



Handläggare:
Elenor Gustafsson tfn: 508 36 242
Katarina Grahn tfn: 508 36 241

Till
Äldrenämnden
10 februari 2009

Rapport från undersökning 2008 av behov och insatser inom äldreomsorgen i Stockholms stad

Äldreförvaltningens förslag till beslut

Äldrenämnden beslutar i enlighet med äldreförvaltningens förslag

Gunnel Rohlin
direktör

Chatrin Engbo
avdelningschef

Sammanfattning

För att få ta reda på om det sker olika bedömningar av äldres behov gav äldreförvaltningen docent Mårten Lagergren, ÄSIM i uppdrag att genomföra en nulägesanalys för att få fram fakta kring aktuell situation och olikheter i bedömningarna. Resultatet av undersökningen visar att det finns stora skillnader mellan stadsdelsnämnderna när det gäller hur personer på en viss behovsnivå tilldelas boendeform och insats i hemtjänsten. Äldreförvaltningen kommer att tillsammans med stadsdelsförvaltningarna analysera materialet ytterligare. Äldreförvaltningen anser att det är viktigt att regelbundet genomföra dylika undersökningar. Dels för att säkerställa att policy och riktlinjer tillämpas lika i staden och dels då resultatet ger stora möjligheter till analys av frågor med stor vikt för planering, ledning och uppföljning av äldreomsorgen. Vidare kommer äldreförvaltningen att genomföra dialogseminarier i syfte att skapa ett gemensamt synsätt och förhållningssätt kring stadens policy och riktlinjer samt att ta fram metoder för kollegiegranskning.

Bakgrund

Bedömningskansliets övergripande mål är att stadens äldre ska ges en professionell handläggning där utredningsmetodik, bedömning och beslut om insatser ska vara likvärdig oberoende var i staden den äldre bor.

Bedömningskansliets övergripande uppdrag är att säkerställa en likvärdig bedömning i staden, följa upp att riktlinjerna följs och övergripande tydliggöra samt internt och externt kommunicera biståndshandläggarnas roll och funktion. Som ett led i att säkerställa en likvärdig bedömning i staden har bedömningskansliet valt att genomföra en omfattande kartläggning av 20.659 pågående ärenden. Dels för att ta reda på aktuell situation och dels för att ha ett faktaunderlag att arbeta utifrån.

Undersökning av behov och i förhållande till beviljade insatser inom äldreomsorgen har genomförts i alla stadsdelsnämnder. Äldreförvaltningen uppdrog åt Mårten Lagergren, ÄSIM-konsult att genomföra undersökningen. Metoden för undersökningen är en förenklad variant av SNAC-studien (The Swedish National Study on Aging and Care) som har pågått under många år på Kungsholmen. Upplägget av undersökningen i staden är densamma som använts vid den s.k. fältundersökningen, som genomfördes år 2007 i åtta svenska kommuner¹. Under september och oktober 2008 genomförde stadens biståndshandläggare kartläggningen. Undersökningen omfattade samtliga i staden bosatta personer över 65 år, som har äldreomsorgsinsatser i ordinärt boende eller i särskilt boende genom biståndsbeslut enligt socialtjänstlagen. Personer som enbart är beviljade trygghetslarm, matdistribution och hemvårdsbidrag är inte medtagna i studien.

Syftet med undersökningen är att förbättra uppföljningen av äldreomsorgen genom att ställa beviljade insatser i relation till behov på individnivå. Resultatet av undersökningen kan användas för att analysera skillnader mellan grupper i befolkningen när det gäller beviljade insatser i förhållande till behov – åldersgrupper, kön, ensam/samboende och etnicitet. Ett annat syfte med undersökningen är att ta reda på om det finns skillnader mellan stadsdelsnämnderna när det gäller behovsstrukturer och vilka insatser som beviljas vid en viss behovsnivå.

¹ Följande kommuner deltog i fältundersökningen år 2007: Kalmar, Krokom, Luleå, Nordmaling, Oskarshamn, Ragunda, Surahammar och Vilhelmina. Samma undersökning har genomförts i samma kommuner vid två tidigare tillfällen – 1994 och 2002 i syfte att ge underlag för det kommunala skatteutjämnningssystemet.

Ärendet -rapporten i korthet

Undersökningen visar att det finns ett mycket klart samband mellan funktionsnedsättning hos äldre och beviljad hjälp. Det är stora skillnader i funktionsnedsättningen bland äldre i ordinärt boende och i vård- och omsorgsboende där de senare har mycket omfattande funktionsnedsättningar generellt, så tillvida fungerar biståndsbedömningen mycket bra. Undersökningen visar också att det finns stora skillnader mellan stadsdelsnämnderna när det gäller hur personer på en viss behovsnivå tilldelas boendeform och insats i hemtjänsten. Samma resultat har påvisats i andra undersökningar som tidigare gjorts i staden och i andra kommuner.

Resultatet visar att det inte finns en gemensam uppfattning i staden vad servicehusen ska vara till för och att denna boendeform utnyttjas på olika sätt. I Rinkeby- Kista har t.ex. äldre som bor i servicehusboende i genomsnitt lägre ADL-beroende² än äldre som bor i ordinärt boende.

Segregationen är tydlig bland äldre personer med utomnordisk härkomst. Äldre i de invandrartäta stadsdelsnämnderna, Rinkeby-Kista, Spånga-Tensta och Skärholmen klarar sig längre i det ordinära boendet. De har en betydligt lägre medelålder och har stora rörelsehinder. I jämförelse med andra stadsdelsnämnder har en mindre andel kognitiva nedsättningar vilket kan vara förklaringen till att de klarar sig längre i det ordinära boendet. Undersökningen visar att man kan bo hemma länge trots svår rörelsenedsättning, men att äldre med kognitiva nedsättningar i större utsträckning bor i vård och omsorgsboende.

Spånga- Tensta stadsdelsnämnd ligger klart över genomsnittet och beviljar i genomsnitt mer än dubbelt så många hemtjänsttimmar i veckan än Älvsjö och Farsta stadsdelsnämnder. Även Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd beviljar mer hemtjänsttimmar i genomsnitt än övriga stadsdelsnämnder. Bromma stadsdelsnämnd har en genomsnittlig tilldelning av hemtjänst ändå avviker Bromma väsentligt när det gäller att klara äldre med mycket stora behov i ordinärt boende.

Variationerna mellan stadsdelsnämnderna är ungefär på samma nivå som mellan kommunerna i fältundersökningen. Medelvärdena över alla stadsdelsnämnder respektive kommuner stämmer mycket väl med varandra.

² ADL-beroende; är ett mått på graden av funktionsnedsättning och vårdberoende hos vårdtagarna

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom utvecklingsavdelningen. Kommunstyrelsens pensionärsråd och äldrenämndens handikappråd har tagit del av ärendet den 3 februari 2009. Ärendet har behandlats av förvaltningsgruppen den 4 februari 2009.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Äldreförvaltningen anser att undersökningen representerar ett unikt material som ger stora möjligheter till analys av frågor med stor vikt för planering, ledning och uppföljning av äldreomsorgen i Stockholms stad. I likhet med Mårten Lagergren anser äldreförvaltningen att det finns goda skäl till att regelbundet upprepa denna undersökning. Detta dels för att säkerställa att policyn är lika över staden och dels för tillämpningen av stadens riktlinjer. Bedömningskansliet har utgått från föreställningen att det skulle vara olikheter i staden och har parallellt med undersökningen under hösten påbörjat arbetet med att ta fram ett förslag på ett kartläggningsinstrument för att säkerställa en rättvis och likvärdig bedömning.

För att förankra och analysera resultatet av undersökningen avser äldreförvaltningen att föra en dialog och diskussion med stadens äldreomsorgschefer, biståndshandläggarchefer och biståndshandläggare kring resultatet, om varför det ser ut om det gör och vilka åtgärder som behöver genomföras.

En del av skillnaderna som resultatet av undersökningen visar har uppenbart ett samband med socioekonomiska och kulturella skillnader. Mycket av det faktaunderlag som återfinns i undersökningen och de skillnader som visats har ett samband med varandra men resultatet pekar ändå på att det råder olika uppfattningar mellan stadsdelsnämnderna, framförallt när det gäller policyn kring tilldelningen av servicehusboende. Resultatet av undersökningen ger stora möjligheter till analys av olika frågeställningar av vikt för planeringen, ledningen och uppföljning av äldreomsorgen i staden och några frågeställningar att analysera vidare är:

- Servicehusens roll och framtid
- Hur ser sambandet ut mellan ADL-nedsättning och kognitiv nedsättning i olika stadsdelsnämnder? Finns det anledning att tro att man tillämpat olika bedömningsgrunder för kognitiv nedsättning?
- Finns det faktorer – utom skillnader i äldres funktionsnedsättning – som skulle kunna förklara skillnaderna mellan stadsdelsnämnderna när det gäller tilldelningen av veckotimmar i hemtjänsten?

- Går det att utläsa i vilken grad man tillämpar kvarboendepincipen i stadsdelsnämnderna? Som exempel, vilka skillnader finns det i andelen äldre med mycket stora insatser i hemtjänsten? I andelen äldre i vård- och omsorgsboendet med relativt begränsad funktionsnedsättning?
- Skiljer funktionsnedsättning och tilldelning av insatser mellan äldre med nordisk respektive utomnordisk bakgrund (per åldersgrupp och kön)? Skiljer sig stadsdelsnämnderna med hög andel äldre med utomnordisk bakgrund från de övriga också när det gäller äldre med nordisk bakgrund?

Av undersökningens resultat framgår det att stadsdelsnämnderna tillämpar stadens riktlinjer olika. Som ett led i att säkerställa att stadens riktlinjer följs föreslår äldreförvaltningen att bedömningskansliet tar fram en modell för detta.

Därutöver föreslår äldreförvaltningen att bedömningskansliet tar fram en modell för kollegiegranskning. Genom att samtliga stadsdelsnämnder granskar innehållet i varandras utredningar synliggörs kunskaper om hur tolkningar av stadens riktlinjer och behovsbedömningar ser ut i stadsdelsnämnderna. Ett förslag är att i första hand prioritera utredningar gällande servicehusboende då variationerna där är störst.

Äldreförvaltningen kommer att genomföra dialogseminarier med stadens biståndshandläggare och deras chefer för att skapa ett gemensamt synsätt, policy och tolkning av stadens riktlinjer.

Bilaga

Rapport från undersökningen 2008 av behov av insatser inom äldreomsorgen i Stockholms stad, med dess bilagor 1. Diagrambilaga, 2. Tabellbilaga