägledande rättsfall finns?

Det visar sig att rättsfall som stöd för tolkningen av skälig levnadsnivå inom hemtjänsten framför allt avser serviceinsatser. Vägledande för domstolarnas bedömning har varit om den ansökta insatsen innefattas i begreppet hemtjänst, dvs. vad som normalt ingår i skötseln av ett hem. Här återges några exempel. När det gäller städning finns två kammarrättsdomar från 2010 som anger att det betraktas som skäligt att få hjälp med städning i 2 rum och kök + hygienutrymmen var 3:e vecka i normalfallet.¹⁴ Bland annat medicinska skäl kan dock tala för att bevilja städning oftare, t.ex. vid astma och allergier. I en Regeringsrättsdom från 2008¹⁵ anges att fönsterputs och gardinupphängning ingår i hemtjänstbegreppet och därmed omfattas av rätten till bistånd. Även rengöring av köksskåp, garderober och badrumsskåp har bedömts tillhöra sådana serviceuppgifter som kan utföras inom ramen för hemtjänst¹⁶, liksom strykning av kläder.¹⁷

När det gäller insatser för att tillgodose sociala behov, finns däremot knappt några vägledande rättsfall. Regeringsrätten har dock fastställt att ledsagning vid promenader är en insats som omfattas av rätten till bistånd och som kräver en individuell bedömning.¹⁸ Kommunerna kan inte generellt hänvisa den enskilde till frivilligorganisationer för att få behovet tillgodosett. En prövning av om den frivilliga organisationen verkligen kan tillgodose behovet, och om den enskilde har förutsättningar för att själv ta kontakt, måste alltid göras. Däremot finns ingen vägledning vad gäller *hur ofta* det är skäligt att få ledsagning vid promenad.

Ett förtydligande gjordes i 4 kap.1§ socialtjänstlagen 2009 som innebär att när det gäller hemtjänst och sådant bistånd för livsföringen i övrigt som inte är av ekonomisk art, får den enskildes ekonomi inte avgöra om han eller hon ska få biståndsinsatser. För dessa insatser gäller att den ekonomiska bedömningen kommer in först vid bestämmandet av den avgift som den enskilde eventuellt ska betala. Den enskildes ekonomi är alltså ointressant vid behovsbedömningen.

Riktlinjer och annat vägledande material på kommunal nivå

Något som också är tänkt att vara till stöd vid bedömningen av vad som är skälig levnadsnivå, är kommunala riktlinjer. Det framhölls i Socialtjänstlagens förarbeten, samtidigt som det be-

¹⁴ KamR Stockholm 2010. Mål nr 7377-09. KamR Sundsvall 2010. Mål nr 5952-10.

¹⁵ RegR 2008. Mål nr 6371-07.

¹⁶ KamR Stockholm 2009. Mål nr 7336-08.

¹⁷ KamR Göteborg 2012, Mål nr 7950-11.

¹⁸ RegR 2007 (mål nr 339-06).

tonades att en individuell bedömning ska göras i varje enskilt fall. Socialstyrelsen (2010a) har i samband med sina inspektioner framhållit att riktlinjerna inte får vara för styrande och medföra att den individuella prövningen uteblir.

Ett par studier belyser vikten av att ha politiskt antagna riktlinjer på kommunal nivå. Bland annat Svensson och Rosén (2004), konstaterar att prioriteringarna inom äldreomsorgen sker på olika nivåer. De prioriteringar som görs på övergripande nivå påverkar prioriteringar på lägre nivå. Biståndshandläggarna måste förhålla sig till avvägningar mellan lagstiftning, kommunala riktlinjer, resursbrist, individuella behov, anhörigas förväntningar och personals krav. Om prioriteringarna inte sker på politisk nivå läggs ett större ansvar på handläggarna. Även Thorslund och Larsson (2002) konstaterar att beslut om bistånd ofta delegeras långt ner i organisationen. Prioriteringarna läggs då på enskilda handläggare och innebär att prioriteringsdiskussioner som borde ligga på ledningsnivå undviks.

Men det finns också skäl för att inte ha riktlinjer. Bland annat finns det en risk att de bli alltför styrande så att den individuella bedömningen kommer i skymundan. En annan fara är att riktlinjerna ofta utgör grunden för den information som lämnas till den äldre och hans/hennes anhöriga om vad man kan ansöka om och omfattningen på biståndet. Det kan innebära att den äldre inte söker bistånd utifrån sina behov utan utifrån vad som står i riktlinjerna. En tredje risk kan vara att lydnaden mot riktlinjerna betygsätter biståndshandläggarna i t.ex. lönediskussioner, vilket undergräver deras förutsättningar att följa lagen.

Som framgår av Tabell 1, finns politiskt antagna riktlinjer i drygt hälften av de här studerade kommunerna i Gävleborgs län. I övriga kommuner finns andra vägledande dokument, som har många olika namn men har det gemensamt att de beskriver exempel på hemtjänstinsatser och för vissa av insatserna anger vilken frekvens som är skälig i normalfallet. Ljusdal utgör ett undantag, eftersom där visserligen ges exempel på hemtjänstinsatser, men inte för en enda anges hur ofta den äldre i normalfallet får den.

Tabell 1. Riktlinjer och vägledande informationsmaterial i de studerade kommunerna.¹⁹

Kommun	Politiskt antagna riktlinjer	Annat informationsmaterial för vägledning
Bollnäs	Ja	
Gävle	Nej	Kvalitetsdeklaration med frekvens och omfattning enbart för städning
Hofors	Ja	
Hudiksvall	Ja	Omsorgsgarantier med omfattning och frekvens för vissa insatser för brukare med personlig omvårdnad
Ljusdal	Nej	Skriftlig info om innehåll, men frekvens och omfattning anges ej
Ockelbo	Ja	
Ovanåker	Delvis (städning, inköp och hemgång från sjukhus)	Definitioner och schabloner på verksamhetsnivå
Sandviken	Ja	
Söderhamn	Nej	Lokala rutiner för handläggning

¹⁹ Se fullständiga referenser i referenslistan, under rubriken ”Lokala myndighetspublikationer”.

Tolkning av skälig levnadsnivå i kommunerna i Gävleborgs län – serviceinsatser

Tabell 2 visar att i fem av de studerade kommunerna beviljas i normalfallet städning av 2 rum och kök, hall och hygienutrymmen var tredje vecka. I tre kommuner är normen däremot varannan vecka. Det finns även skillnader mellan kommunerna med avseende på skriftlig information om vad till exempel Holger eller Elsa kan förvänta sig utöver grundstädningen. I vissa kommuner står det tydligt vad som gäller för storstädning och fönsterputs, medan det i andra inte går att läsa sig till det någonstans. Ett par av kommunerna skriver ut att de inte beviljar fönsterputs, trots att det i rättslig prövning har bedömts ingå i hemtjänstbegreppet.

Tabell 2. Frekvens och omfattning för städning som beviljas i normalfallet i de studerade kommunerna. Källor: Riktlinjer och vägledande informationsmaterial.

Kommun	Frekvens (oftast 2 r o k, hall, hygienutr) ²⁰	Uppgifter om städning därutöver
Bollnäs	Varannan vecka	Ej storstädning och fönsterputs
Gävle	Var 3:e vecka	Kyl, frys, spis, under året
Hofors	Varannan vecka	Kyl, frys, spis under året. Fönsterputs 2 ggr/år
Hudiksvall	Varannan vecka	Inga uppgifter
Ljusdal	Anges ej	Kyl, frys, spis 2 ggr/år
Ockelbo	Var 3:e vecka	Kyl, frys, spis 2 ggr/år
Ovanåker	Var 3:e vecka	Ej storstädning och fönsterputs
Sandviken	Var 3:e vecka	Inga uppgifter
Söderhamn	Var 3:e vecka	Inga uppgifter

Vilka möjligheter har den äldre då att få hjälp med inköp? Av Tabell 3 framgår att traditionella inköp normalt beviljas 1 g/vecka i fyra av kommunerna. S.k. kompletteringsinköp beviljas även i dessa kommuner. I Bollnäs kommun beviljas enbart varudistribution och det görs även i Söderhamn i första hand. Fyra kommuner anger ingen frekvens när det gäller inköp/varuförmedling.

²⁰ I Ljusdal och Söderhamn anges inte hur många rum som normalt städas.

Tabell 3. Frekvens och omfattning av inköp som beviljas i normalfallet. Källor: Riktlinjer och vägledande informationsmaterial i de studerade kommunerna.

Kommun	Frekvens	Kommentar + uppgifter om andra serviceärenden
Bollnäs	1 g/vecka*	*Enbart varudistribution
Gävle	Ej angiven frekvens	Närmaste matvaruaffär
Hofors	1 g/vecka	Post- och bankärenden hänvisas till anhöriga el god man
Hudiksvall	1 g/vecka	
Ljusdal	Ej angiven frekvens	Följa med kund till post och bank
Ockelbo	Ej angiven frekvens	Post- och bankärenden utförs ej
Ovanåker	1g/vecka	
Sandviken	1 g/vecka	
Söderhamn	Ej angiven frekvens	I första hand varuförmedling

Att det finns beskrivet i riktlinjer och annat material vad som beviljas i normalfallet är en sak. En annan är vilka insatser den äldre faktiskt blir beviljad, vilket framgår av biståndsbeslutet. I nästa avsnitt studeras hur styrande riktlinjerna är när biståndshandläggarna fattar beslut om serviceinsatser.

Överensstämmer riktlinjer/annat vägledande material om serviceinsatser med biståndsbesluten?

Vi jämförde informationen om hur ofta olika serviceinsatser normalt beviljas, med de serviceinsatser som de 43 studerade ärendena beviljats enligt utredning och beslut. Först en kort presentation av de 43 ärendena. 28 av dem är kvinnor, och 15 är män. De flesta, 25 personer, var mellan 85 och 94 år vid tidpunkten för den studerade utredningen.²¹ 33 av brukarna var ensamboende.

I 21 av de studerade ärendena hade brukarna beviljats städning, och dessutom fanns frekvens angiven såväl i beslutet som i riktlinjer/informationsmaterial. I 17 av dessa 21 fall stämde beslut och riktlinjer/informationsmaterial överens. Där avsteg gjorts, hade en brukare beviljats städning mer sällan än riktlinjerna angav, och tre brukare oftare. (De tre med högre frekvens berodde sannolikt på att kommunen ändrat riktlinjer nyligen från städning varannan vecka till var 3:e vecka). Ljusdals kommun har varken vägledande riktlinjer eller informationsmaterial där det anges hur ofta eller hur många rum man normalt får städat. Intressant nog hade de tre ärendena som beviljats städning i den kommunen, alla olika frekvens och omfattning för städningen. Det skulle kunna tyda på att beslutet i högre grad anpassas till individuella behov, när ingen skriftlig norm finns.

När det gäller inköp var detta aktuellt i 21 fall. Endast en har fått inköp beviljad i mindre utsträckning än vad riktlinjerna anger, dvs. mer sällan än 1 gång/vecka. Övriga 20 fall har fått insatser som stämmer överens med riktlinjer och informationsmaterial.

²¹ I 38 av fallen var den senaste utredningen daterad under 2010-2012. I 5 av fallen var den daterad under 2005-2009.

Sammanfattningsvis kan sägas att riktlinjer och informationsmaterial är i hög grad styrande när det gäller hur ofta serviceinsatser beviljas. Avsteg görs i liten omfattning. Det visade sig också att när man inte har politiskt antagna riktlinjer, har man istället i alla kommuner utom en andra dokument, som är lika styrande för till exempel hur täta städtillfällen som bedöms skäligt. Dessa dokument kan heta allt från ”Lokala rutiner för handläggningen” till ”Kvalitetsdeklarationer”.

Om sociala behov i riktlinjer och informationsmaterial

Elsa är en framåt person, som är van att leta upp och ta till sig skriftlig information. När hon träffade biståndshandläggaren första gången hade hon just drabbats av stroke och låg kvar på sjukhuset. Hon hade inga möjligheter att sätta sig in i det informationsmaterial om kommunens äldreomsorg som hon fick i handen, innan biståndsutredningen skedde och hon fick beslut om städning, tvätt och personlig omvårdnad och åkte hem. Men handläggaren lovar att besöka henne i hemmet två veckor senare för att följa upp biståndsbeslutet. Till dess läser Elsa in sig på informationsmaterialet.

Vilka signaler ger kommunernas äldreomsorg till medborgare, brukare och anhöriga när det gäller möjligheterna att få sociala behov tillgodosedda med hjälp av hemtjänsten? Ligger fokus i beskrivningarna av hemtjänsten på serviceinsatser, påklädning och dusch, eller lyfts möjligheterna till exempelvis social samvaro och promenader fram? När vi studerade de nio kommunernas informationsmaterial om hemtjänsten samt politiskt antagna riktlinjer, kvalitetsgarantier mm, fann vi ganska stora skillnader.²² Vi kunde urskilja tre kategorier:

1. *Sociala behov och insatser för att tillgodose dessa har en framträdande plats.* Bollnäs, Hudiksvall, Ljusdal, Sandviken och Söderhamn tillhör denna grupp. I informationsmaterialet om hemtjänsten lyfts ”social samvaro” fram som en vanlig insats. Social samvaro omnämns också i dessa kommuners politiskt antagna riktlinjer, lokala rutiner och/eller kvalitetsgarantier. I Hudiksvall garanteras den som har hemtjänst minst två gånger per dag en stunds samvaro med sin kontaktman en gång per vecka. Sandviken tillämpar förenklad handläggning, där den som fyllt 80 år kan få 4 timmars social samvaro per månad utan biståndsutredning. I Bollnäs, Ljusdal och Söderhamn fattas biståndsbeslut om social samvaro. Av riktlinjerna för handläggning i Bollnäs kommun framgår att social samvaro normalt beviljas en gång i veckan, och att det kan avse promenader eller umgänge. I Ljusdal och Söderhamn finns ingen skriftlig norm för hur ofta insatsen beviljas.
2. *Sociala behov nämns, men bland exemplen på insatser finns bara ”utevistelse/promenad”.* Gävle och Hofors hör till denna kategori. I Gävles kvalitetsdeklaration och i Hofors riktlinjer framhålls i generella ordalag vikten av att bistå den enskilde i att bryta isolering, upprätthålla kontakten med anhöriga och vänner och delta i samhällslivet och fritidsaktiviteter. Ledsagning kan beviljas i detta syfte. När det gäller konkreta insatser som nämns, motsvarar dessa dock inte formuleringarna om att delta i samhällslivet och upprätthålla kontakter. I informationsbroschyren om vård och omsorg i Hofors nämns under exempel på insatser inom personlig omvårdnad endast ”promenad/utevistelse”. Ingen form av

²² Jämförelsen bygger på dokumenten i referenslistan under rubriken ”Lokala myndighetspublikationer”.

ledsagning omnämns. Även i Gävles kvalitetsdeklaration nämns endast utevistelse bland exemplen på insatser. Ledsagning finns också med, men då inte i syfte att bryta isolering eller upprätthålla nätverk, utan för att nå service som fotvård, frisör, läkare eller apotek.

3. *Sociala behov nämns knappt, och i informationsmaterialet står inget om social samvaro eller promenad/utevistelse.* Ockelbos och Ovanåkers riktlinjer tar inte upp sociala behov eller insatser som primärt tillgodoser dessa. ”Ledsagning” finns med som en rubrik i Ockelbos riktlinjer, men förutom dagverksamhet handlar det här om besök hos läkare, frisör m.m. Dessutom förtydligas att ledsagning i första hand hänvisas till anhörig eller väntjänst. Gemensamt för Ockelbos och Ovanåkers informationsbroschyrer är att varken social samvaro eller utevistelse/promenad nämns som exempel på insatser. Sammantaget ger detta bilden av att möjligheterna att få insatser av social karaktär beviljade genom hemtjänsten är begränsade.

Sammanfattningsvis skiljer sig alltså kommunernas äldreomsorg ganska mycket åt, med avseende på vad informationsmaterialet signalerar om till exempelvis vilket stöd Elsa kan förvänta sig vid promenader. I några av kommunerna skulle hon inte få vägledning i om ”promenad” överhuvudtaget är en insats hon kan få. I andra kommuner nämns möjligheten till utevistelse, ibland som en del av insatsen ”social samvaro”. I tre kommuner ger informationsmaterialet vägledning om hur ofta hon kan förvänta sig att få en sådan insats. Det handlar då om ca 1 gång per vecka.

Riktlinjer och informationsmaterial utgör dock bara en del av helhetsbilden. Det är inte självklart att det i praktiken är svårare att få hemtjänstens hjälp att tillgodose sociala behov, inklusive behov av utevistelse, i kommuner där skrivningarna är mer restriktiva. Nedan för vi in ytterligare datakällor, i form av biståndsutredningar, genomförandeplaner samt intervjuer med handläggare och kontaktmän, för att komplettera bilden.

Biståndshandläggarens utredning – i vilken mån tas sociala behov upp?

Som nämndes tidigare, framgår av Socialtjänstlagen att ”socialnämnden skall verka för att äldre personer får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra”.²³ Vad betyder dessa formuleringar i lagen för hur en biståndsutredning bör se ut? Ska den till exempel alltid innehålla en kartläggning av sociala nätverk och intressen samt en bedömning av i vilken mån de sociala behoven redan är tillgodosedda? Eller är det bara om den äldre själv tar upp till exempel ensamhet, som detta behöver göras?

Holger har inte läst informationsmaterialet så noga, som han fick av biståndshandläggaren när han träffade henne första gången och beviljades städning och dusch. Ett halvår senare följer handläggaren upp beslutet. Holger känner sig ensam och saknar kontakten med sina musikkvänner. Det skulle dock inte falla honom in att själv ta upp det här i mötet med handläggaren, och höra sig för vilka möjligheter till hjälp att bryta sin isolering som finns. Kommer handläggaren ändå att "lirka fram" att han har ett sådant behov och föreslå någon insats?

Westlund och Clow (1996) hävdar att för att en biståndsbedömning ska vara fullvärdig, måste den omfatta mer än att bara utreda behov i den dagliga livsföringen. Utredningen kan inte utesluta den enskildes vanor, intressen och livsstil. För att kunna tillgodose eventuella behov av gemenskap, vilket enligt lagen är en central uppgift, måste behoven först kartläggas. Samtidigt påpekar författarna att många biståndshandläggare uppfattar det som alltför närgånget att samtala mer ingående om frågor som ensamhet och oro. Författarna förespråkar att en nätverksanalys alltid görs. Den är till hjälp för att kartlägga i vad mån den enskildes behov av gemenskap och meningsfullhet är tillfredsställda. De menar att ingångsfrågan bör vara: ”Vilka personer är viktiga för Dig just nu”? Sedan kan personerna i nätverket grupperas utifrån om de utgör familj, släkt, vänner, grannar, personal m.m.

Såväl Westlund och Clow (1996) som Rönnbäck och Lindelöf²⁴ visar på att det finns stora skillnader i hur biståndshandläggare går tillväga vid utredningen. Medan vissa går i relation och dialog med den sökande, kartlägger andra behov och resurser mer systematiskt, medan åter andra koncentrerar sig på att bedöma några av den äldres förmågor.

Resultaten av vår fallstudie av 43 utredningar samt av intervjuerna med tio biståndshandläggare, tyder på att det finns vissa skillnader mellan enskilda handläggare i hur sociala aspekter hanteras på utredningsstadiet. Men vi tycker oss också skönja en del mönster där skillnaderna snarare ligger på kommunnivå än på handläggarnivå.

²³ SoL 5 kap. 4§.

²⁴ I Rönnbäck, E. & Lindelöf, M. (2004). enligt Norman E. & Schön, P. (2005).

Släktrationer i fokus

Den största likheten mellan de 43 utredningarna från nio kommuner som vi studerat, handlar om kartläggningen av släktingar. Det är slående att i samtliga fall finns släktingar till den äldre omnämnda. Det handlar långtifrån bara om eventuella barn, utan det är vanligt att även släktrationer som syskon, syskonbarn och kusiner nämns. I de allra flesta fall räknas de olika släktingarnas boendeorter upp.

”4 barn, 3 söner varav 2 i X och 1 i X, dotter i X”

”syskonbarn på orten, kusin på annan ort”

”makan på äldreboende, son på orten, dotter i X”

I cirka hälften av fallen nämns att minst ett barn bor på samma ort. Läger man till dem som är sammanboende och/eller där andra släktingar på orten nämns, visar det sig att 36 av de 43 personerna har någon anhörig på orten.

Relationer utöver släktband nämns betydligt mer sällan, nämligen i 9 fall. Dessa domineras av den lilla grupp som inte har några ”blodsband” på orten. Framför allt är det relationer till grannar som nämns här, i andra hand rör det sig om andra vänner. I två fall framgår att Röda korset respektive en matsal i ett närliggande äldreboende fungerar som viktiga arenor för socialt umgänge för den äldre.

Utifrån Westlund och Clows resonemang om nätverksanalys (se ovan), väcks frågan om de äldres nätverk verkligen domineras så av släktingar. Sker kartläggningen av släktingarna och deras boendeorter utifrån en direkt fråga om anhöriga, eller utifrån en fråga i stil med *”Vilka personer är viktiga för Dig just nu?”*. Bland handläggarna vi intervjuade framhöll några att de alltid frågar vem som ska kontaktas om det händer den äldre någonting. Men det torde inte vara självklart att denna fråga resulterar i en uppräkningslista av flera släktingars boendeorter i utredningen. Frågan är om handläggarna ibland tar för givet att släktingar utgör de viktigaste personerna i den äldres liv. Nedanstående citat visar hur en av de intervjuade handläggarna reflekterar kring detta. Formuleringarna i de 43 utredningarna tyder inte på att ett sådant förhållningssätt har något brett genomslag.

”Ibland kan det ju vara så att man har barn, men bara sporadisk kontakt. Kanske en granne är närmare vän än en anhörig.”(biståndshandläggare)

Det troliga är alltså att i Holgers fall skulle ingenting nämnas i biståndsutredningen om hans relationer till musikvännerna. Däremot skulle hans sporadiska kontakt med brorsbarnen omnämnas.

Att utreda kvalitén i brukarens sociala situation

Att i biståndsutredningen nämna den äldres olika släktingar och var de bor är en sak. En annan sak är att beskriva kvalitén i sociala relationer i vidare bemärkelse, och i den sociala situationen som helhet. Det visade sig att i ungefär hälften av de studerade ärendena fanns någon beskrivning av kvalitén i den äldres sociala relationer, och/eller av hur den äldre upplever sin sociala situation. Dessa fall är inte jämnt fördelade över kommunerna. I Gävle och Ockelbo finns ingen sådan beskrivning i någon av utredningarna. I Hudiksvall, Ljusdal, Sandviken och Söderhamn nämns däremot något om kvalitén i den äldres sociala situation i vardera minst 3

av de 5 fallen. Oftast handlar det om att relationen till släktingar på orten beskrivs i positiva ordalag. Även deras praktiska stöd med olika göromål nämns.

”Systrar och syskonbarn ger henne stöd och hjälp”

”Flyttat till kommunen för att komma närmare sitt barnbarn o hans familj, som hon har god kontakt med; barnbarnet behjälpligt med tvätt och inköp”

I endast 7 av de 43 fallen beskrivs brister i den sociala situationen, t.ex.:

”otrygg och ensam i hemmet; känner behov av fysisk person på kvällen”

”Jag behöver bo där det är andra människor” (brukaren citeras i utredningen)

Framgår brukarens intressen och tidigare yrke i utredningen?

Att verksamheten har kännedom om vilka intressen och vanor den äldre har eller har haft, är en av förutsättningarna för att vid behov kunna bidra till att den äldre får en aktiv och meningsfull tillvaro. I vilken mån finns den äldre personens intressen dokumenterade i de studerade utredningarna? Det visade sig att i en dryg tredjedel av utredningarna (16 av 43) finns sådan information, t.ex.:

”intresserad av att titta på sport på tv samt läser, tidigare engagerad i att motionera samt pistolskytte”

”har tyckt om att handarbete”

Här finns en koppling till Storms och Petterssons (2010) studie av handläggningsprocessen i Södertälje kommun. I en granskning av 40 akter framkom att frågor om äldres fysiska hälsa, bostad och sociala situation nämndes i nästan alla utredningar, medan frågor om vanor, rutiner, aktiviteter, intressen och psykisk ohälsa dokumenterades enbart i hälften av de studerade akterna.

Ser vi till skillnader inom länet, visar det sig att även här är det bara i Hudiksvall, Ljusdal, Sandviken och Söderhamn som intressen är dokumenterade i vardera minst 3 av de 5 studerade ärendena. I Bollnäs, Gävle och Ovanåker finns å andra sidan ingen sådan information i någon av utredningarna.

När det gäller dokumentation om den äldres eventuella tidigare förvärvsarbete, finns skillnader mellan kommunerna som pekar i samma riktning. Samma fyra kommuner som oftast dokumenterar intressen, har också nämnt något om personens arbetsliv i högre grad än övriga.

Antalet studerade utredningar är få och det är svårt att dra några säkra slutsatser med avseende på skillnader mellan kommunerna. Men det faktum att fyra kommuner skiljer sig från övriga såväl vad gäller dokumentation om intressen, yrkesliv som kvalitén i den sociala situationen, tyder på att det föreligger skillnader i utredningsmetodik. Samtliga fyra kommuner tillhör också den kategori som i sitt informationsmaterial, kvalitetsgarantier och/eller riktlinjer, lyfter fram sociala behov och möjligheterna att få insatser beviljade för att tillgodose dem.

De intervjuade handläggarna: skilda utredningsstrategier

Vi intervjuade 10 biståndshandläggare, varav 2 i vardera Bollnäs, Hofors, Ockelbo, Ovanåker och Söderhamns kommuner. Bland dessa framträder skilda strategier när de beskriver om och hur de utreder äldres sociala situation. Några uttrycker att de i regel ställer frågor om brukarens sociala nätverk, situation, tidigare och nuvarande intressen, även om så brukaren inför det första hembesöket bara har nämnt behov av hjälp med städning. Andra menar att det inte är någon regel att utreda detta, särskilt inte när personen ansöker om enbart serviceinsatser. Ur en etisk aspekt är det inte självklart att beröra dessa ämnen. Det handlar också om att ”känna av” hur pass det är lämpligt att gå in på sådana frågor i det enskilda fallet, beroende på hur öppen den äldre är kring dessa frågor. Det kan också vara beroende på situationen, huruvida dessa ämnen kommer upp. Om någon är väldigt sjuk och/eller om det är en vårdplanering på sjukhus, upplever man det kanske inte som passande.

Vi fann ingen tydlig koppling till resultaten ovan, enligt vilka Söderhamns utredningar – i högre grad än i övriga kommuner där intervjuer genomfördes – innefattar information om kvalitén i brukarens sociala situation, intressen och yrkesliv. I intervjuerna framträdde istället skillnader i strategi mellan enskilda handläggare; ibland inom samma kommun. På frågan om hon brukar ställa frågor om brukarens sociala situation, svarar t.ex. en handläggare:

”Man tar inte bara reda på och pangar på med: Nu är jag här och du har ansökt om städning....”

I: Du försöker pejla in lite...

”Ja, precis – deras liv, hur ser deras liv ut, hur pass begränsade de är t.ex.”
(biståndshandläggare).

En annan handläggare i samma kommun uttrycker däremot:

”Det beror på vad de söker om. Söker de om promenader eller socialt så tar jag reda på hur det har sett ut förut” (biståndshandläggare).

En annan fråga är förstås hur kopplingen ser ut mellan det som handläggaren och brukaren samtalar om, och det som handläggaren dokumenterar. Det är inte otänkbart att samtalen i många av de 43 studerade ärendena berörde den sociala situationen, intressen mm, utan att det för den skull framgår av den skriftliga utredningen.

Holger är inte den som självmant ”söker om promenader eller socialt”. Resultaten tyder på att huruvida det kommer fram i hans möte med handläggaren att han upplever sig ensam och att musik är hans stora intresse, delvis är beroende av vilken handläggare han råkar möta. Förutsättningarna att informationen ska bli dokumenterad i utredningen, tycks skilja sig något åt beroende på vilken kommun Holger bor i. I vissa kommuner är det vanligare än i andra att dokumentera den sociala situationen och brukarens intressen.

Att tillgodose sociala behov genom hemtjänstinsatser

Att utreda om och hur sociala behov är tillgodosedda är en sak, och att bevilja insatser av social karaktär en helt annan. Genom utredningen kan handläggaren få kunskap om att persons sociala behov redan är tillgodosedda. Hon/han kan också komma fram till att information om icke-biståndsbedömda aktiviteter, t.ex. vid träffpunkter, är tillräckligt för stunden.

Nedanstående del av rapporten beskriver hemtjänstinsatser för att tillgodose sociala behov. Först presenteras de beviljade insatserna bland de 43 studerade ärendena, och därefter de intervjuade handläggarnas och hemtjänstpersonalens syn på sociala insatser.

Tabell 4. Andel brukare med beviljade insatser för att tillgodose sociala behov.

Kommun	Andel brukare med minst 1 social insats	Insats	Beskrivs behovet i utredningen?
Bollnäs	1/5	Promenader/social samvaro	nej
Gävle	2/3	Utevistelse 1,5 tim må-fredag Dagvht 1 g/v	nej nej
Hofors	3/5	Utevistelse/social samvaro + 2 tillsyner/dygn Social samvaro 20 min/dag Tillsyn	nej nej nej
Hudiksvall	3/5	Trygghetsbesök Trygghetsbesök på fm + social samvaro varje em Följe vid promenader 2 ggr/veckan	nej ja nej
Ljusdal	4/5	Tillsyn 2ggr/dag Social samvaro + tillsyn Följe ut 1 g/vecka + tillsyn 1 g/dag Dagvht	ja ja nej nej
Ockelbo	0/5		
Ovanåker	1/5	Tillsyn 2 ggr/dag	nej
Sandviken	1/5	Ledsagning till akt. på närliggande boende	ja
Söderhamn	3/5	Promenad el. umgänge i hemmet 1,5 tim/vecka + liten pratstund vid frukost + sällskap vid lunchen Social samvaro (följe till makan på ä-boende 2 ggr/veckan) Social samvaro 5 tim(mån + dagvht 4 dagar/vecka	ja ja ja

Källa: Utredning och beslut för 43 brukare.²⁵

I Tabell 4 framgår vilka insatser för att tillgodose sociala behov, som finns dokumenterade för de 43 studerade ärendena. Vad som ska benämnas som en sådan insats är inte alltid självklart.

²⁵ I ett fall i Gävle och ett i Hofors är informationen dock hämtad från genomförandeplanen, då insatsen enbart finns omnämnd där.

Förutom ”social samvaro”, ”promenad” och ”utevistelse” har vi valt att kategorisera även insatser som ”sällskap vid måltid”, ”tillsyn” och ledsagning till en träffpunkt eller dagverksamhet som sociala insatser.²⁶

Det är långtifrån bara de sju personer som enligt utredningen har brister i den sociala situationen, som beviljas insatser av social karaktär. Som framgår av Tabell 4 har 18 av de 43 personerna, vilket motsvarar 43 %, beviljade insatser som syftar till att tillgodose sociala behov. Vi kan inte vara helt säkra på att behoven för övriga personer med beviljade insatser inte finns beskrivna någonstans, då vi bara tagit del av den första och den senaste utredningen för varje person. I regel följer dock sådan information med och återkommer i varje förnyad utredning.

De allra flesta av personerna som beviljats sociala insatser har barn eller andra släktingar på orten. Att släktingarna och deras boendeorter är nogga uppräknade i utredningarna, betyder alltså långtifrån att den äldres sociala behov bedöms vara tillgodosedda genom dessa.

Som nämndes tidigare utmärkte sig Hudiksvall, Ljusdal, Sandviken och Söderhamn genom att dels lyfta fram sociala insatser i sitt informationsmaterial, riktlinjer mm, dels dokumentera intressen, yrkesliv och kvalitén i den sociala situationen i högre grad än övriga studerade kommuner. Finns det skillnader när det gäller beviljade insatser som pekar åt samma håll? Ja, delvis. I Hudiksvall, Ljusdal och Söderhamn finns nämligen förhållandevis många sociala insatser bland de studerade ärendena. Men även i Hofors finns flera sociala insatser dokumenterade, trots att ”social samvaro” inte nämns i riktlinjer eller informationsmaterial. I Sandviken finns inte ”social samvaro” dokumenterad som insats i något av de studerade ärendena. Eftersom Sandviken tillämpar förenklad handläggning för denna insats är det naturligt att inget framkommer i utredningarna. Men inte heller i genomförandeplanerna nämns något om en sådan insats.

I Ockelbo och Ovanåker ligger fokus i riktlinjer och informationsmaterial nästan enbart på serviceinsatser och att tillgodose brukarnas fysiska omvårdnadsbehov. Denna bild bekräftas vid granskningen av de utvalda ärendena, där knappast någon social insats beviljats. De intervjuade handläggarna i Ockelbo och Ovanåker berättar att man inte erbjuder insatsen ”social samvaro”. En av dem svarar på frågan om möjligheterna att få hemtjänstinsatser för att tillgodose sociala behov:

”För att få bistånd att sitta och prata en stund måste du ansöka om det eller säga till att du sitter väldigt ensam” (biståndshandläggare).

Förekommer det då att en äldre person självmant ansöker om att till exempel få sitta och prata en stund? Nej, av intervjuerna med samtliga handläggare framgår tydligt att om inte handläggaren informerar om en sådan insats, kommer heller inga ansökningar från de äldre om den. Det var först när vissa kommuner införde en insats vid namn ”social samvaro”, som de äldre började ansöka om den. I kommuner där man inte erbjuder insatsen, ansöker ingen om den och därmed förekommer heller inga avslag. En av handläggarna beklagar uttryckligen att hon inte har möjlighet att bevilja social samvaro, trots att hon ibland bedömer att det vore skäligt. Däremot får hon bevilja utevistelse och ledsagning.

Det har ofta påpekats i nationella vägledningar och studier kring biståndshandläggning att det ska vara behoven som avgör vilka insatser som beviljas - inte vad som på förhand speci-

²⁶ Däremot ”måltidsstöd” har vi inte tagit med, utan utgått ifrån att detta framför allt handlar om att tillgodose fysiska behov av att äta och dricka.

cerats i någon form av ”insatskatalog”.²⁷ Men den här genomförda studien av ärenden och intervjuerna med handläggare bekräftar att vilka insatser de äldre får, i hög grad är avhängigt vilka insatser som verksamheten på förhand definierat och erbjuder.

I kommuner där insatsen ”social samvaro” är vedertagen, brukar det vara handläggaren som för insatsen på tal, om han/hon bedömer att behovet finns:

”Upplever man att personen skulle må bra av samvaro men kanske inte tänker i de banorna själv eller har förmågan, då tar jag upp det med kunden.”
(biståndshandläggare)

Sammanfattningsvis tror vi att det har betydelse vilken kommun Holger bor i, för vilka insatser för att tillgodose sociala behov han skulle beviljas. I en kommun där ”social samvaro” är en vedertagen insats, skulle han troligen övertalas att ansöka om den insatsen, efter att handläggaren lirkat fram att han känner sig ensam. Men vilken form av insats skulle han få – handlar det om umgänge med personalen eller om ledsagning till musikvännerna?

Att fastställa en skälig frekvens för sociala insatser

Som framkommit tidigare i rapporten, finns det så vitt vi kunnat se ingen rättslig prövning av vilken frekvens för till exempel insatsen social samvaro eller utevistelse som är skälig. Det är bara tre av de här studerade kommunerna (Bollnäs, Hudiksvall och Sandviken) som i riktlinjer och/eller informationsmaterial nämner *hur ofta* social samvaro, utevistelse och promenader beviljas i normalfallet. Det handlar då om cirka 1 g/vecka. Tabell 4 visade att det heller inte är självklart att frekvensen för insatser av social karaktär är angiven i beslutet. (Detta i motsats till serviceinsatser som tvätt, städning och inköp, där frekvensen nästan alltid är angiven.) I de fall frekvensen är angiven, varierar den från dagligen till en gång per vecka. Det vanligaste i de 43 studerade ärendena är dock att social samvaro och/eller utevistelse beviljats 1 g/vecka. Bilden av att en gång per vecka är normen bekräftades också när vi studerade genomförandeplanerna till ärendena. I de fall ingen frekvens nämns i beslutet, och det finns en genomförandeplan, visar det sig att frekvensen där fastställts till 1 g/vecka.

När det gäller insatser för att tillgodose sociala behov, torde det vara ännu svårare att fastställa vilken frekvens som i normalfallet räcker för att tillgodose en skälig levnadsnivå, än när det gäller serviceinsatser som städning och tvätt. Sociala behov varierar stort mellan olika individer, och kanske även från dag till dag. När de intervjuade handläggarna resonerar kring vad som är skälig levnadsnivå i relation till sociala behov, framkommer att de visserligen gör individuella bedömningar, men också att en viss sänkning av nivån, jämfört med hur personen hade det innan behovet av bistånd uppkom, är självklar. Om personen tidigare hade ”goda levnadsvillkor”, är ambitionsnivån nu, när han/hon blivit brukare av äldreomsorg, att tillgodose en skälig levnadsnivå.

”Om personen alltid har gått på Röda Korset så lär jag väl se till att den får komma dit åtminstone en gång i veckan.” (biståndshandläggare)

”Om någon tidigare var ute och gick varje dag, då har den inte bara behov av en gång/v. Då kan jag sträcka mig och tycka det är skäligt med, inte 7 dgr i veckan, men kanske, ja mkt sällan 5 ggr, men kanske 3 dgr i veckan” (biståndshandläggare)

²⁷ Se t.ex. Storm, P. & Pettersson, Å. (2010); Westlund, P. & Duckert, M. (2012); Rönnbäck E. & Lindelöf, M. (2004) enligt Norman, E. & Schön, P. (2005); Rönnbäck, E. (2008); Socialstyrelsen (2012).

Elsa har förberett sig inför mötet med biståndshandläggaren genom att läsa kommunens kvalitetsgaranti och övrigt informationsmaterial. Hon fastnade särskilt för formuleringarna om de övergripande målsättningarna att "bryta isolering" och "delta i samhällslivet och fritidsaktiviteter". Utifrån detta har hon bestämt sig för att ansöka om daglig hjälp att komma ut och promenera.

Vi tror att Elsa skulle få avslag och istället erbjudas utevistelse 1 gång per vecka, eller möjligen 2 gånger. Om hon skulle få daglig hjälp med detta, skulle det enligt biståndshandläggarens tolkning vara att tillgodose "goda levnadsvillkor", snarare än en skälig levnadsnivå.

Hemtjänstpersonalen – medel eller mål för den sociala samvaron?

Så till frågan om innehållet i insatserna för att tillgodose sociala behov. De flesta av de beviljade insatserna i Tabell 4 verkar handla om umgänge mellan den äldre personen och hemtjänstpersonalen, antingen under en promenad eller i hemmet. Personalen kan här sägas vara både medlet och målet för det sociala umgänget. Mer sällan handlar det om att personalen ledsagar den äldre till exempelvis aktiviteter på ett äldreboende, där den äldre får möjlighet till att träffa andra än bara personal. Inte i något fall finns en insats beviljad som tydligt syftar till att en person ska kunna upprätthålla ett specifikt intresse, t.ex. ledsagning till en bandymatch eller konsert.

I tre av de fem kommuner där handläggare och hemtjänstpersonal intervjuats är insatsen "social samvaro" vedertagen. I dessa kommuner verkar brukarna i samråd med personalen kunna bestämma fritt från gång till gång vad insatsen ska innehålla. Men oftast är umgänget mellan brukaren och personalen i fokus, som framgår av personalens skildringar:

"Vi har promenader/social samvaro. Om de inte vill gå ut så har vi social samvaro med dem. Spelar kort, lite av varje... och om hon vill byta gardiner så gör jag väl det då. Man måste väl göra det dom vill göra liksom" (hemtjänstpersonal)

"Om man har beslut om socialt så kan man sitta ner och prata eller ta en promenad. Om det regnar kan man sitta inne och dricka kaffe och prata om livet. Man kan gå till konditoriet eller till Ankdammen och titta på ankor" (hemtjänstpersonal)

I en kommun erbjöd man förut bara promenader, och då avböjde många insatsen på vintern. Sedan man börjat kalla insatsen "promenader/social samvaro" avböjer brukarna inte.

Nedanstående citat visar på att ibland kan insatsen social samvaro användas för att kompensera en sänkt ambitionsnivå för en annan insats, i detta fall inköp. Kommunen ifråga bedömer sedan en tid tillbaka att varuförmedling räcker för att tillgodose en skälig levnadsnivå. Detta har väckt missnöje bland brukarna.

"Men mycket har det varit att vi tar dom med i affären och handlar. Det har varit diskussion om det, för vi får inte handla åt våra pensionärer, men då är dom ju med. Det tycker jag är socialt för den personen. Då får dom följa med, för det är ju skillnad att gå och titta själv på hyllorna och kunna plocka ner. Och så träffar man nå'n som man inte sett på länge, pratar och..." (hemtjänstpersonal)

Endast en hemtjänstpersonal nämner att det finns tankar om att sammanföra brukare med liknande intressen alternativt hjälpa dem att bibehålla tidigare sociala relationer. Hon ger ett

exempel på tre damer som hon och andra kontaktmän skulle kunna hjälpa till en träffpunkt, då hon vet att de har umgåtts förr men inte kan ta sig till varandra längre.

Flera bland de intervjuade i hemtjänstpersonalen uttrycker att det skiljer sig mycket mellan olika brukare, huruvida de föredrar att umgås enskilt med personalen eller hellre vill få ledsagning till en aktivitet och träffa andra. En viktig aspekt är hur pass pigga de är. De som orkar vill gärna ta sig till en sammankomst i någon form, medan de som är mindre pigga hellre vill ha en pratstund i hemmet. Avståndet till exempelvis träffpunkter kan också spela in.

Sammanfattningsvis skulle Holger, förutsatt att han bor i en kommun där social samvaro är en vedertagen insats, förmodligen erbjudas umgänge och/eller promenad tillsammans med hemtjänstpersonal en gång i veckan. Det är mindre troligt att han skulle erbjudas ledsagning till någon av sina gamla musikvänner.

Hemtjänstpersonalen som "talesperson" för brukaren gentemot biståndshandläggaren

Formellt sett är det den äldre personen som ska ansöka om hemtjänstinsatser, få dem beviljade eller avslagna och ha möjlighet att överklaga beslutet. Men vilken roll spelar hemtjänstpersonalen i detta – utför de bara beviljade insatser, eller påverkar de också vilka insatser de äldre får?

Genomgående ger den intervjuade hemtjänstpersonalen prov på initiativ för att stödja brukarna i att tillgodose sociala behov, som sträcker sig utanför vad de är ålagda formellt. De uppmuntrar i första hand till befintliga gruppaktiviteter, t.ex. besök på terapi och café i anslutning till särskilt boende eller på träffpunkter. Framförallt uppmuntrar de dem som bor nära särskilt boende eller dagverksamheter att ta sig dit, eventuellt med hjälp av insatsen "följe till och från". Att uppmana att söka insatser av individuell karaktär, till exempel promenad, förekommer också.

"Så då kan jag höra mig för lite, om det skulle vara nåt.. promenad till exempel. Då kan jag uppmana: - Men sök och få! Så vi kan komma och du kan få hjälp med det. Antingen är dom så pass så dom kan ta kontakt själv – eller så ringer jag handläggaren." (hemtjänstpersonal)

Överlag framhåller den intervjuade hemtjänstpersonalen att det brukar gå bra att få igenom att nya insatser läggs till. Flertalet kontaktar i så fall handläggaren direkt, medan några ska gå via chefen.

"Fast det är väl meningen att pensionären ska ringa handläggaren själv, men ofta är det liksom att vi hjälper till. Om inte tider och sådant stämmer, om vi behöver mer tid. För vi måste gå via handläggarna, alltid. Vi får inte styra upp någonting själva, men det är oftast vi som ser vad de behöver..." (hemtjänstpersonal)

Det formella handläggningssystemet, med ansökan, biståndsbeslut, rätt att överklaga etcetera bygger på föreställningen om den självständiga, initiativtagande brukaren/kunden. Men som framkom tidigare har biståndshandläggarens information om och förslag till insatser stor betydelse för vad den äldre ansöker om. Även hemtjänstpersonalens förhållningssätt visar sig påverka vilka insatser brukaren får. Förutsatt att hemtjänstpersonalen är engagerad, tar den ofta på sig rollen av talesperson för brukarens behov.

Ledsagning ingår sällan i hemtjänstbeslut

Är det då självklart att handläggarna alltid fattar separata insatser om t.ex. ledsagning till en aktivitet? Kanske ingår det ibland i hemtjänstbeslutet att en person vid behov får ledsagning till exempelvis en träffpunkt eller en matsal i ett äldreboende?

Framför allt hemtjänstpersonalen som arbetade i en av kommunerna där insatsen social samvaro inte förekommer, framhöll i intervjuerna att de ofta ledsagar sina brukare till aktiviteter. Det gäller främst de brukare som bor i en form av trygghetsboende. Inget särskilt beslut behövs för att dessa ska få ledsagning till öppen dagverksamhet och matsal i det intilliggande särskilda boendet. Däremot verkar inte de brukare som bor i andra delar av hemtjänstområdet, mer perifert, erbjudas ledsagning till sociala aktiviteter.

”Men annars något socialt är ju svårt att få till när de bor ute i eget boende.”
(hemtjänstpersonal)

”Då får de försöka att ta sig själva med taxi. Jag kan... hjälpa med i och ur taxi. Men inte följa någonstans.” (hemtjänstpersonal)

Från biståndsbeslut till genomförandeplan

Biståndshandläggarnas myndighetsutövning, dvs. att utreda och fatta beslut om insatser är en sak, och verkställigheten, dvs. vad som sker i utförarledet, är något annat. Vi har inte granskat exempelvis tidsredovisningen för berörda hemtjänstgrupper, för att se vilka av de beviljade insatserna som faktiskt utförts. Däremot har vi studerat genomförandeplanerna för berörda brukare. För 30 av de 43 ärendena erhöll vi genomförandeplaner. Sådana upprättas av den verksamhet som utför insatserna. I regel är det en kontaktman bland hemtjänstpersonalen som skriver planen i samråd med brukaren. Av genomförandeplanen ska framgå hur och när de beviljade insatserna ska utföras.

Vid det inledande mötet med handläggare och verksamhetsutvecklare där vi diskuterade studiens upplägg, visade det sig finnas en farhåga att insatser av social karaktär ”silas bort” mellan handläggare- och utförarledet och inte står med i genomförandeplanen. I vilken mån överensstämmer beslut och genomförandeplan när det gäller sociala insatser bland de fall vi studerat?

Av de 18 personer som har minst 1 social insats, visade sig 11 personer ha en genomförandeplan. Bland dessa är det vanligaste att insatserna nyanseras, förstärks eller till och med bara tas upp i genomförandeplanen, när vi jämför med besluten. Det kan handla om att det för en person som beviljats en pratstund vid frukosten står: *”morgon: viktigt med en pratstund, mest orolig på morgonen”* i genomförandeplanen. I andra fall handlar det om fler tillsynsbesök än i beslutet, eller att inget står i beslutet alls om någon social insats, men i genomförandeplanen står t.ex.: *”Varje kväll 20 min, sitta och prata en stund. X är i behov av sällskap.”*

I 3 av de 11 fallen är dock mönstret det omvända. Här har den beviljade sociala insatsen förminskats i genomförandeplanen. T.ex. kan det i beslutet stå att promenaden kan bytas ut mot social samvaro i hemmet, men i genomförandeplanen nämns bara promenad.

Sammantaget är det ett alltför litet underlag för att dra några säkra slutsatser. Tendensen är dock att insatserna för att tillgodose sociala behov nyanseras eller förstärks, snarare än ”silas bort”, om vi jämför biståndsbeslut med genomförandeplan.

Måste insatsen heta ”social samvaro” för att tillgodose sociala behov?

Är det då självklart att hemtjänstpersonalen enbart bidrar till att tillgodose sociala behov genom särskilda, ”sociala” insatser? Hur ser personalen på möjligheterna till exempelvis en pratstund i samband med andra insatser? Det visade sig att de intervjuade hade skilda uppfattningar om detta. Några menade att man alltid kan prata en stund även om det blir lite stressande ibland, medan andra framhöll bristen på tid för en pratstund som brukaren och hon/han själv skulle önska att det fanns utrymme för.

”Ja jag pratar ju samtidigt när jag är där. De kommer ju oftast ut i köket om jag är där och gör frukost. Så man pratar ju som social samvaro med dem i alla fall.”
(hemtjänstpersonal)

”Det finns ju inte tid till att göra det liksom... att man känner att man har den tiden att sitta och prata, småsnacka litegrann. För som på [tidsplanerings-systemets namn], du har 3 minuter på dig som du kan sitta och snick-snacka. Sedan måste du logga in. Hälsningsfrasen är 3 minuter.” (hemtjänstpersonal)

Några i personalen ger prov på strategier för att tillgodose sociala behov, som innebär att de tar ett personligt ansvar och ibland går utanför ramarna för sitt formella handlingsutrymme.

”Vi ska ju göra det som står på papperet, men jag brukar nog i alla fall göra mer. Jag kan inte bara gå in och hämta soppåsen.” (hemtjänstpersonal)

En annan hemtjänstpersonal lyfter fram en form av etiskt dilemma som kan uppstå när en brukare har önskemål om en pratstund. Debiteringssystemet är inte anpassat för spontana önskemål:

”Jag måste sitta och snacka med henne lite. Och jag tänkte, det finns tid och nu tänker jag dra över den här tiden. Men då får ju hon betala extra för den här tiden. För nu går ju allting... de betalar ju för den tid vi är där. Det blir ju också fel.”
(hemtjänstpersonal)

Sammantaget ges bilden av att det inte alltid är så lätt för hemtjänstpersonalen att erbjuda socialt umgänge i samband med att de utför andra insatser, till exempel städar eller gör i ordning frukost. Flera har ambitionen att ta sig tid för en pratstund, men upplever att inte minst tidsplaneringssystemen hämmar flexibiliteten gentemot brukarens spontana behov.

Att tillgodose en skälig levnadsnivå – en fråga om att ”lirka fram” behov

Elsa, som självmant ansöker om att få gå ut och gå med hjälp av hemtjänsten varje dag, är ovanlig. Faktiskt hittade vi ingen som verkar ha gjort som hon bland de 43 ärenden vi studerade, och i intervjuerna med handläggare gavs heller inga exempel på att någon skulle ha handlat så. Vi hittade ett enda exempel på en överklagan, som dock gällde städning. (Personen ansökte om städning varannan vecka, men fick avslag då var tredje vecka bedömdes som skäligt.)

Däremot fann vi flera exempel på det omvända, nämligen att handläggare försökt motivera till sociala aktiviteter, men att brukarna avböjt. Det framkom både i de studerade utredningarna och i intervjuerna. Även flera av de intervjuade i hemtjänstpersonalen uttryckte att det är

svårt att motivera brukarna att ta sig för. De upplever att vissa brukare inte själva inser hur stora behov av stöd de har. Några av dem nämnde i detta sammanhang också att det faktum att brukarna får betala för insatserna kan vara begränsande för att motivera till ytterligare stöd.

Dunér och Nordström (2005) diskuterar just den höga tröskel det innebär för många äldre att ansöka om hjälp. Att inte längre klara sig själv innebär för många en livskris och det kan då vara svårt att veta vad man vill och behöver. Många gånger krävs det träget arbete från biståndshandläggarens sida för att motivera äldre till att ta emot den hjälp de har rätt till.

Kanske är det ur brukarens synvinkel en ännu större tröskel till att självmant ta upp behov av sociala insatser, än det är att ta upp behov av serviceinsatser i mötet med handläggaren. Frågan om att tillgodose en skälig levnadsnivå på det sociala området handlar i mindre grad än serviceinsatserna om vad man har *rätt* till; om en fastslagen norm för vad som är en skälig nivå på biståndet. Istället handlar tillförsäkrandet av en skälig levnadsnivå mycket om att handläggaren får ”lirka fram” ett eventuellt behov och sedan övertyga brukaren om att ta emot stöd. Flera, såväl handläggare som hemtjänstpersonal, berättar hur brukarna visar i handling snarare än i ord att de är i behov av till exempel en pratstund. Det kan bland annat yttra sig i att de inte riktigt vill släppa iväg hemtjänstpersonalen efter en insats. Även när det gäller frekvensen för en insats, till exempel en promenad, ligger brukarens förväntan/krav ofta lägre än vad biståndshandläggaren bedömer som skäligt.

”Ofta är de försiktiga och säger t.ex. att de önskar promenad 1 g/v, fastän de tidigare gick ut varje dag. Då kan jag säga – ja men det kanske vore bra om de kom 2 gånger i veckan eller 1-2 gånger, att du känner efter lite i början ”
(biståndshandläggare)

Rättssäkerheten är ett starkt motiv till att handlägningsprocessen ser ut som den gör. Den äldre ska kunna ansöka om en insats, få prövat om han eller hon har rätt till den, och kunna överklaga beslutet. Sammantaget framstår inte rättssäkerhetsaspekten som särskilt relevant. Den äldre ansöker sällan om något annat än det handläggaren föreslår, och än mer sällan överklagar han eller hon beslutet. Det handlar oftare om att handläggaren lirkar fram ett behov och en motivation att ta emot insatser, än att den äldre kräver sin rätt till desamma.

Avslutande diskussion

Normen för sociala hemtjänstinsatser: umgänge med personalen en gång i veckan

Är det skäligt att få ledsagning till sin gamla vän som bor på andra sidan staden, eller räcker det att beviljas social samvaro tillsammans med hemtjänstpersonalen? Hur ofta är det skäligt att få det ena eller andra? Och hur ofta är det skäligt att få hjälp att komma ut och promenera?

Vi har i denna rapport pekat på hur lite vägledning det finns från nationellt håll, när vi försöker besvara dessa frågor. I lagstiftningen finns generella formuleringar om vikten av att verka för att äldre får en aktiv och meningsfull tillvaro, genom medverkan i samhälls- och föreningsliv. Vi har dock inte funnit några rättsfall där det prövats om en äldre person har rätt till hemtjänstens stöd för att t.ex. kunna upprätthålla ett specifikt intresse. När vi ser till de hemtjänstinsatser som faktiskt erbjuds för att tillgodose sociala behov, handlar dessa vanligen om enskilt umgänge mellan den äldre och hemtjänstpersonalen. I vissa fall kan detta säkert vara precis det som den äldre önskar och behöver. Men det torde finnas möjligheter att utveckla stödformer där personalen snarare har en lotsande funktion, i syfte att möjliggöra för den äldre att upprätthålla individuella intressen och relationer, alternativt utveckla nya.

Vi har inte heller funnit några rättsfall som anger vilken frekvens som är skälig när det gäller hemtjänstinsatser som syftar till att tillgodose sociala behov. Å ena sidan kanske det är rimligt att inte fastslå någon norm på nationell nivå för hur ofta en äldre person ska få stöd vid utevistelse eller andra ”sociala” insatser. När det gäller insatser för att tillgodose sociala behov, torde det vara ännu svårare att fastställa en i normalfallet skälig frekvens, än när det gäller serviceinsatser som städning och tvätt. Sociala behov varierar stort mellan olika individer, och kanske även från dag till dag för den enskilda individen.

Å andra sidan finns en risk att när det inte finns någon fastslagen norm på nationell nivå, uppkommer normer på lokal nivå, som inte diskuterats och prövats ur olika aspekter utan snarare framstår som slentrianmässiga. I vår studie framkommer att när utevistelse och/eller social samvaro beviljas, handlar det oftast om en gång per vecka. I vissa kommuner finns denna norm fastslagen i riktlinjer eller andra vägledande dokument. Bland de studerade biståndsbesluten var också en gång per vecka den vanligaste frekvensen, oavsett om det fanns en skriftligt formulerad norm i kommunen. Om frekvensen inte var angiven i beslutet heller, visade det sig att den i genomförandeplanen oftast fastställts till en gång per vecka.

Bland de äldre personer som får stöd av hemtjänsten till utevistelse en gång per vecka, kan vissa tänkas komma utomhus fler gånger än så, med hjälp av anhöriga, bekanta och/eller frivilliga krafter. I de fall där promenaden med hemtjänsten är det enda tillfället till utevistelse, framstår frekvensen som orimligt låg, inte minst ur en hälsoaspekt. Hur ska en person kunna bibehålla eller rentav stärka sin kondition om hon/han inte får möjlighet att röra sig utanför den egna lägenheten mer än en gång per vecka? Hur rimmar frekvensen ”en gång i veckan” med ett rehabiliterande synsätt, som i många sammanhang lyfts fram som centralt i hemtjänsten? Vi anser att frågan huruvida en gång i veckan är en rimlig norm, borde lyftas till en diskussion på politisk nivå.

Här finns också en intressant koppling till de nationella riktlinjerna för vård och omsorg vid demenssjukdom.²⁸ Rekommendationerna i dessa riktlinjer ger delvis uttryck för en högre ambitionsnivå än att enbart tillgodose en skälig levnadsnivå, såsom den tolkas av kommunerna idag. Exempelvis förespråkas *dagliga* individuellt anpassade aktiviteter inklusive fysisk aktivitet.

Att tillgodose sociala behov – inte bara en fråga om sociala hemtjänstinsatser

Den här studien handlar mycket om de särskilda hemtjänstinsatser som syftar till att tillgodose sociala behov. Ett av svaren på att det sociala innehållet lyfts fram i den nationella äldrepolitiken under det senaste decenniet, har varit att kommunerna börjat erbjuda insatser som kallas ”social samvaro”. Men vad säger att det måste till specifika insatser, som tidssätts och schemaläggs? Hur gick det med viljeinriktningen som uttrycktes när Socialtjänstlagen arbetades fram, nämligen att de sociala inslagen skulle genomsyra hela hemtjänsten och personalen vara en kontakt och ett sällskap för den hjälpbehövande?

Såväl de intervjuade biståndshandläggarna, som hemtjänstpersonalen ger uttryck för att hemtjänsten utvecklats mot en allt snävare tidsstyrning och mindre flexibel planering av insatser utifrån brukarens dagsaktuella behov. Flera kopplar denna utveckling till att olika tidsplaneringssystem införts. Möjligheterna till spontana pratstunder har minskat. Är det kanske så att serviceinsatser som tvätt, städning, inköp och tillredning av måltider dränerats på sitt sociala innehåll, och att inrätta speciella insatser vid namn ”social samvaro” blir en form av kompensation för detta? Det förekommer sällan att de äldre följer med personalen och handlar. I vissa kommuner är det inte heller längre hemtjänstpersonalen som handlar, utan den som beviljats hjälp med inköp får varudistribution, dvs. varorna hemkörda. Hjälp med tillredning av måltider förekommer heller knappt, utan det är matdistribution som gäller.

En fördel med att det finns en speciell insats som heter ”social samvaro” är onekligen att innehållet är flexibelt, och i idealfallet har den enskilde brukaren stor möjlighet att påverka vad han/hon får stöd med från gång till gång. I studien gavs exempel på brukare som använde denna insats för att kunna gå och handla i favoritaffären. Därmed kompenserade ”social samvaro” den tidigare insatsen ”inköp”, som dränerats på sitt sociala innehåll genom att ersättas med varudistribution.

Möjligheterna att tillgodose en skälig levnadsnivå med hjälp av hemtjänstinsatser handlar naturligtvis om mycket mer än vilka insatser den äldre beviljas och hur ofta. Innehållet i insatserna är centralt, liksom aspekter som personalens bemötande och relationen mellan den äldre och den enskilda hemtjänstpersonalen. Organiseringen av arbetet har också stor betydelse. Är det t.ex. skäligt att få hjälp av 15 olika personer under en tvåveckorsperiod?

Till sist är det viktigt att lyfta fram att i många äldre människors liv är inte hemtjänsten central i att tillgodose sociala behov. De flesta har meningsskapande relationer till anhöriga, vänner och/eller grannar. I många fall finns en stark tillhörighet till en social gemenskap på orten. Kanske är det ingen tillfällighet att just i Ockelbo och Ovanåker är ”social samvaro” ingen vedertagen hemtjänstinsats. Kanske finns på dessa orter, i än högre grad än på övriga, ett starkt civilsamhälle – karakteriserat av rikt föreningsliv, frikyrkor och småföretag – som bidrar till att tillgodose äldres sociala behov?

²⁸ Se Socialstyrelsen (2010b).

Referenser

- Dunér, A. & Nordström, M. (2005). *Biståndshandläggningens villkor och dilemman – inom äldre-och handikappomsorg*. Lund: Studentlitteratur.
- Norman, E. & Schön, P. (2005). *Biståndshandläggare – ett (o)möjligt uppdrag*. Stockholm: Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum.
- Rönnbäck, E. (2008). *Att ta makten och ansvaret för sin utredning. Om ett utvecklingsprojekt kring biståndshandläggningen i Västernorrland*. Rapport nr 2008:5. Härnösand: FoU Västernorrland.
- Socialstyrelsen (2010a). Social tillsyn – Länsstyrelsernas iakttagelser 2008–2009, s 20.
- Socialstyrelsen (2010b). Nationella riktlinjer för vård och omsorg vid demenssjukdom 2010 – stöd för styrning och ledning.
- Socialstyrelsen (2011). Lägesrapport 2011, Hälso- och sjukvård och socialtjänst.
- Socialstyrelsen (2012). Att beskriva och bedöma behov med nationellt fackspråk inom äldreomsorgen. Plan för utveckling och introduktion.
- Storm, P. & Pettersson, Å. (2010). Salutogent synsätt i handläggningsprocessen. Nestor FoU Center
- Svensson, M. & Rosén, P. (2004). *Varför är det så svårt att göra öppna prioriteringar i äldreomsorgen?* HIE rapport 2004:3, Lund: Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi.
- Szebehely, M. (2012). ”Universell eller skiktad äldreomsorg – vem vinner och vem förlorar?”, i: Andersson, L. & Öberg, P. (red). *Jämlik ålderdom? I samtiden och framtiden*. Malmö: Liber AB, s 189-217.
- Thorslund, M. & Larsson, K. (2002). *Äldres behov. En kunskapsöversikt och diskussion om framtiden*. Stockholm: Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum.
- Thorslund, M., Lennartsson, C., Parker, M. & Lundberg, O. (2004). ”De allra äldstas hälsa har blivit sämre”, *Läkartidningen*, 101, 1494-1499
- Westlund, P. & Clow, M. (1996). *Biståndsboken – Lärobok för äldreomsorgen*. Stockholm: Liber AB.
- Westlund, P. & Duckert, M. (2012). *Salutogen handläggning. Bistånd enligt SoL inom äldreomsorgen*. Stockholm: Fortbildning AB/Tidningen Äldreomsorg.

Lokala myndighetspublikationer/styrdokument/underlag

- Bollnäs kommun (2010). *Riktlinjer för handläggning inom äldre- och handikappomsorgen enligt SoL*. DNr 10-3062.
- Bollnäs kommun (2011-06-16). *Riktlinjer för handläggning inom äldre- och handikappomsorgen enligt SoL*. Dnr 10-3062. Biståndshandläggarenheten: Bollnäs kommun.
- Gävle kommun (2009). *Kvalitetsdeklaration för insatser i ordinärt boende enligt SoL*. Omvårdnad Gävle: Gävle kommun.
- Hofors kommun (2011). *Riktlinjer för bedömning av insatser enligt socialtjänstlagen (SoL) för äldre och funktionshindrade i Hofors kommun*. Socialnämnden: Hofors kommun.
- Hofors kommun (2012). *Vård och omsorg i Hofors kommun – Insatser som kommunen kan erbjuda*. (Informationsbroschyr). Socialtjänsten: Hofors kommun.

- Hudiksvalls kommun (2009). *Tillämpningar inom socialtjänsten om äldre och funktionshindrade för bistånd enligt socialtjänstlagen.*
- Hudiksvalls kommun (2009). *Omsorg om äldre i Hudiksvalls kommun.* Informationsbroschyr och kvalitetsgarantier.
- Ljusdals kommun (2011). *Valfrihet i hemtjänsten i Ljusdals kommun.* ML 2011-09-29. Omsorgsförvaltningen: Ljusdals kommun.
- Ockelbo kommun (2012). *Allmänna riktlinjer inom äldre- och handikappomsorgen för äldre och funktionshindrade.* Ockelbo kommun.
- Ockelbo kommun (odaterad). *Ockelbo kommun Hemtjänsten.* Informationsbroschyr.
- Söderhamns kommun (2012). *Lokala rutiner för SoL – handläggning.*
- Ovanåkers kommun (2011). *Definitioner och schablontider i hemtjänst och särskilt boende.* Tillämpningsvägledning.
- Sandvikens kommun (2011). *Riktlinjer för ärendehandläggning enligt Socialtjänstlagen för insatser till äldre och funktionshindrade.*

Bilaga 1. Diagram över beviljad hemtjänst i länets kommuner

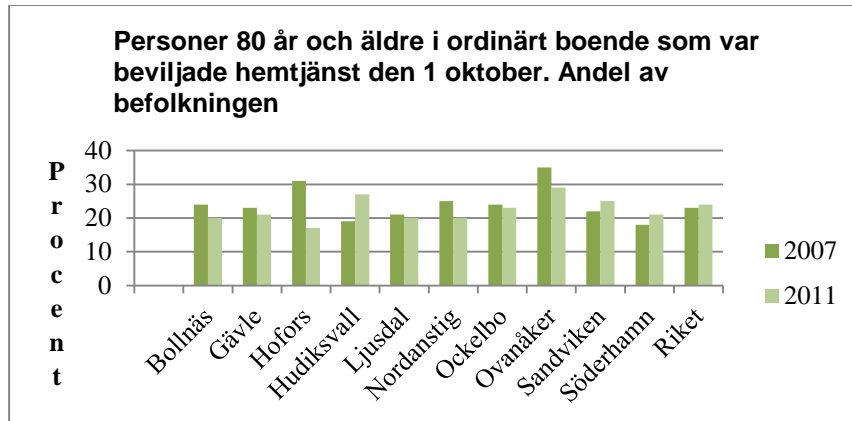


Diagram 1. Utvecklingen av andelen personer som beviljats hemtjänst i kommunerna i Gävleborgs län mellan åren 2007 och 2011.

Källa: SCB. OBS! 2007 var det första året som nuvarande nationella rapporteringssystem för denna statistik började tillämpas. Statistik före 2007 är därför inte jämförbar med senare års.

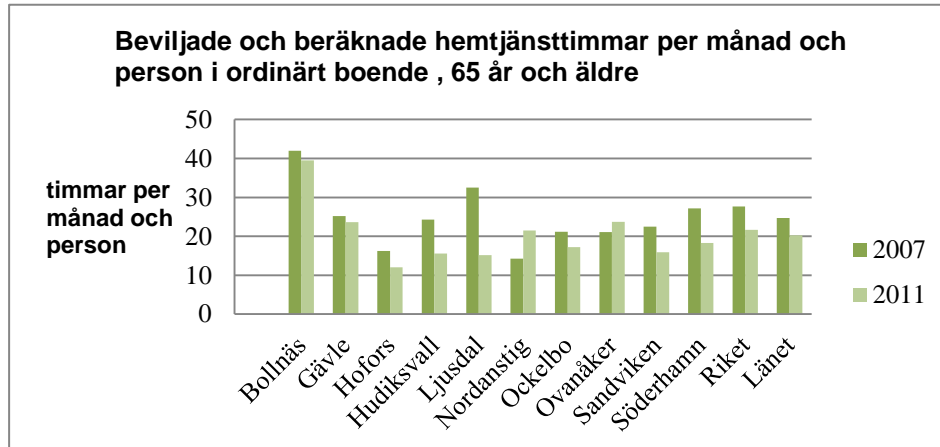


Diagram 2. Utvecklingen av antalet beviljade hemtjänsttimmar per person i kommunerna i Gävleborgs län mellan åren 2007 och 2011.

Källa: Kommun- och landstingsdatabasen (Kolada).

Bilaga 2. Intervjufrågor handläggare

Bakgrund

- ✓ Berätta om din bakgrund! (Utbildning, vad du arbetat med tidigare, hur länge du haft den här tjänsten...)
- ✓ Vad tycker du är det bästa med ditt arbete?
- ✓ Är det något du tycker är påfrestande i ditt arbete?
- ✓ Använder du en utredningsmall i din handläggning? (*När/när inte (t.ex. vid enbart ansökan om städ...)*)?
- ✓ Upplever du att det finns en strategi på politisk/verksamhetsnivå för hur behovet av social samvaro skall tillgodoses i första hand?
- ✓ Finns sociala aktiviteter i icke biståndsbedömd form att få i din kommun? I så fall vad?
- ✓ Hur ser du på begreppet skälig levnadsnivå när det gäller sociala behov?
- ✓ Hur länge har social samvaro som insats funnits att ansöka om? (**Fråga enbart i kommuner där social samvaro som insats nämns i riktlinjer/infomaterial**)

Sociala behov – i utredning och beslut

- ✓ Tar du alltid upp frågor om brukarens sociala situation/intressen m m i utredningen, även om inte brukaren självmant tar upp det? (*När/när inte (t.ex. vid enbart ansökan om städ...)*)?
- ✓ Hur hanterar du eventuella behov inom det sociala området som kommer fram?
- ✓ Finns politiska riktlinjer eller verksamhetsöverenskommelser om kriterier som ska vara uppfyllda för att bevilja sociala insatser?
- ✓ Förekommer det att du försöker att motivera till en social aktivitet/social samvaro fast brukaren inte har ansökt om det?
- ✓ Förekommer det avslag på ansökan om social samvaro? Ge exempel.
- ✓ Förekommer det att sociala aktiviteter, t.ex. ledsagning eller en stunds samvaro med personalen, utförs inom ramen för ett hemtjänstbeslut?
- ✓ Förekommer det att ”sällskap vid måltider” beviljas?
- ✓ Kan personer som är socialt isolerade eller har andra sociala behov beviljas kontaktperson som insats?
- ✓ Finns det riktlinjer för omfattningen av beviljad social samvaro? (*ev. kollegialt överenskomna.*) (**Fråga enbart i kommuner där social samvaro nämns som insats**)
- ✓ Vad kan innehållet i social samvaro som biståndsbedöms bestå av? Finns det uttalat eller allmänt vedertaget vad som menas med social samvaro? (**Fråga enbart i kommuner där social samvaro nämns som insats**)

Om biståndet generellt

- ✓ Förekommer det att du gör avsteg från politikernas/ledningens viljeinriktning? (*OBS! avser alla former av behov, inte bara sociala*)
- ✓ Tycker du att du har möjlighet att bevilja hjälp i förhållande till det behov du ser? (*skälig levnadsnivå*)

- ✓ Finns det skillnader i hur man tillgodoser olika typer av behov, t.ex. sociala jämfört med personlig omvårdnad och vardagssysslor?
- ✓ Om du ser tillbaka – tycker du att det blivit lättare eller svårare att få hemtjänst, eller är situationen oförändrad? Finns det skillnader med avseende på olika typer av behov, t.ex. sociala jämfört med behov av stöd att klara vardagssysslor?

Övrigt

- ✓ Vilken information får personalen om ärendet (t.ex. läsa hela utredningen, ”beställningen”, annan information?)

+ specifika frågor om det utvalda ärendet

Bilaga 3. Intervjufrågor kontaktman

Bakgrund

- ✓ Berätta om din bakgrund! (Utbildning, vad du arbetat med tidigare, hur länge du haft den här tjänsten...)
- ✓ Vad tycker du är det bästa med ditt arbete?
- ✓ Är det något du tycker är påfrestande i ditt arbete?

Allmänt om rollen som kontaktman

- ✓ Berätta hur det går till när man utses till kontaktman!
- ✓ Berätta om vad din roll som kontaktman innebär!
- ✓ Är det bara insatser som står i beslutet som du kan utföra, eller har du möjlighet att själv avgöra vad som behöver göras?

Brukarens sociala behov

- ✓ Hur ser du på möjligheterna att hjälpa de äldre till ett bättre socialt liv där du tycker att det behövs?
- ✓ Vad kan social samvaro som brukaren beviljas innebära? Kan det vara olika saker vid olika tidpunkter? (**Fråga enbart i kommuner där social samvaro nämns som insats**)
- ✓ Vilket handlingsutrymme har du att ställa upp på en brukares spontana önskemål om att t.ex. ta en promenad eller bara prata en stund?
- ✓ Vilken sorts social samvaro verkar de äldre oftast föredra? Handlar det om att få delta i någon aktivitet, att få komma ut, eller om att personalen skall ha tid för en pratstund i anslutning till att ni gör andra insatser?
- ✓ Om du upptäcker ett behov (avser inte bara socialt) hos brukaren, hur hanterar du det då? Brukar det leda till att personen får hjälp?
- ✓ Förekommer det att du försöker motivera brukaren till att delta i sociala aktiviteter – hur/vilka?
- ✓ Om det finns flera brukare som har liknande intressen, brukar ni försöka sammanföra dem – hur? Generellt sett, tycker du det finns skillnader i hur brukarens olika typer av behov tillgodoses, t.ex. sociala jämfört med personlig omvårdnad och vardagssysslor?

+ specifika frågor om det utvalda ärendet

Att tillgodose sociala behov för en skälig levnadsnivå

– en studie av hemtjänst i Gävleborgs län

Enligt Socialtjänstlagen ska äldre personer som är i behov av bistånd tillförsäkras en ”skälig levnadsnivå”. Men vad detta innebär är inte tydligt definierat. Inte minst när det gäller insatser för att tillgodose äldres sociala behov, är tolkningsutrymmet stort. Hur ofta är det skäligt att få hjälp att komma ut och promenera? Är det skäligt att få ledsagning till sin gamla vän som bor på andra sidan staden, eller räcker det att beviljas insatsen ”social samvaro” i form av umgänge med hemtjänstpersonalen en gång i veckan? I den här rapporten presenteras en studie inom den kommunala hemtjänsten i Gävleborgs län. Vi vill belysa de tolkningar som kommer till uttryck dels i kommunala riktlinjer och informationsmaterial, dels i biståndsutredningar. Dessutom har vi intervjuat biståndshandläggare och omvårdnadspersonal om hur de ser på möjligheterna att tillgodose brukarnas sociala behov med hjälp av hemtjänstinsatser.

Beställ rapporten från:

gunilla.blom.lundqvist@regiongavleborg.se

FoU Valfärd – Region Gävleborg

Box 834

801 30 Gävle

Tel: 026-65 02 68

Hemsida: www.regiongavleborg.se/fou-valfard