



RÖSTER FRÅN HEMTJÄNSTEN

– Några erfarenheter från hemtjänsten i Stockholm 2015

Bilaga till rapporten "Tillit och relationer. Om kvalitet i hemtjänsten – en kunskapsöversikt" (2015:4)

Ingrid Hjalmarson

Rapporter/Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum 2015:5 ISSN 1401-5129

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	1
INLEDNING	3
BAKGRUND	3
<i>Äldreomsorgens organisation i Stockholms stad</i>	3
<i>Hemtjänstens valfrihetssystem</i>	5
SYFTET MED STUDIEN	9
METOD	9
INTERVJUER.....	9
<i>Urval och bortfall</i>	9
RESULTAT	12
ERFARENHETER FRÅN BESTÄLLARSIDAN	12
<i>Försök att begränsa kostnadsutvecklingen</i>	12
<i>Biståndshandläggare ett administrativt arbete</i>	13
<i>Erfarenheter av att utreda behov av hemtjänst</i>	13
<i>Biståndsbeslutens utformning</i>	15
<i>Paragå ger nya möjligheter till insyn och kontroll</i>	17
<i>Beställarnas uppfattning om hemtjänstens kvalitet</i>	19
<i>Samverkan mellan beställare och utförarna</i>	20
ERFARENHETER FRÅN HEMTJÄNSTEN	21
<i>Hemtjänstens ekonomiska förutsättningar</i>	21
<i>Relationen mellan beställarna och utförarna</i>	25
<i>Biståndshandläggarna behöver ha kompetens</i>	26
<i>Ersättning för utförd tid innebär ett annat sätt att arbeta</i>	27
ÖVRIGA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR HEMTJÄNSTEN	30
<i>Tid för planeringsmöten, reflektion och stöd</i>	30
<i>Tidsregistreringsystemet Paragå ger ökad administration</i>	31
<i>Anställningsförhållanden och arbetsmiljö</i>	32
<i>Åsikter om hemtjänstens kvalitet?</i>	34
<i>Förslag på hur hemtjänsten kan utvecklas</i>	36
DISKUSSION	38
HEMTJÄNSTENS KVALITET VARIERAR	38
HEMTJÄNST ETT KOMPLEXT SYSTEM	38
<i>Förutsättningarna försvårar nytänkande?</i>	39
FÖR- OCH NACKDELAR MED PARAGÅ	39
FÖRHÅLLET MELLAN BESTÄLLARE OCH UTFÖRARE	40
<i>Hur långt sträcker sig hemtjänstutförarnas ansvar?</i>	41
KVALITET OCH ARBETSMILJÖ	42
<i>Fortsatt utvecklingsarbete</i>	43
REFERENSER	44
BILAGA	45
INTERVJUGUIDE FÖR HEMTJÄNSTCHEFER	45

SAMMANFATTNING

Stockholms stads mål för äldreomsorgen är bland annat att öka de äldres inflytande och att förbättra personalens arbetsförhållanden. Stockholms stad gav Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum i uppdrag att i en kunskapsöversikt belysa aktuella frågeställningar för att utveckla hemtjänsten (Wånell, 2015). Denna studie där några beställarchef, biståndshandläggare, hemtjänstchefer och personal, som arbetar med hemtjänsten i Stockholms stad har intervjuats, är en del i det projektet. Syftet var att få inblickar i hur de som arbetar med hemtjänst upplever förutsättningarna för sitt arbete, samt att ta del av eventuella förslag om hur hemtjänsten kan utvecklas och förbättras. Arbetet bygger på intervjuer med 22 personer. Underlaget är därför alltför begränsat för att kunna dra några generella slutsatser om hur hemtjänsten fungerar i Stockholms stad. Intervjuerna gav skiftande bilder av förutsättningarna och av upplevelsen av det senaste årets förändringar. Beskrivningarna varierade beroende på vem som svarade eftersom de intervjuade har olika perspektiv och olika erfarenheter av hemtjänsten.

Hemtjänsten i Stockholm är en stor och komplex organisation med många kunder, anställda och utförare. Inblickarna vittnar om svårigheterna att få hemtjänstsystemet att fungera och att säkra att hemtjänstens kvalitet uppfyller de ställda målen.

De intervjuade framhöll att kontinuitet och inflytande var viktiga faktorer för hemtjänstens kvalitet. Andra faktorer var att personalen arbetar i lugnt tempo, har adekvat utbildning, talar svenska och har bra arbetsvillkor. Uppfattningen var att kvaliteten i hemtjänsten i stora delar var relativt god. Men det framkom också att kontinuiteten och kundernas möjlighet till inflytande kan förbättras.

Intervjuerna handlade mycket om förändringarna som den nya ersättningsmodellen som infördes 2014 medförde. De syftade bland annat till att säkra att kunderna får den beviljade hemtjänsttiden och att sänka hemtjänstpersonalens arbetstakt. Hemtjänsten ersätts numera för utförd tid som registreras elektroniskt. Tidigare fick hemtjänsten en fast ersättning/månad för varje kund för att utföra de beviljade insatserna. Då arbetade personalen ofta så snabbt som möjligt. Nu ska personalen istället vara hos kunderna hela den beviljade tiden. Det förändrade kravet att stanna *"hela tiden ut"* innebar en helomvändning och kunde i början upplevas som dramatisk av personalen. Utförarnas fokus att utföra all tid som kunderna är beviljade har medfört att så mycket som möjligt av personalens arbetstid schemaläggs hos kunderna och att besökens längd anges på minutnivå.

Av studien framgår att målsättningen med det nya ersättningssystemet har uppnåtts i flera avseenden. Registreringen av tid ger både beställarna och utförarna tillgång till information bland annat om när hemtjänsten har varit hos de olika kunderna och om den utförda hemtjänsttiden/kund och månad. Några sådana uppgifter fanns inte tidigare. Med hjälp av dem kan beställarna granska utförarnas fakturor och hemtjänsten kan visa när det har besökt sina kunder.

I intervjuerna framkom att tempot i arbetet har sänkts, men i vilken utsträckning var mer oklart eftersom det hände att de beviljade tiderna för hemtjänsten samtidigt minskade.

Förändringen hade också medfört andra konsekvenser bland annat att tidsregistreringen gör att personalen känner sig övervakade.

En annan uppfattning bland de intervjuade var att den nya ersättningsmodellen hade bidragit till ökade kostnader för stadsdelsförvaltningarna och till svårigheter att få kostnadstäckning för utförarna. Både beställare och utförare arbetar under hård press för att klara sin ekonomi. För att minska kostnaderna har flera stadsdelsförvaltningar begränsat biståndshandläggarnas rätt att fatta beslut om mer omfattande hemtjänstinsatser. De besluten tar istället deras chefer.

Tidsregistreringarna har medfört ökad administration, främst för hemtjänstutförarna. De hemtjänstenheter som ingår i studien hade anställt administratörer bland annat för att hinna godkänna de olika registreringarna som gjordes i Paragå¹.

En vanlig uppfattning var att hemtjänsten nu är mindre flexibel. Personalen saknade möjligheten att på plats avgöra hur länge de ska stanna hos en kund och anpassa insatserna efter den aktuella situationen. Andra förändringar var att många utförare, både företag och kommunala enheter, hade minskat personalens mötestider och att personalen i högre utsträckning arbetar ensamma.

I intervjuerna framkom att det finns en brist på förtroende mellan beställare och utförare. Ett konfliktområde var tiden som hemtjänstutförarna får för att utföra hemtjänst hos kunderna. De tidsschabloner för beräkning av hemtjänstinsatser som Stockholms stad använder ansåg de intervjuade i sig var tillräckliga, men det framkom exempel på beslut där tiderna hade minskats. Enligt hemtjänstcheferna var det svårt att få gehör hos biståndshandläggarna när de ansåg att tiden hos olika kunder var otillräcklig. Tiden för stora hemtjänstinsatser var ofta tillräcklig men för liten för mindre insatser. För hemtjänstpersonalen kunde bristen på tid medföra en dubbel press. Att både arbeta fort och att följa ett strikt schema. Förhållandena varierade dock mellan stadsdelarna.

Det nya ersättningssystemet innebar både positiva och mindre positiva förändringar för hemtjänsten. För att systemet ska fungera optimalt krävs troligen att det kontinuerligt justeras när olika olägenheter uppmärksammas. Den förändring som framstår som mest angelägen är att beställarnas och utförarnas förhållande förbättras. Det är också angeläget att hemtjänstpersonalen i mindre utsträckning känner sig övervakad och kontrollerad när de registrerar tid, att de har schema-lagda möten och tid avsatt för att få och ge information.

¹ Paragå heter det tidsregistreringssystem som används i Stockholms stad.

INLEDNING

Stockholms stads mål för äldreomsorgen 2015 är bland annat att öka de äldres inflytande över hemtjänsten och att förbättra personalens arbetsförhållanden. Som en del i det påbörjade utvecklings- och förändringsarbetet fick Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum ett uppdrag att i en kunskapsöversikt belysa viktiga frågeställningar för att utveckla stadens hemtjänst (Wånell, 2015). Denna intervjustudie med hemtjänstpersonal, chefer, biståndshandläggare och beställarchefer som arbetar med hemtjänsten i Stockholms stad är en del i det projektet.

Bakgrund

Hemtjänstens uppdrag är att hjälpa personer med funktionsnedsättningar att klara sitt vardagsliv. De som har hemtjänst – kunderna, som de kallas i Stockholms stad – är ofta i hög ålder och har olika funktionsnedsättningar som förhindrar dem att klara sig på egen hand. Hur hemtjänsten fungerar har därför stor betydelse både för kundernas vardag och för deras tillvaro i sin helhet. Ju större hjälpbehovet är desto mer beroende är de av insatserna och av att uppleva hjälpen som trygg och säker.

Hemtjänsten regleras av socialtjänstlagen som anger höga mål för de olika tjänster som riktas till äldre. Målet för äldreomsorgen ska enligt socialtjänstlagens förarbeten vara att *”göra det möjligt för äldre att leva kvar i sina hem under goda förhållanden istället för att i förtid nödgas bo under mer institutionella former”* (prop 1979/80:1 s. 104). I propositionen (a.a) betonades att servicen till de äldre ska vara lättåtkomlig under hela dygnet för att ge trygghet. Socialtjänstlagens krav på äldreomsorgen skärptes ytterligare när värdegrundsparagrafen infördes 2010. Den anger att *”Socialtjänstens omsorg om äldre ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande”* (Sol 5:4).

Socialstyrelsen allmänna råd, föreskrifter och riktlinjer utvecklar de mål som lagstiftningen anger för äldreomsorgen. Några av de viktigaste dokumenten för hemtjänsten är kravet att alla enheter ska ha ett kvalitetsledningssystem (SOSFS 2011:9). Ett sådant system är omfattande och ska innehålla rutiner för hur enheten ska hantera samverkan med hälso- och sjukvården och olika rutiner för hälso- och sjukvårdsuppgifter, avvikelser, lex Maria anmälningar, krishantering med mera. Det finns även styrdokument från Arbetsmiljöverket som uppmärksammar arbete i enskilda hem.

Äldreomsorgens organisation i Stockholms stad

Stockholms stad har en så kallad beställar-/utförarorganisation där biståndshandläggare beställer tjänster av både kommunala enheter och privata företag.

I augusti 2015 cirka hade cirka 15 000 65 år eller äldre hemtjänst. Utvecklingen över tid har varit att andelen hemtjänst som utförs av privata utförare har ökat. I maj 2015 utförde de privata företagen 68 procent av hemtjänsten.

Vid samma tidpunkt var antalet anställda i Stockholms stads hemtjänst i egen regi ca 2 500. Några exakta uppgifter om det totala antalet anställda finns inte men torde uppgå till minst 7 000 personer.

Myndighetsavdelningarnas organisation varierar

Stadsdelsförvaltningarnas myndighetsavdelningar för äldreomsorg i Stockholms, där biståndshandläggarna som handlägger ansökningar om äldreomsorg ingår, är organiserade på olika sätt. Det som främst varierar är antalet mellanchefer, arbetsfördelningen, vilka stödfunktioner som finns och vilka forum som finns för att diskutera olika ansökningar. Även biståndshandläggarnas rätt att besluta om hemtjänst varierar mellan stadsdelarna, från full till en mer begränsad delegation. Rätten att fatta beslut om mer omfattande hemtjänstinsatser och vård- och omsorgsboende innehas ofta av en chef.

Hemtjänst ett bistånd enligt Socialtjänstlagen

De som anser sig vara i behov av hemtjänst i Stockholm gör en ansökan hos stadsdelsnämnden. En biståndshandläggare utreder behovet enligt socialtjänstlagen (4:1) och gör oftast som ett led i utredningen ett hembesök. Om ansökan görs i samband med en sjukhusvistelse besöker biståndshandläggaren istället den sökande där.

Om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt och om ansökan motsvarar skälig levnadsnivå² beviljas ansökan. En biståndshandläggare eller en chef fattar ett formellt beslut om vad som beviljas eller avslås. Beslutet kan överklagas. Av biståndsbesluten ska framgå vilka insatser som ingår, vilken tid hemtjänsten får till sitt förfogande för att utföra dem samt hur många besök tiden ska fördelas på per dag. Biståndsbeslut är tidsbegränsade. Som längst kan ett beslut gälla ett år. Beslut omprövas när en kunds behov förändras eller när tiden har gått ut. I båda fallen ska en ny utredning göras.

När en person fått ett beslut om hemtjänst får han eller hon välja utförare. Det momentet ingår i biståndshandläggningen. När valet är gjort skickar biståndshandläggaren beställningen elektroniskt till den valda utföraren, som i sin tur kontaktar den nya kunden.

Stockholms stad har riktlinjer för hur biståndshandläggare ska arbeta med ansökningar om äldreomsorg. Senast beslutade kommunstyrelsen om nya riktlinjer för handläggning av bistånd enligt SoL för personer 65 år och äldre i april 2015 (Stockholms stad Dnr 327-68/2014). En förändring är att ensamhet, ålder och oro ska vägas in när ansökan om plats i vård- och omsorgsboende utreds.

² Skälig levnadsnivå är nivån på bistånd som anges i socialtjänstlagen. Vad skälig levnadsnivå innebär avgörs av den praxis som tillämpas i en kommun och av domar från förvaltningsdomstolarna.

Beräkning av tid för hemtjänst

I handläggningen av beslut om hemtjänst ingår att biståndshandläggarna beräknar tiden för de insatser de beslutar om. Den beviljade tiden styr sedan hemtjänstens arbete. Enligt kommunallagen ska invånare i en kommun få service med samma kvalitet. Som grund för tidsberäkningen har Stockholms stad därför gemensamma tidsschabloner³ för de olika insatserna som hemtjänsten utför. Schablonerna är inte bindande utan varje beslut ska anpassas till de individuella förutsättningarna. Biståndshandläggare eller chefer, som fattar beslut om vilken tid som ska utgå, har rätt att dra ifrån eller lägga till en viss tid till schablonerna. Några regler för detta finns inte. Den beviljade tiden för att utföra tjänsterna ska enligt riktlinjer för Stockholms stad framgå av beslutet.

Hemtjänstens valfrihetssystem

Hemtjänsten i Stockholms stad utförs både av kommunala enheter och privata företag. Sedan 2002 finns ett valfrihetssystem⁴ för hemtjänsten där både kommunala och privata utförare som uppfyller de uppställda kraven ingår. (Sedan 2010 tillämpar kommunen LOV (SFS 2008/09:29). De privata företagen har ett avtal med Stockholms stad.

De personer som blir beviljade hemtjänst kan välja bland de olika företag och kommunala enheter, som ingår i valfrihetssystemet. Där ingick i maj 2015, 140 företag och 16 kommunala enheter. Bland de privata företagen finns både stora vårdkoncerner och mindre privata företag. En del av de privata företagen var tidigare kommunala enheter som har ”knoppats av”⁵.

Antalet företag som utför hemtjänst varierar mellan de olika stadsdelarna. Företag försvinner och nya tillkommer. De företag som bryter mot avtalet kan uteslutas från valfrihetssystemet. Några stadsdelar har inte längre någon hemtjänst i kommunal regi.

Avtalens innehåll

Stockholms stads avtal med hemtjänstutförarna är omfattande och beskriver kraven i ett antal punkter (Stockholms stad Dnr 125-1290/2012). De kommunala enheterna har liknande överenskommelser. Enligt avtalet ska utförarna följa alla lagar och bestämmelser som reglerar hemtjänsten. Tanken är att kommunala och privata hemtjänstutförare ska ha liknande villkor. De skillnader som finns gäller

³ I kartläggnings- och bedömningsinstrumentet finns en modul som beräknar tidsåtgången med stöd av schablonerna.

⁴ Med *valfrihetssystem*, ”*avses ett förfarande där den enskilde har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten och som en upphandlande myndighet godkänt och tecknat kontrakt med* (SFS 2008:11, kap 1 § 1).

⁵ För att stimulera till fler privata hemtjänstutövare har Stockholms stad erbjudit chefer att ta över kommunala enheter som de har arbetat i och driva dem i privat regi.

bland annat de privata företagens möjligheter att dra av mervärdesskatt (moms) och rätten att utföra tilläggstjänster⁶.

I avtalen anger de privata företagen i vilket geografiskt område de ska bedriva sin verksamhet. En del privata företag arbetar i hela Stockholm, medan andra har ett begränsat geografiskt verksamhetsområde. De kommunala enheterna arbetar huvudsakligen inom ett stadsdelsområde.

Företagen kan också begränsa antalet hemtjänsttimmar som de vill utföra per månad och vilka tider på dygnet som de bedriver sin verksamhet. De hemtjänstföretag som inte har någon verksamhet kvällar eller nätter, kan köpa dessa tjänster av någon annan utförare.

Hemtjänstföretag kan inte tacka nej till en kund som bor inom sitt geografiska område om de inte har uppnått antalet avtalade hemtjänsttimmar per månad. Den kommunala hemtjänsten har inte några sådana gränser.

Utförarna ska inom två veckor från att de har fått en ny beställning skicka in en genomförandeplan⁷ till biståndshandläggaren.

Ersättningen till hemtjänstutförarna

En svårighet för en kommun är att utforma ett ersättningssystem som styr hemtjänsten så att insatserna ger den önskade kvaliteten och att kostnaderna håller sig inom budgetramarna. Till och med december 2013 ersatte Stockholm stad hemtjänsten med en fast ersättning per månad för varje kund. Ersättningen var indelad i 17 nivåer beroende på hur många hemtjänsttimmar kunderna var beviljade per månad. Ersättningen per timme blev lägre ju fler hemtjänsttimmar som utförarna utförde inom de olika intervallen och den reella ersättningen till hemtjänstutförarna per timme varierade avsevärt. Den ekonomiska effektiviteten ökade om personalens insatser hos varje pensionär gjordes så snabbt som möjligt så att personalen hann med att hjälpa många under varje arbetspass. För att klara ekonomin krävdes att hemtjänsten minskade tiden de arbetade hos kunderna så mycket som möjligt, något som kunde påverka kvaliteten på tjänsten. En nackdel ur ett utförarperspektiv var när biståndshandläggarnas beställningar låg högt i respektive

intervall. Biståndshandläggarna kunde på så vis suboptimera beställningarna och hålla kostnaderna nere för hemtjänsten som de beställde i och med att utförarna då förväntades utföra ett större antal timmar för samma ersättning.

Sedan januari 2014 ersätts hemtjänstutförarna i Stockholms stad istället för registrerad tid hos kunderna. Personalen registrerar tiden de arbetar hos de olika kunderna via tidsregistreringssystemet Paragå. Hemtjänstutförarna kan maximalt

⁶ Tilläggstjänster kan vara fler timmar städning än vad som ingår i hemtjänstens utbud eller hjälp med andra tjänster som inte ingår i hemtjänsten.

⁷ En genomförandeplan är en vård- och omsorgsplan som beskriver hur en beslutad insats praktiskt ska genomföras för den enskilde (Socialstyrelsens termbank).

fakturera Stockholms stad det antal timmar som varje kund är beviljad. Därutöver kan de utföra tio procent fler timmar per månad när behoven varierar.

När en hemtjänstutförare behöver utföra mer än tio procent fler timmar än de som ingår i en kunds beslut måste de för att få ersättning helst kontakta en biståndshandläggare⁸ före hjälpen utförs och få ett beslut. Om möjligt kontaktar biståndshandläggaren då kunden för att personen själv skall ansöka om hjälpen. Utför de en insats ändå ska de i efterhand motivera orsaken till den utökade hjälpen. I den situationen kan de inte vara säkra på att få någon ersättning. Det avgör biståndshandläggaren. Även dessa beslut motiveras.

Timersättningen som uppgår till 388 kr⁹ (2015) ska täcka alla kostnader som krävs för att producera en hemtjänsttimma. Det som ingår är tiden för personalen att utföra den beviljade hemtjänsten, transporter mellan olika kunder, olika interna mötestider, tid för dokumentation, att hämta och lämna nycklar vid arbetsdagens början och slut, kontakter med anhöriga, med sjukvården med mera. Uppgifter om hur ersättningen är beräknad i detalj finns inte tillgänglig. Enligt uppgifter från Stockholms stad behöver hemtjänstpersonalen registrera 82 procent av sin arbetstid hos kunderna för att ersättningen ska räcka.

Utförarna har skyldighet att omgående anmäla till biståndshandläggarna när kundernas behov förändras, både när de ökar och minskar.

Tidsregistreringssystemet Paragå

För att administrera tidregistreringen inom hemtjänst, började it-systemet Paragå användas den 1 januari 2014.

För att kunna registrera utförd tid läggs antalet beställda hemtjänsttimmar för kundernas hemtjänst in i databaserade arbetsscheman¹⁰, som är kopplade till Paragå. Personalen registrerar sedan utförd tid med hjälp av en smart telefon. Med den loggar de in sig hos varje pensionär när de ska utföra en insats och loggar ut när de är färdiga. Telefonerna är anslutna till GPS. För att kunna logga in sig hos en kund måste personalen vara inom ett visst avstånd från den aktuella kundens adress. Genom inloggningen registreras den tid som personalen är hos kunderna. Tiden jämförs automatiskt med den schemalagda tiden i personalens schema. Den inloggade tiden sammanställs månadsvis och är underlag för vilken ersättning de olika utförarna kan fakturera.

Via telefonen har personalen tillgång till dokumentation om sina kunder. Under vistelsen hos kunderna prickar de av vilka insatser som de har utfört genom att gå

⁸ Efter kontorstid tar Stockholm stads Trygghetsjour över ansvaret att bevilja bistånd för äldreomsorg.

⁹ 388 kr/timma för de kommunala enheterna och 398 kr/timma, inklusive 2,5 procent moms för privata enheter.

¹⁰ Stockholms stads hemtjänstenheter använder programvaran Schemas.

in i dokumentationen¹¹. De ska då även göra eventuella anteckningar i journalerna. Dessa moment ska göras i anslutning till varje insats direkt i telefonen.

Efter varje arbetsdag ska samtliga insatser godkännas av hemtjänstutföraren. Det görs direkt i systemet via en dator, men först när arbetet är utfört. Den som godkänner insatserna måste ha kännedom om arbetet.

Med hjälp av Paragå kan olika rapporter sammanställas som både hemtjänstheten och biståndshandläggarna använder. Bland annat får de varje månad listor där de kan utläsa hur många hemtjänsttimmar som utförts av kundernas beviljade hjälp, av vem och när hjälpen utfördes, om kunderna har avböjt hjälp etcetera.

¹¹ I telefonen kan personalen ha tillgång till dokumentation om kunderna. Även genomförandeplanerna kan läggas in. Det görs manuellt och arbetet hade kommit olika långt.

SYFTET MED STUDIEN

Syftet med studien var att fånga aktuella bilder av hur några representanter för de yrkesgrupper som arbetar med hemtjänst i Stockholms stad upplevde de aktuella förutsättningarna för sitt arbete. Ett annat syfte var att ta del av eventuella förslag om hur hemtjänsten kan utvecklas och förbättras.

METOD

Studien är kvalitativ och genomfördes med hjälp intervjuer. Totalt ingår erfarenheter från 22 personer varav tre män. Intervjuerna gjordes individuellt eller i grupp. I resultatet benämns alla intervjuade som "hon" för att undvika att någon av de intervjuade kan identifieras.

Intervjuer

För att fånga olika erfarenheter och olika perspektiv i Stockholms hemtjänst intervjuades ett mindre urval av representanter för beställarchefer¹², biståndshandläggare, hemtjänstchefer, biträdande chefer, fackliga företrädare för undersköterskor och vårdbiträden som arbetar i hemtjänsten samt några företrädare för det så kallade Hemtjänstupproret, ett nätverk som arbetar för att förbättra hemtjänstpersonalens arbetsmiljö.

Sammanlagt gjordes 13 intervjuer. Sex var gruppintervjuer med två till tre deltagare och sju var individuella. Totalt intervjuades 22 personer. Intervjuerna ägde rum under perioden januari till juni 2015.

Urval och bortfall

Målsättningen var att intervju personer som arbetade i olika funktioner inom hemtjänsten och som hade lång erfarenhet av verksamheten samt överblick över hemtjänstens tidigare utveckling och av de aktuella förhållandena. De förväntades också ha intresse av hemtjänstens fortsatta utveckling och kunna ge förslag till förbättringar. Ambitionen var att få inblickar i hemtjänstens vardag.

Den intervjuade hemtjänstpersonalen bestod av fackliga företrädare och medlemmar i Hemtjänstupproret. Hemtjänstpersonalen, som intervjuades förväntades att inte bara kunna uttala sig om sina egna erfarenheter utan om hemtjänsten i ett större perspektiv.

Intervjupersonerna arbetar i Stockholms stads hemtjänst, såväl i kommunal som privat regi samt i elva av Stockholms 14 stadsdelsområden, de flesta dock i de centrala delarna av Stockholm.

¹² Med beställarchefer avses i den här rapporten cheferna för myndighetsavdelningarna för äldreomsorgen i de olika stadsdelsförvaltningarna.

Urvalet av beställarchefer och biståndshandläggare

Tre beställarchefer tillfrågades via e-mail om de ville bli intervjuade individuellt. I en av dessa intervjuer deltog även en biträdande beställarchef. Totalt intervjuades fyra beställarchefer.

Biståndshandläggare bjöds in i två olika omgångar att vara med i gruppintervjuer. Inbjudan skickades via mail till deras chefer. Till den första intervjun skickades inbjudan till fem stadsdelsförvaltningar. En beställarchef avböjde att låta någon biståndshandläggare delta. Anledningen var att de just då hade en pressad arbets-situation. Dagen när intervjun gjordes var en biståndshandläggare sjuk och kunde därför inte delta. Totalt var det tre biståndshandläggare som intervjuades i den första omgången.

Till den andra intervjun skickades inbjudan till beställarchefer i sex stadsdelsförvaltningar. Fem biståndshandläggare anmälades. Vid intervjutillfället kom endast tre biståndshandläggare. Totalt intervjuades således sex biståndshandläggare.

Urval av hemtjänstchefer

Fem hemtjänstchefer tillfrågades om att delta i undersökningen. Kontakten togs via mail eller telefon. Samtliga tillfrågade chefer tackade ja till att vara med.

Fyra av cheferna arbetade i privata företag. Två av dem var ägare till var sitt mindre företag, en var anställd som utvecklingschef i ett mindre hemtjänstföretag och en var biträdande chef/samordnare i en hemtjänstenhet som ingår i en större vårdkoncern. En arbetade i en kommunal enhet. De fem hemtjänstenheterna hade vardera mellan 100 och 350 kunder.

Alla representerade företag hade kollektivavtal.

Tre av intervjuerna var individuella. I två intervjuer deltog förutom chefen också och en biträdande chef. Totalt gjordes fem intervjuer med chefer inom hemtjänsten med sammanlagt sju personer.

Urval av hemtjänstpersonal

Tre intervjuer gjordes med hemtjänstpersonal. Av dem som tillfrågades var fyra fackliga företrädare. Kontakt togs via mail. En facklig företrädare kontaktades inledningsvis och intervjuades individuellt. Tre andra fackliga företrädare bjöds in till en gruppintervju. Två tackade ja. En av dem fick förhinder. Även den intervjun blev därför individuell.

Kontakt med företrädare för Hemtjänstupproret togs via deras hemsida. Efter en telefonkontakt gjordes en överenskommelse om en gruppintervju med tre deltagare. Sammanlagt intervjuades fem personer som arbetar som vårdbiträde/undersköterska i hemtjänsten.

Samtliga intervjuer var semistrukturerade och utgick från en intervjuguide (se bilaga), som modifierades något beroende på vilken yrkesgrupp som intervjuades. Intervjuerna tog mellan en och en halv timma och två timmar. De spelades in och transkriberades till skrift och analyserades därefter.

Intervjuerna analyserades med syfte att både urskilja olika återkommande teman och enskilda erfarenheter som bedömdes ha relevans för uppdraget. Citat från intervjuerna redovisas i texten för att belysa de uppfattningar och erfarenheter som framkom.

Resultatet visar i hög utsträckning att de redovisade erfarenheterna i olika avseenden överensstämmer både inom de olika grupperna och mellan dem, även om perspektiven var olika. Tyngdpunkten i intervjuerna var dock olika beroende på vilken yrkesgrupp de intervjuade tillhörde.

RESULTAT

Kapitlet inleds med en redovisning av intervjuerna med representanter från beställarsidan. Därefter redovisas intervjuerna med chefer och personal inom hemtjänsten.

Eftersom studien omfattar ett mindre antal intervjuer med drygt 20 personer måste resultatet tolkas med försiktighet. Det är inte möjligt att dra några generella slutsatser men intervjuerna ger intressanta inblickar i hur hemtjänsten upplevs fungera.

Erfarenheter från beställarsidan

Försök att begränsa kostnadsutvecklingen

Ett genomgående tema i intervjuvären var att resurserna inte räcker för att täcka behoven i hemtjänsten. Några stadsdelar hade haft budgetunderskott sedan flera år tillbaka medan andra såg ett samband mellan det nya ersättningssystemet och de ökade kostnaderna. Intervjuerna visade att myndighetsavdelningarna i de berörda stadsdelsförvaltningarna under de senaste åren hade infört olika åtgärder för att om möjligt minska kostnaderna. Den vanligaste var regler som begränsade biståndshandläggarnas rätt att fatta beslut om insatser med höga kostnader, även om de formellt hade rätten att fatta dessa beslut.

Det fanns olika gränser¹³ för hur omfattande hemtjänst biståndshandläggarna kan fatta beslut om, innan de måste förankra sina beslut högre upp i organisationen. I några stadsdelsförvaltningar fanns en eller flera handläggare med mandat att gå igenom kollegornas tidsberäkning för omfattande hemtjänstinsatser. *”Det handlar om mycket pengar per månad och det är viktigt att det blir samsyn och rättssäkert”*, sa en av de intervjuade biståndshandläggarna. Som ett led i ansträngningarna att minska kostnaderna hade några myndighetsavdelningar också jämfört sig med andra stadsdelsförvaltningar, för att se hur deras hemtjänst låg till. Flera hade kommit fram till att de tidigare hade varit mer generösa än andra stadsdelar. En av cheferna menade att deras nivå då kanske hade motsvarat *”god levnadsnivå”*¹⁴. Nu var deras målsättning sänkt och var istället *”skälig levnadsnivå”*.

Alla stadsdelar hade olika forum där biståndshandläggarna träffas regelbundet och har ärendedragningar. Några stadsdelar använder formaliserade modeller för att få med all information. Syftet är enligt de intervjuade, både att likställa besluten så

¹³ Den övre gränsen för biståndshandläggarnas rätt att fatta beslut om hemtjänst som tillämpades i de stadsdelar som ingår i studien var 80 timmar hemtjänst per månad eller mer.

¹⁴ God levnadsnivå är den nivå som anges för bistånd enligt LSS (Lag 1993:387 om stöd och service till vissa funktionshindrade) och är en högre nivå än skälig levnadsnivå.

att vad som beviljas inte varierar mellan olika handläggare och att begränsa kostnaderna för den äldreomsorg som beställdes. I allmänhet var det myndighetschefen eller en sektionschef, som hade rätten att fatta beslut om vård och omsorgsboende.

Biståndshandläggare ett administrativt arbete

De intervjuade biståndshandläggarna berättade att många administrativa uppgifter har tillkommit under en följd av år. Arbetet görs numera i hög utsträckning med stöd av olika IT-system. En del av dem upplevs som "tungrodda". Alla förändringarna försvårade enligt biståndshandläggarna jämförelser mellan den nuvarande arbetsbelastningen med hur det var tidigare. Trots att varje biståndshandläggare numera ansvarar för färre ärenden framkom att alla administrativa uppgifter tog mycket arbetstid. En av beställarcheferna bedömde att biståndshandläggarna som mest ägnade 30 procent av sin arbetstid till klientarbete och den övriga tiden till administration. Det var ett förhållande som hon vill förändra. Biståndshandläggarnas upplevelse var också att det nya ersättningsystemet genererade en hel del merarbete i form av olika kontroller.

Erfarenheter av att utreda behov av hemtjänst

Biståndshandläggarna berättade att ansökningarna om hemtjänst många gånger är mer komplicerade än de var tidigare. En anledning var att många äldre bor hemma med omfattande vård- och omsorgsbehov och har stora hjälpsatser.

Sättet att utreda och att dokumentera ansökningarna om hemtjänst har också förändrats. Framförallt var det en följd av att biståndshandläggarna hade börjat använda ett IT-baserat kartläggnings- och bedömningsinstrument¹⁵. Flera sa att det hade tagit tid innan de såg fördelarna, men ansåg nu att det nya arbetssättet bidrar till att fler aspekter tas med i utredningarna och är en hjälp i bedömningen. En annan fördel är att det är lätt att söka efter uppgifter. En nackdel är att utredningarna tar mer tid att göra eftersom de är mer omfattande. Alla som ansöker om äldreomsorg är heller inte så förtjusta över att behöva besvara ett stort antal frågor. Framförallt om hjälpen till exempel enbart avser städning. Som en följd av att biståndshandläggarna nu föredrar ansökningar om stora insatser för sina chefer och kollegor ansåg några att kartläggningsinstrumentet skulle behöva vara ännu mer detaljerat. Framför allt gällde det inför beslut om plats i vård- och omsorgsboende då cheferna ofta efterfrågar mycket ingående information.

Samtidigt var det enligt de intervjuade svårt att de behövde ha en så detaljerad bild av hjälpbehovet. *"Man går in på sådana nivåer. [...] Man kanske vill vara utan strumpor en dag"*, sa en av de intervjuade biståndshandläggarna. En annan sa, *"jag tycker synd om dem [...] de kan säga att vissa veckor vill jag ha handlat en gång, men ibland två gånger. [...] Ibland vill jag gå ut två gånger per vecka men ibland bara en gång. [...] Det är svårt att inruta sitt liv efter vad vi bedömer"*.

¹⁵ Stockholms stad har ett eget kartläggnings- och bedömningsinstrument (Stockholms stad Dnr 327-1460/2009)

Biståndshandläggarnas sa att de ofta fick motivera dem som ansökte om hemtjänst, att ta emot hjälp. Det var sällan någon ville ha hjälp som de inte behövde. De som ansökte om hemtjänst blev därför i allmänhet beviljade vad de ansökte om.

Bo kvar hemma eller flytta till ett äldreboende?

Intervjuerna visade att biståndshandläggarna upplevde att arbetet var tidspressat och att de behövde mer tid för att utreda de sökandes behov. *”Det är knappt om tid nu och då blir det inte så bra kvalitet i utredningarna. [...] Vi har många multisjuka hemma och det är svåra utredningar”*. Framförallt gällde det ansökningar om vård- och omsorgsboende eftersom det var svårt att få bifall för en sådan ansökan. De var klivna till kraven som ställdes på de som ansökte om boende, att de först skulle pröva att ha maximalt med hemtjänst. Det kunde innebära upptill åtta besök av hemtjänst per dygn inklusive nattetid. Enligt biståndshandläggarna var orsaken till en del ansökningar om vård- och omsorgsboende att hemtjänsten inte fungerar. *”När de har provat sex företag då får man en boendeansökan”*. Ett annat dilemma var motiveringen vid avslagsbeslut, att behovet kan tillgodoses med hemtjänst. *”Men det är ju precis det som det inte kan, för den personen tycker inte att det fungerar”*, sa en av biståndshandläggarna. Flera av de intervjuade önskade att det skulle vara en generösare bedömning av dessa ansökningar.

De intervjuade biståndshandläggarna såg en stor skillnad mellan de kunder som har stora vård- och omsorgsbehov och som vill bo hemma och de som inte vill. En av dem sa; *”för dem som vill bo hemma [...] fungerar det jättebra. De accepterar situationen. Då gör hemtjänsten allt de kan för att personen ska kunna bo kvar hemma”*. Bedömningen var dock att gruppen ensamstående som inte vill bo hemma var störst. En av de intervjuade konstaterade; *”för dem som är otrygga, har ångest, som vill ha närhet till personal fungerar inte hemtjänsten. De vill till ett boende”*. En av hennes klienter/kunder hade sagt: *”Jag vill slippa ta ansvar i det dagliga. Jag vill inte berätta varje gång vad de ska göra”*. En annan hade förklarat sin ansökan om att flytta till vård- och omsorgsboende med att; *”åldern har tagit ut sin rätt”*. En annan av biståndshandläggarna tyckte att det var problematiskt att de som har mycket hemtjänst tillbringar en stor del av tiden i ensamhet och riskerar att dö i ensamhet. Hon sa *”jag kan tänka att det är skäligt att få bo med andra och slippa att vara ensam, även om man inte behöver full hjälp dygnet runt”*

Att beräkna tiden för hemtjänstinsatserna

Beräkningen av tiden för hemtjänstinsatserna är en arbetsuppgift som de intervjuade hade många tankar om. Momentet innebär att hemtjänstbesluten räknas om till tid och att de därmed också får en prislapp. Biståndshandläggarna konstaterade att de ofta har mer fokus på budgeten än på behoven. *”I 90 procent av fallen måste vi tänka att vi har begränsade resurser, det bara är så.”* sa en av de intervjuade.

Intervjuerna visade att stadsdelarna i olika stor utsträckning använde Stockholms stads tidsschabloner för hemtjänst och att de även tillämpade dem på olika sätt. Även uppfattningen om dem gick isär. Några ansåg att det var bra när de fick följa schablonen, *”då funkar det oftast”*. Men när de måste dra av kändes det ofta osäkert.

En annan uppfattning bland de intervjuade beställarcheferna och biståndshandläggarna var att schablonerna var för generösa. Flera trodde att det var där de kunde hitta orsakerna till de ökade kostnaderna. En av de intervjuade sa; *”man upptäckte ganska snabbt runt om i stadsdelarna att den förtryckta tidsschablonen inte riktigt går att använda. Det blev för mycket tid”*. Den uppfattningen gällde främst för dem som har mycket hjälpinsatser. De menade att det blir samordningsvinster för dem som har mycket hjälp. En biståndshandläggare sa att om man slår ihop morgoninsatserna så blir det en och en halv timme. *”Jag tror inte den tiden behövs. Hemtjänsten brukar inte stanna så länge. [...] Morgoninsatserna tar kanske 20 minuter för att klä sig och hygien. Hon ansåg att man måste titta på den sammanlagda tiden. En av beställarcheferna sa att i hennes stadsdel utgår de alltid från schablonerna, men att de i slutändan ändå alltid gör en individuell bedömning. Hon sa; ”vi drar inte av generellt på någon post. En bäddning exempelvis kan ta fem minuter om man också har andra insatser, annars kan det ta 15 minuter.”* Svårigheterna att få tiden att räcka till uppstod enligt de intervjuade främst för dem som enbart har serviceinsatser.

Biståndshandläggarna berättade att det hände att de drog av tid från schablonerna. *”Vi lägger sällan till tid, vi är lärda att inte vara så jättegenerösa”* sa en av de intervjuade och avsåg sina chefer. Kraven de hade att begränsa tiderna krockade ibland med deras värderingar om vad som var rimligt. I en stadsdel drar de av 15 minuter från schablontiden för en promenad, som är 45 minuter. Enligt en av biståndshandläggarna borde tiden vara upp emot en timme för gamla människor. Hennes chef däremot anser att en halvtimme räcker. *”Men det håller inte, sa den intervjuade. ”Det tar tid bara att komma igång och få på kläderna”*.

Handläggarna framhöll att det var svårt att avslå en ansökan om särskilt boende med motiveringen att behovet kunde tillgodoses i ordinärt boende, om de sedan inte kunde ge tillräckligt med tid för att hemtjänsten ska fungera. En sa, *”om jag tycker att någon ska ha boende så kan jag bli generösare i bedömningen av hur många besök och hur mycket tid som behövs för hemtjänsten. För att visa att det blir nästan lika dyrt hemma och att det ändå inte funkar längre hemma”*.

En av de intervjuade berättade att när hon kom i en sådan situation går hon till chefen och diskuterar frågan. *”Chefen säger ofta vi testar om det går och sen får vi väl justera om dom hör av sig. Hon överlämnar till utföraren att klaga om det inte funkar”*. Den intervjuade sa att det kunde kännas dåligt ibland, *”när man vet att det gäller en väldigt sjuk person”*.

Biståndsbeslutens utformning

Det varierade hur besluten formulerades och vad de innehöll. Variationerna förekom både mellan stadsdelsförvaltningarna och inom dem.

En fråga som diskuterades var för- och nackdelar med rambeslut¹⁶ respektive detaljerade beslut. Flera av de intervjuade såg beslutsformuleringarna som en möjlighet att styra hemtjänstens arbete mot målsättningen och att förmedla kundernas önskemål. En biståndshandläggare som ofta fattade detaljerade beslut sa; *"man vill ju att det ska bli bra. Man sitter med den här personen som kanske är djupt olycklig på grund av sin höftfraktur.[...] man har lite för många erfarenheter av att det har fallerat"*. I en av intervjuerna uppmärksammade biståndshandläggarna ett problem med de detaljerade besluten, att det inte finns utrymme för det oförutsedda, *"En glödlampa som behöver köpas eller bytas eller en gardinstång som behöver plockas ner [...] eller för en dagsform som varierar dag från dag"*. En av biståndshandläggarna ansåg att det berodde på schemalagningen. *"De läggs ju precis efter den beviljade tiden. Skulle det avvika någon dag är personalen försenad till nästa. Det är väl därför man ibland nekar dem att göra det där lilla extra"*.

En av de intervjuade sa att utförarna ju har möjlighet att överskrida tiden med tio procent. Därmed ansåg hon att de hade ett utrymme att göra oförutsedda insatser. Hon undrade om personalen kände till det. Hon ansåg att hos de kunder som har många timmar hemtjänst per vecka borde det finnas utrymme att även göra en del oförutsedda insatser. En annan konstaterade att rambeställningen är helt borta. Hennes erfarenhet var att om det bara står personlig hygien i ett beslut kan utförarna säga att munvård står det inget om. *"Hemtjänsten kan då säga till kunden att det har du inte i ditt beslut. Så ring din biståndshandläggare. Det var enligt henne en orsak till att hon föredrog mer detaljerade beslut. Ytterligare en av de intervjuade sa "det här som var på tal för några år sedan [...] att man skulle kunna byta en insats mot en annan. Det upplever jag nog att kunderna skulle uppskatta i större utsträckning. Det vore bra att kunna säga att du kan få promenader en till två gånger i veckan"*. En nackdel med rambeslut var enligt flera av de intervjuade att de är svåra att följa upp. *"Hur ska vi veta att kunderna får rätt insatser?"* sa en av beställarcheferna.

Flera ansåg att det inte behövdes någon biståndsbedömning för servicetjänster. *"I en drömvärld hade man släppt det fritt. Vanligtvis vill en person inte ha mer hjälp än man behöver. Jag tror inte att det skulle barka iväg. Det är ju få som vill ha mer"*. Det var heller inte vanligt med avslag. En förändring var dock att de hade börjat ge avslag angående hur ofta en insats skulle utföras. Det kunde exempelvis gälla hur ofta en person skulle få duscha eller skulle gå på promenad.

Svårt att hinna med uppföljning/omprövning

Enligt reglerna ska de tidsbegränsade biståndsbesluten om hemtjänst omprövas innan de eventuellt förlängs¹⁷. En arbetsuppgift som biståndshandläggarna sedan länge har haft svårt att hinna med. Några framhöll att deras arbete ofta är svårt

¹⁶ Det finns ingen definition på vad ett rambeslut är. Enligt Göteborgs stads riktlinjer för hemtjänst ska ett rambeslut innehålla vad den enskilde ansökt om, att ansökan är beviljad och antalet hemtjänsttimmar/vecka som beviljats. (Vägledning för hemtjänst version 1, 20150611 Göteborgs stad)

¹⁷ Hur länge ett biståndsbeslut gäller avgörs av den sökandes situation.

att planera eftersom en stor del av ansökningarna gäller behov som de måste avhjälpa omgående. Omprövningar däremot kräver ofta en viss framförhållning för bokning av hembesök med mera. Intervjuerna visade att biståndshandläggarna gjorde uppföljningar på liknande sätt. Oftast ingick ett hembesök, men ibland bestod uppföljningen enbart av ett telefonsamtal. Beställarcheferna framhöll att uppföljningen av biståndsbesluten på individnivå var viktig för att säkra att de äldre får en bra äldreomsorg. En av dem önskade att de hade möjlighet att göra tätare uppföljningar.

En förändring som bidrog till svårigheterna att hinna med uppföljningar/omprövningar som biståndshandläggarna tog upp var att de numera oftare fattar beslut med en kortare giltighetstid för dem som har stora vård- och omsorgsbehov. Exempelvis följer de i en stadsdel upp alla som vårdplaneras inom tre månader och gör hembesök hos alla som har varit på sjukhus. *"Det blir ju jättemycket jobb"*, konstaterade en av biståndshandläggarna. Hon fortsatte; *"vi ligger på mer nu om vi kan dra ner på tiden. Tidigare la vi det i knät på utförarna. Hör av er när hon känner sig bättre. Det litar vi inte riktigt på idag. Nu kör vi hem dit och kollar"*. Ibland berättade hon att hon tyckte att de var väl ihärdiga. Anledningen var kravet att spara pengar och att det är många som har hjälp i höga nivåer. En annan anledning var att de inte får någon återkoppling från utförarna vid förändrade behov. Även de andra biståndshandläggarna uppgav att de endast sällan fick återrapportering från utförare när en tjänst inte behövdes längre.

En svårighet vid omprövningar var att de äldres uppfattning om sin situation inte alltid stämde överens med deras reella förmåga. Det var inte ovanligt att kunderna sa att de klarade olika insatser och att biståndshandläggarna ibland då tog bort de insatserna från beslutet.

Paragå ger nya möjligheter till insyn och kontroll

Både beställarcheferna och biståndshandläggarna ansåg att de tack vare Paragå har fått avsevärt mycket bättre möjligheter att kontrollera hur hemtjänsten utförs. De tyckte att det var bra, men arbetsuppgifterna att kontrollera tar mycket tid. Informationen är inte alltid så lättolkad. Biståndshandläggarna önskade att de i vissa lägen skulle kunna följa hemtjänstens arbete ännu närmare och kunna ta del av hemtjänstens löpande dokumentation. Bland annat för att se vad som hade hänt när hemtjänsten registrerade mer tid än den beviljade.

Det hade varit en hel del *"inkörningsproblem"* när det nya ersättningsystemet infördes som hade gett biståndshandläggarna en hel del merarbete. En anledning var att hemtjänstpersonalen inte alltid hade kunnat registrera insatser via sin telefon och hade istället fått göra manuella registreringar.

Varje månad kommer uppgifter från Paragå som bland annat visar antalet utförda hemtjänsttimmar hos olika kunder, vem som har varit där och hur länge de har stannat etcetera. Med hjälp av dessa uppgifter är det lätt att kontrollera utförarnas fakturaunderlag. Exempelvis om insatserna hos kunderna stämmer överens med vad som är beviljat. Tidigare har de inte haft tillgång till sådana uppgifter. Det är

positivt tyckte biståndshandläggarna att de nu kan kontrollera mer i detalj. *”Förut var det bara att lita på den faktura som kom och betala. Även om man anade oråd hade man inget att komma med. Det är viktigt att vi betalar för det vi ska och inte för luft”*.

Det var inte någon lätt uppgift att studera olika rapporter från Paragå. Det kräver kompetens som de ansåg att de inte hade. *”Det ska personer med utbildning i ekonomi göra”*, ansåg en annan. Kontrollerna tog olika lång tid att göra. Ibland kunde de få hålla på en hel dag med otydliga och svårutredda fakturor och de hann inte kontrollera alla fakturorna. *”Vi får göra stickprov”*, sa en av de intervjuade. De stora stadsdelsförvaltningarna hade särskild personal som kontrollerade uppgifterna från Paragå. De mindre var för små för att kunna bära en sådan kostnad, förmodade de intervjuade.

Avvikelser av utförda insatser

Registrerad tid hos kunderna som inte stämde överens med biståndsbeslutet kommer upp på en bevakningslista. Oftast var det registrerad tid som överskred 10-procentgränsen. Biståndshandläggarna sa att de helst ville veta när hemtjänsten hade behov av utökad tid i förväg. *”Om dom inte ringer och anmäler så ger vi avslag. Vi måste ju göra en bedömning om det är rimligt”*.

En av de intervjuade sa att hon ibland kunde känna sig lite lurad av de utförare som inte rapporterade när en person inte längre hade behov av en viss insats. *”Istället gör de andra saker där hos den personen och då blir det ju helt fel”*. En annan gav ett exempel. Hon hade gjort ett hembesök hos en kvinna som var beviljad kvällshjälp. I Paragå hade hon sett att kvinnan inte hade fått något kvällsbesök av hemtjänsten den senaste tiden. Kvinnan hade berättat att hon hade tyckt synd om hemtjänstpersonalen, att behöva komma till hennes område på kvällen, så hon hade föreslagit att de istället skulle stanna längre på dagen och städa lite extra. Hon trodde man fick göra så. *”Men firman skulle ju ha meddelat”*, sa biståndshandläggaren.

Enligt biståndshandläggarna var även utförarcheferna tidspressade och hörde inte alltid av sig till biståndshandläggarna när den beviljade tiden inte räckte. En biståndshandläggare sa att *”om dom vill prata om tiden, begär vi in en omvårdnadsplan och det är omständligt och tidskrävande så dom struntar oftast i det. Dom satsar på det om det är stora omfattande ärenden”*. De intervjuade upplevde att det ofta var *”berättigade kommentarer och frågor”*, som de fick från utförarna när de hade synpunkter på den beviljade tiden, men de konstaterade att de inte var självständiga i sina beslut. *”Vi har order från chefen”*.

En svårighet som togs upp var att det finns så många hemtjänstföretag att de inte kan ha kontroll över dem. De önskade att antalet utförare skulle minska. *”Med färre företag kunde vi ha bättre kontakt och följa upp bättre”*. De berättade att de hade trott att det skulle bli en *”naturlig utsortering med tiden, men det verkar ha stannat*

nu”. Det finns ca 100 utförare per stadsdel, men det skulle enligt biståndshandläggarna räcka med tio. Det fanns exempel på företag som konsekvent la på 10 procent när de fakturerade och som därmed maximerade sina intäkter.

Beställarnas uppfattning om hemtjänstens kvalitet

Beställarcheferna och biståndshandläggarna fick besvara frågor om hemtjänstens kvalitet. Den återkoppling som myndighetsavdelningarna får är främst från biståndshandläggarnas omprövningar. En av biståndshandläggarna sa att: *”framförallt kommer det fram vid hembesöken. [...] Det är när jag sitter på hembesök vid en uppföljning när anhöriga är närvarande. Då kan de berätta lite vad det är som inte fungerar”*. Biståndshandläggarna får också kontinuerligt information om hur hemtjänsten fungerar från de som har hemtjänst, från deras anhöriga, distriktssköterskor och anställda inom hemtjänst. Kontakter som tar mycket tid.

Både beställarcheferna och biståndshandläggarna bedömde att den övervägande delen av hemtjänst var bra, men kunde inte ange någon andel. *”Det varierar stort från företag till företag, och från personal till personal inom företagen. Är så olika hur man bemöter och uppträder mot de äldre”*, sa en av biståndshandläggarna. En annan konstaterade att *”vissa företag är det alltid bra hos”*. En av biståndshandläggarna sa att folk i allmänhet är nöjda. *”Det man kommer ihåg är de som inte är nöjda”*.

Biståndshandläggarna sa att det kunde vara svårt att tolka vad de äldre ansåg när de frågade dem om hemtjänstens kvalitet. En av beställarcheferna ställde sig frågande till om pensionärerna verkligen är så nöjda som olika undersökningar visade. Hon pekade på olika möjliga felkällor. Hon hade en farhåga att de äldres ofta positiva svar i förvaltningens egna uppföljningar *”inte säkert [...] speglade hela sanningen. Beror det på att någon är där och frågar och man inte vill göra den besviken eller? Vi som frågar är ju myndighets- och maktpersoner”*. Hon ansåg att det fanns anledning att göra djupare analyser. När det gällde enkätundersökningar ansåg hon att det var svårt att veta vem som hade besvarat frågorna.

Vilka faktorer ger god kvalitet

Beställarcheferna och biståndshandläggarna var eniga om några viktiga faktorer för att hemtjänsten ska ha bra kvalitet. Kontinuitet – att det var samma personal som gav hjälpen – var viktigast för att de äldre skulle vara nöjda. Samtidigt upplevde biståndshandläggaren att det var det som de som hade hemtjänst kunde påverka minst. Det *”känns som en omöjlig situation att få till för utföraren. Man blir överraskad om någon haft samma personal under en längre tid”* sa en av biståndshandläggarna.

Flera framhöll också vikten av att de som har hemtjänst har en kontaktperson. En av biståndshandläggarna sa: *”Det är inte alla som har anhöriga som kan styra upp hur saker och ting fungerar. [...] Man har sett att det är svårt när det är många personer som kommer och går. Om man inte har helhetsbilden av en person är det svårt att hjälpa den”*. En annan sa, *”När det fungerar bra beror det på en eller två*

personer i hemtjänsten. För de äldre är det personerna som kommer som är det viktiga. De struntar egentligen i organisationen”.

Biståndshandläggarna ansåg också att hemtjänstenheternas organisation påverkade kvaliteten. En biståndshandläggare sa, *”som det ser ut i ledningen ser det också ut på golvet. Det märks med en gång vilka företag som har ett bra ledarskap”.*

Biståndshandläggarna betonade också vikten av att personalen hade goda arbetsvillkor, scheman som gav veckovila med mera. *”Vi kan se att personal jobbar sju dagar i veckan ibland. Det är inte bra. De duktiga jobbar ju livet ur sig”.* En annan sa; *”Jag är ju gammal chef och ser hur vissa företag som inte har kollektivavtal utnyttjar personalen till max, de jobbar på timmar. De måste få rimliga villkor, det har försämrats hos vissa, men det finns också seriösa företag förstås”.* Biståndshandläggaren framhöll även vikten av att personalen fick handledning och kompetensutveckling. Enligt dem hade personalen ofta inte någon tid avsatt för att dokumentera. Några berättade att de ibland kontaktade utförare när de upptäckte att personalen hade dåliga arbetsförhållanden. Företagen hävdade då ofta att det berodde på att de hade fått för lite tid.

Vad kan biståndshandläggarna bidra med?

Biståndshandläggarna ansåg att deras arbete har stor betydelse för hur hemtjänsten blir för kunderna. De kan bidra med tydlighet, vänlighet, att inte vara så byråkratiska, att skapa förtroende, ödmjukhet, gott bemötande samt att lyssna och avdramatisera. Biståndshandläggarna betonade att den första kontakten med dem som ansökte om hemtjänst var viktig för att skapa förtroende. Då gällde det att försöka påverka de sökandes förväntningar på hemtjänsten. Framför allt var det viktigt att ge en *”realistisk”* och tydlig information om exempelvis reglerna för städning. En av cheferna sa att en förutsättning för hemtjänsten är, *”att vi har gjort en bra behovsbedömning och en skälig tidsberäkning så att personalen ska kunna utföra de insatser vi bedömt. [...] Att våra beställningar är tillräckligt tydliga för att personalen ska veta, hur och vad som ska utföras”.*

Biståndshandläggarna önskade en bra och tydlig dialog med utförarna. När det gällde relationen mellan hemtjänstutförarna och kunderna betonade biståndshandläggarna vikten av att kunderna känner förtroende både för cheferna och för personalen. De ansåg också att det var viktigt att kunna ge skriftlig information, som de sökande hade tillgång till hemma.

Samverkan mellan beställare och utförarna

I intervjuerna framkom flera områden där både beställarcheferna och biståndshandläggarna önskade att de hade mer samarbete med utförarna. Bland annat i det direkta arbetet med kunderna i hemtjänst.

Tanken är att de genomförandeplaner som utförarna ska göra tillsammans med varje ny kund ska vara utgångspunkten för hemtjänsten. Intervjuerna visade att utförarna upprättar dessa planer i mycket varierande omfattning. Några stadsdels-

förvaltningar hade uppgifter om andelen inskickade genomförandeplaner. De varierade mellan 80 och 10 procent. Även kvaliteten på genomförandeplanerna varierade. Det som ofta saknades var en beskrivning av hur hemtjänsten skulle utföras.

Biståndshandläggarna hade också noterat att kommunikationen mellan hemtjänstföretagen och de äldre inte alltid fungerade. En anhörig hade berättat att hon hade frågat hemtjänstpersonalen om de visste att hennes pappa var diabetiker. En annan hade frågat om personalen visste hur personer med demenssjukdomar beter sig. Personen med diabetes fick inte mat på regelbundna tider och mamman med demens tackade ofta nej till hjälpen när personalen frågade henne.

Biståndshandläggarna upplevde också att utförarna inte alltid höll vad de hade lovat om till exempel personalkontinuitet. *”Man vet aldrig vem som kommer”*, var enligt biståndshandläggarna en vanlig kommentar från kunderna.

De intervjuade från de olika stadsdelsförvaltningarna berättade att de hade regelbundna möten med de utförare som hade flest kunder några gånger per termin. Mötena var organiserade på olika sätt. I några stadsdelsförvaltningar var det beställarcheferna som hade dessa möten. I andra var det biståndshandläggare. Alla ansåg att dessa möten var värdefulla. I flera stadsdelar fanns det planer på att ha sådana möten oftare.

Erfarenheter från hemtjänsten

Hemtjänstens ekonomiska förutsättningar

Ett genomgående tema även i intervjuerna med de anställda inom hemtjänst var att ekonomin styr på ett mycket påtagligt sätt. Intervjuerna visade att kostnaderna för hemtjänsten hade ökat i de stadsdelar där de intervjuade arbetade. Flera av cheferna ansåg att stadsdelsförvaltningarnas ekonomiska situation påverkade biståndsbedömningen och att hemtjänsten var *”en budgetregulator”*. Det märktes enligt dem när biståndshandläggarna hade olika sparbeting. En av cheferna hade på ett utförarmöte i en av stadsdelsförvaltningarna fått höra *”att pengarna var begränsade och att om dom gav till en kund så måste dom dra in hos någon annan”*. En annan hemtjänstchef hade uppfattningen att det var svårare att få plats i vård- och omsorgsboende i slutet av året än i början om det är underskott.

Många ansåg att hemtjänsten är underfinansierad. *”Alla kommunala enheter lider i det här nya tidregistreringssystemet av enorma underskott”*, sa en av cheferna. Trots att timersättningen hade höjts ansåg ingen av de intervjuade att det nu *”fanns mer pengar i systemet”*. En annan av cheferna sa; *”vi som har kollektivavtal, ger konkurrenskraftiga löner och säkerställer att vi har utbildad personal vi går precis runt”*. [...] *De som tjänar mycket pengar är små enskilda bolag som inte har kollektivavtal och som regel inte ersätter personalen för transporttiden. De använder Paragås tidsregistrering som ett lönesystem. Då kan du tjäna grova pengar för då får du 100 procent tid hos kund”*.

Erfarenheterna av det nya ersättningsystemet var blandade. En av cheferna berättade att personalen tyckte att det hade blivit mycket bättre. Fördelarna var att kunderna fick den hjälp som de var beviljade. Registreringen gjorde att det gick att se om det behövdes mer tid. Chefen delade personalens uppfattning och ansåg att de tidigare nivåerna inte hade gett dem rätt ersättning. *”Hade man många som hade väldigt mycket hjälp och som låg högt i nivån fick man väldigt låg timersättning för dem. Dessutom skulle man klara av natthjälp och allt annat på det där så det blev förlustaffärer”*. Nu är det bättre eftersom de får ersättning för den tid de är hos kunderna.

De viktigaste faktorerna som avgjorde hemtjänstenheternas ekonomi var enligt hemtjänstcheferna:

- Timersättningen och vilka kostnader den förväntades täcka?
- Vilken tid som hemtjänsten fick för att utföra de biståndsbedömda insatserna?
- Olika interna förhållandena inom hemtjänstenheterna/företagen, organisation, schemalaggningsplaneringen med mera.

Dessa faktorer var återkommande teman i intervjuerna. De olika erfarenheterna redovisas i de följande avsnitten.

Timersättningen

Utöver tiden när personalen arbetar hos kunder ska timersättningen täcka kostnaderna för transporter mellan olika kunder, mötestid, tid för dokumentation, samverkan med vårdcentraler med mera. Den vanligaste uppfattningen hos både chefer och hemtjänstpersonal var att ersättningen till utförarna var otillräcklig trots ökningen. En chef sa, *”vi skulle ju få så mycket mer, men i andra ändan drar biståndshandläggarna ner på timmarna och vi fick mycket mer administrationsjobb”*.

Cheferna funderade över vilka priser och andra värden som Stockholms stads kalkyler grundades på. Bland annat hur restiden mellan kunderna hade beräknats och vilken lönekostnad som ingick i kalkylen. En av dem ansåg att ersättningen räckte till restiden, men inte till att kvalitetssäkra arbetet att dokumentera, göra genomförandeplaner och att använda dessa. Samtidigt framkom att tiden för personalen att transportera sig kan vara relativt stor. Hemtjänstutförarnas ekonomi påverkades både av hur nära kunderna bodde varandra, om de hade långa eller korta insatser och i vilken utsträckning planeringen tog hänsyn till kravet på personalkontinuitet hos kunderna.

Hemtjänstcheferna hade fått information från beställarna att ersättningen utgick från att personalen är 82 procent av sin arbetstid hos kunderna. *”Men det finns det ingen som klarar. Då blir det genast pannkaka*, sa en chef. Istället räknade de med 75 procent, men ansåg inte att det heller alltid fungerade, trots att företaget hade låg sjukfrånvaro.

Tidsberäkningen av hemtjänstens insatser

Enligt hemtjänstcheferna och personalen var det i allmänhet inte några problem med vilka insatser som de äldre blev beviljade. Däremot fanns olika problem kopplade till tidsberäkningen för insatserna. De situationer där de hade synpunkter på tiden de hade till sitt förfogande var,

- när ett biståndsbeslut var helt nytt
- tiden som beviljades efter en omprovning
- när en kund fick förändrade behov tillfälligt eller mer stadigvarande

Tidsschablonerna tillämpas på olika sätt

Intervjuerna med utförarna visade att de olika stadsdelsförvaltningarna arbetar med tidsschablonerna på olika sätt. Det fanns erfarenheter både från stadsdelsförvaltningar där den beviljade tiden oftast bedömdes vara rimlig och från andra där tiden ofta ansågs både vara otillräcklig och orealistisk. När besluten följde schablonerna fungerar det så flera av cheferna. Problemen uppstår när de reduceras. En erfarenhet som cheferna hade var att tidsberäkningen för dem som hade större hjälpinsatser ofta var mer realistisk än för dem som hade mindre insatser. Men åsikterna skiftade. Att schablonerna inte tar någon hänsyn till att det tar längre tid att hjälpa personer med demens var en kritisk synpunkt.

Några chefer ansåg att det vore bättre om tidsåtgången bedömdes utan hjälp av några schabloner. En sa att det kan vara svårt med schabloner även för inhandling. *”En del kunder står med handlingslistan i dörren. För andra kan det ta en halvtimme att komma fram till vad som behöver handlas. Då återstår 15 minuter av den beviljade tiden”*.

Det framgick att hemtjänstchefernas förtroende för biståndshandläggarna var bättre i de stadsdelar där de var mer nöjda med tiderna. *”Biståndshandläggningen fungerar i stort sett bra”* ansåg en av cheferna i en sådan stadsdel medan en chef som inte var nöjd bedömde att tiderna i snitt var omkring tio procent för lågt beräknade.

Ett exempel där tidsberäkningen ofta inte fungerade var enligt både chefer och personal, ersättningen när det krävs dubbelbemanning för att till exempel förflytta en person. Ersättningen för den extra personalen var ofta bara för tio minuter oavsett hur lång hela insatsen var. Det var den tid det tog att förflytta en person från sängen till en rullstol och tillbaka till sängen igen, efter att en person hade duschat, ätit frukost eller något liknande. Problemet var att den extra personalen ofta inte kunde göra någon annan insats under tiden och att hemtjänstenheten därför hade dubbla lönekostnader under hela insatsen. Det kan fungera på ett servicehus, men inte i hemtjänsten så både chefer och personal. *”Schemat med dubbelbemanningen pajar direkt och får följd effekter hela dagen, så en av de fackliga företrädarna”*.

De intervjuade cheferna i ett av företagen gav ett exempel på vilka konsekvenser det kan få för en enskild person när behovet av dubbelbemanning inte ersätts med tillräckligt med tid. Det gällde en 95-årig kvinna, som inte kan göra något själv. Hemtjänsten var beviljad tio minuter morgon och kväll för en extra personal för att hjälpa henne med förflyttningar. Chefen berättade att för att klara av att hjälpa

den här kunden inom de beviljade tidsramarna, hade hon sagt att personalen fick låta kvinnan ligga i sängen och göra sina behov istället för att hjälpa henne till toaletten. *”Den som går dubbelt kan ju inte springa därifrån om de har satt henne på toan”*. Enligt chefen var det omöjligt ur ekonomisk synvinkel att vänta de ca 20 minuter som ett toalettbesök kan ta. *”Det är ingen som har de timmarna. Vi får inte betalt för dem. De (biståndshandläggarna) avslår de timmarna även om vi klickar i Paragå”*.

Kundernas behov av hemtjänst växlar

Ändrade och varierade behov är en del av hemtjänstens vardag. Även om arbetet i en hemtjänstenhet utgår från ett schema där alla insatser är inlagda, händer det något varje dag med en eller flera av kunderna som medför att planerna måste ändras. Ett av vårdbiträdena konstaterade att *”varje dag händer tusen saker som inte är förutbestämda. Man måste lägga en planering som tar hänsyn till detta”*. Det var således inte ovanligt att det uppstod situationer där det var nödvändigt att hjälpa en eller flera kunder betydligt längre tid än den som var schemalagd. Eftersom det var osäkert om akuta insatser godkändes i efterhand innebar det ett risktagande för hemtjänstenheten att utföra dem. Erfarenheterna som redovisades i intervjuerna visade att det var långt ifrån säkert att utförd tid utöver den som var beviljad godkändes. Cheferna berättade om de svåra eller omöjliga avvägningar de gjorde när en kund behövde mer hjälp och kanske befann sig i en akut situation. Det rörde sig ofta om svåra situationer där hemtjänstutförarna inte kunde avstå från att utföra mer hjälp oavsett om de fick ersättning eller inte utan att bryta mot flera grundläggande regler. Ofta gick det inte att få ett godkännande i förväg och hjälpen kunde inte vänta.

Tiden minskas ofta vid omprövning/nyprövning

Enligt samtliga intervjuade var det vanligt att den beviljade tiden minskades vid omprövningar och nyprövningar även om insatserna var oförändrade. Den beviljade tiden kunde enligt både chefer och personal också minskas om redovisningen i Paragå visade att hemtjänsten under en viss månad inte hade varit hemma hos en kund hela den beviljade tiden. Förändringarna kunde vara radikala och det fanns många exempel.

En chef berättade om erfarenheterna från 2014 när en biståndshandläggare i en stadsdelsförvaltning hade haft i uppdrag att ompröva de tider som hemtjänstkunderna var beviljade. Hon hade följt med hemtjänstpersonalen i arbetet och gjort sina bedömningar på plats. En av de berörda cheferna berättade att *”antalet timmar minskade, men med samma insatser”*. Ett exempel gällde en kvinna som hade haft 130 hemtjänsttimmar per månad, men som fick dem minskade till 78 timmar. Kvinnan hade psykiska besvär och hade haft hjälp i många år. Följden av att hemtjänsttimmar drog ned blev att hon inte klarade sig hemma längre utan fick flytta till ett vård- och omsorgsboende. Där avled hon efter en tid. Både företaget och anhöriga hade utan framgång försökt att få tiden återställd. Enligt chefen minskades inte tiderna lika radikalt längre i den stadsdelsförvaltningen. *”Har man*

åtta timmar kanske de reduceras till sju. Har man 19 timmar reduceras det till kanske 14. Bråkar vi kanske vi får upp det till 15 timmar” berättade chefen.

De intervjuade cheferna och personalen upplevde att det var svårt för dem att få igenom sina förslag till biståndshandläggarna när de ville utöka tiden hos en pensionär. Det gällde även fall där tidsredovisningen i Paragå visade att de beviljade insatserna ofta tog längre tid att utföra än den beviljade tiden. När hemtjänstheterna inte ansåg att de kunde klara av ett uppdrag inom ramen för den beviljade tiden krävde stadsdelsförvaltningarna vanligen att de skulle skriva en omvårdnadsplan¹⁸. *”Vi måste skriva och förklara varför det inte fungerar. Sedan kanske man får tillbaka den med ett avslag. Fungerar det fortfarande inte, då får man skriva igen. Det är mycket mer administration med det här”*, sa en av cheferna.

Nya beslut med mindre bedömd tid för samma insatser väckte enligt de intervjuade, upprörda känslor. En chef undrade *”hur kan man minska beslut för personer som är mycket gamla och har stora behov av vård och omsorg. Hur vanligt är det att de blir piggare”*, frågade sig en av cheferna. En annan ansåg att *”misstron bygger på fundamentalt tankefel, att tro att utföraren har incitament att överdriva behoven. Men de är tillräckligt stora och växer ändå!”* Den biträdande chefen som deltog i intervjun fortsatte *”Inga av våra kunder vill ju att vi ska vara där för mycket. [...] De lever i sin värld och tror de kan allt själva. De har ingen sjukdomsinsikt och behöver motiveras att vilja ta emot hjälp så de får sin mat, att de inte går ner i vikt, ramlar eller allt vad som kan hända”*.

En annan av cheferna ansåg att utförarna måste få en större rätt att variera insatserna när behoven ändrades än de tio procent som är den nuvarande regeln. Att företagen skulle få det förtroendet och att beställarna skulle kunna förlita sig på dokumentation av registrerad tid i systemet. *Det skulle behöva vara 20-30 procent*, ansåg chefen men kombinerades med en vassare uppföljning från staden för att förhindra att möjligheten missbrukades. De andra cheferna ifrågasatte också förhållandet att de inte kunde vara säkra på att de fick ersättning för all den tid som de utförde. Att de i akuta situationer fick ta en ekonomisk risk när de hjälpte personer vars biståndsbeslut inte gav tillräcklig tid för de insatser som skulle utföras, eller vid oplanerade eller akuta insatser. *”Det är inte vi som ska stå för deras neddragning tycker jag”*, sa en av cheferna.

Relationen mellan beställarna och utförarna

Den var enligt hemtjänstutförarna viktigt att det fanns förtroende mellan dem och biståndshandläggarna men det fanns sedan länge en förtroendeklyfta mellan dem. Enligt en av de intervjuade hade det funnits en förhoppning att Paragå skulle bidra till att tilliten skulle öka i och med att den utförda tiden registreras. En av cheferna sa *”jag tror inte att det finns någon enhetlig lösning. [...] Det måste bygga på att det finns ett förtroende mellan handläggare och dem som utför tjänsterna.*

¹⁸ I Paragå finns en speciell sådan blankett.

Samtliga chefer berättade om diskussioner som de hade haft med biståndshandläggare angående hjälptid som de ansåg var otillräcklig. Intervjuerna visade att konakterna kunde vara mycket frostiga. Både en chef och en personal beskrev det som *"ett krig"*. En av de intervjuade cheferna berättade att hon hade skickat ett brev till en stadsdelsförvaltning med synpunkter på tidsberäkningen. Svaret innehöll insinuationer om att företaget fuskade med tiderna, att de bara tänkte på pengar och att det fanns andra utförare i stadsdelen.

Biståndshandläggarna behöver ha kompetens

Både cheferna och personalen inom hemtjänst framhöll vikten av att biståndshandläggarna har erfarenhet och kompetens för att kunna fatta rätt beslut. I flera av intervjuerna framkom att det var hög personalomsättning bland biståndshandläggare. Utförarna upplevde täta byten av biståndshandläggare som negativt. Det tog tid innan de nya hade lärt känna sina klienter. Flera ansåg att de nyanställda biståndshandläggarna var tuffare än de äldre. De intervjuade pekade på svårigheterna för biståndshandläggarna att i vissa situationer kunna få information direkt av de äldre. De ansåg att det skulle kunna underlätta för dem att ibland fråga utförarna om hur situationen var. *"Det skulle även kunna vara smidigare för de äldre, som kanske inte alltid förstår eller kan beskriva sina hjälpbehov"*, sa en av de intervjuade cheferna.

En av de intervjuade hemtjänstcheferna berättade om samarbetet med en biståndshandläggare som nu hade slutat. *"Hon kunde säga att jag beviljar dusch, säg till om det inte går, men ni ska jobba på att det ska gå. Så kunde vi göra det och vi fick in folk i duschen, alternativt att det inte gick och då fick hon ta bort det ur beslutet"*. Med henne hade det inte varit några diskussioner om tider eller insatser. Samarbetet med efterträdaren var annorlunda. Chefen berättade att hennes personal under en längre period, med den tidigare biståndshandläggarens goda minne, hade försökt motivera en man att ta emot olika hjälpinsatser. Efter en tid gick han med på att duscha. Då ringde chefen till den nya handläggaren och sa att de nu fick duscha honom och bad henne att *"sätta in det i beslutet"*. Den nya biståndshandläggaren ville först fråga mannen och ringde honom. Då svarade han att han kunde duscha själv och fick inte den hjälpen beviljad, trots att han enligt hemtjänstchefen behövde det.

Flera av cheferna sa att bedömningarna av hjälpbehovet när kunder kommer hem från sjukhus inte alltid stämde. En av dem sa, *"det kan låta som att det här kommer att bli jättejobbigt. Så blir det inte det utan tvärtom. Sedan kan det vara åt andra hållet nästa gång. Då får vi en utredning som säger att det här verkar lättvindigt. Hon ska inte ha så mycket hjälp. Så kommer vi dit och då är det kaos"*.

Att biståndshandläggarna exempelvis visste vad demenssjukdomar eller stroke innebar ansåg hemtjänstcheferna också var viktigt för att fatta rätt beslut. En av cheferna sa, *"de är svårt för dem att kunna alla sjukdomarna. Har man kompetens när det gäller demens, då får man en annan beställning för då förstår man behovet. Det*

är skillnad. Men en handläggare som inte kan detta och bara går efter schablon då kan vi från början se att det inte fungerar.”

Ersättning för utförd tid innebär ett annat sätt att arbeta

Intervjuerna visade att den nuvarande ersättningsmodellen, hade bidragit till olika förändringar av hur hemtjänsten planerar och organiserar arbetet. De största förändringarna gällde schemalaggningen. Från att tidigare ha arbetat snabbt för att hinna med många korta insatser, gäller det nu, för att maximera intäkterna, att personalen istället får så mycket registrerad tid hos kunderna som möjligt. En av de fackliga företrädarna sa att *”nu gäller det att inte arbeta fort utan att utföra all planerad tid. Alla förstår inte att de måste anställa fler och att de har råd med det”*. Den fackliga företrädaren ansåg att enheterna borde ha förstärkt grundbemanning och *”täckta schemat till 110 procent för att kunna utföra alla planerade insatser, trots frånvaro och andra oplanerade händelser”*.

Personalens scheman styr hemtjänstens arbete

Intervjuerna visade också att schemalaggningen hade blivit viktigare sedan ersättningsystemet ändrades. Cheferna berättade att de numera la ut all beviljad hemtjänsttid i personalens scheman. Sedan Paragå infördes var det enligt personalen vanligt att administratörer hade övertagit uppgiften att göra personalens scheman. Som en följd av det ansåg några att deras inflytande över arbetet hade minskat. Det gällde både vilka kunder de arbetade hos och möjligheten att vara flexibel vad gäller insatsens längd.

En annan förändring var att det hade blivit viktigare att undvika långa gångtider mellan de olika vårdtagarna. *”Restiderna har blivit så dyra nu sedan tidsregistreringen infördes”* sa en av cheferna. Personalen fick därför arbeta i ett begränsat område. De kunder som bodde mer ensligt kunde upplevas som problem. *”Vissa kunder blir Svarte Petter, som man helst vill välja bort”*, sa en annan chef. Ett sätt att minska gångtiderna var att planera in längre besök hos kunderna. *”Det är helt världslöst utifrån vårt perspektiv som utförare att behöva transportera oss för några korta minuter. En timma kan inte vara uppdelad i tolv femminutersdelar”*. Längre besök trodde flera av cheferna också var något som kunderna uppskattade. Att personalen inte stressade utan tog det lugnt.

En personal arbetade i en liten enhet med ett begränsat geografiskt område, där arbetet planerades med stor hänsyn till vilken personal som passade bäst hos de olika kunderna. Det bidrog enligt den intervjuade till att arbetet blev roligt. En annan personal hade erfarenheter från en tidigare arbetsplats att gemensamt göra scheman i arbetsgruppen. *”Vi visste vilka som passade ihop. Det är världens roligaste arbete under rätt förutsättningar. Annars hade jag ju inte varit kvar så länge”*.

Problemen med de scheman som användes nu som personalen berättade om gällde konsekvenserna för pensionärerna när schemat inte tog hänsyn till kontinuitet och för personalen när det omfattade alltför många arbetsuppgifter eller inte innehöll

några raster. De gav exempel på scheman som saknade tid för lunchrast, eller omfattade besök hos 25 personer en kväll. De betonade också vikten av ”luftiga” scheman, som tillåter förskjutningar om de får ett larm som kräver att de rycker ut.

Flera ansåg att scheman som gjordes med Stockholms stad schemalägningsprogram¹⁹ var svåra att använda. Två av de privata företagen använde schemalägningsverktyg, som också gav ett underlag för att beräkna om den beviljade tiden för insatserna hos kunderna räckte. De övriga två fortsatte att göra sin dagliga planering ”för hand” i dialog med personalen.

Svårt att ändra arbetssätt

Trots möjligheterna att kunna arbeta i ett lugnare tempo hade det varit en svår omställning för många i personalen att övergå till att registrera tid. Alla tyckte inte att förändringen enbart var positiv. ”Nu ska personalen vara kvar tiden ut och bygga relationer. Och det är ett jättearbete att lära de gamla i personalen att tänka om och det tar tid”, sa en av cheferna. En annan chef sa ”Det blev kulturkrock med en gång”, när personalen istället för att arbeta snabbt fick uppdraget att stanna kvar hela den planerade tiden. En av de intervjuade cheferna sa ”vi har ju haft motsatt målsättning tidigare”.

Svårigheterna att stanna kvar kunde ha med kompetensen att bygga upp en relation med vårdtagare att göra eller om man kunde språket tillräckligt för att kunna göra sig förstådd. En av cheferna sa att det ställs högre krav på att personalen kan svenska nu. ”Personalen måste kunna prata med de äldre för att det ska bli ett bra kontaktmannaskap. Det är svårt att bygga relationer utan ett bra språk, och då kan det vara svårt att stanna kvar tiden ut. Det här sättet med korta besök, in och ut, passade kanske bättre för dem som har svårt med svenskan.”

Flera av personalen upplevde att de i och med det nya ersättningsystemet hade fått ett tydligare ansvar, att dra in pengar till sitt företag ”De är ju helt beroende av att vi stannar hela tiden”, sa en av personalen. De berättade om chefer som framhöll personal som jobbade in ”mycket paragåtid”. Det förekom också tävlingar inom visa företag om vem i en personalgrupp som hade mest registrerad tid. Priserna hade varit en weekendresa eller något liknande. Men det fanns olika svårigheter. När arbetet hos en pensionär gick fortare än planerat kunde personalen ibland känna att de störde dem eftersom kunderna inte alltid vill att de ska stanna. En personal berättade; ”På kvällarna kan en pensionär säga, att jag vill inte ha någon hjälp”. Kanske ser de på TV och ”då räcker det med att jag brer en smörgås. De är nöjda och vill att man ska gå. Då kan det vara en kvart kvar av klocktiden. Det är då det blir de här fuskgrejerna när man ser personal som är kvar i trapphuset”.

En annan risk med att logga ut för tidigt var enligt den intervjuade personalen att biståndshandläggaren kunde tro att den beviljade tiden var för lång och att de då

¹⁹ De kommunala enheterna i Stockholms stad måste använda schemalägningsverktyget Schemas.

skulle minska den beviljade tiden. Det kunde innebära problem för företagen eftersom tiden behövdes vissa dagar.

Förändrat fokus i arbetet

Intervjuerna visade att personalen hade mycket blandade erfarenheter av hur arbetet hade förändrats sedan det nya ersättningssystemet hade införts. Det fanns de som nu hade möjlighet att arbeta i ett lugnare tempo medan andra gav exempel som visade att situationen hade blivit ännu tuffare än tidigare. Några av de intervjuade beskrev situationen som att det var en jakt på minuter. Fokus borde enligt de intervjuade ligga på att pensionärerna får det stöd och den hjälp som de är beviljade. *”Inte den exakta tiden. Det är inte det som är det viktigaste utan hur personen känner sig”*.

De fackliga företrädarna berättade att Kommunal ansåg att det nya ersättningssystemet gav personalen bättre förutsättningar i arbetet jämfört med den tidigare modellen med nivåer. De var dock medvetna om att alla medlemmar inte delade den uppfattningen. En av dem sa att förväntningarna på det nya ersättningssystemet var att *”det inte skulle bli samma stress för personalen och de äldre skulle få sin tid. Sen tycker jag inte att det har fungerat riktigt så”*. Hon trodde att personalen, om hon skulle fråga, nog skulle säga att det inte hade blivit bättre. Många tyckte enligt henne att det hade blivit krångligare, minutövervakat, mindre flexibelt, och att de hade förlorat möjligheten att dag från dag avgöra vad som var bäst för kunderna. Det som försvårade var att deras scheman numera angav insatsernas längd på minutnivå med (för) korta gångtider emellan kunderna. Att det fanns pausar inlagda i schemat ansåg de var nödvändigt för att klara de dagliga variationerna i arbetet.

Intervjuerna visade att en del av personalen upplevde att tidsregistreringen var ett uttryck för misstro mot yrkesgruppen och önskade en större tillit från uppdragsgivarna. En av den intervjuade personalen sa; *”Man måste komma ihåg att Paragå inte mäter att vi har varit där och gjort hemtjänst. Paragå visar att en personal har varit i närheten av bostaden en viss tid. [...] Den mäter inte om vi har varit trevliga, om vi har bäddat sängen, den mäter inte om vi har varit ordentliga när vi har gjort intimhygienen. Inget sådant mäter Paragå [...] Det är en felprioritering som kostade 40 mkr i onödan. I stället för att anställa fler personal för de pengarna. För underbemanning har ju varit ett problem hela tiden. Nu har man istället ett administrationsberg. Nu har man anställt administratörer istället”*.

En annan av den intervjuade personalen berättade att de ibland fick frågan om de exempelvis skulle hinna duscha en viss person på en halvtimme. *”Vi säger, det har vi hunnit, men det finns inga marginaler. Det är minimalt. Så skönt det skulle vara om det var lite ordentlig tid innan den där duschen och efter”*.

Det framkom att personalen ansåg att tiden på något sätt behövde regleras, men de önskade att istället för minuter ha *”någon slags ramtid att utgå ifrån”*. I vissa

fall tyckte de dock att en fast tid för en insats var bra. Ett exempel gällde promenader. *"Då vill man vara ute en timma och inte en kvart. Annars är det viktigaste att man gör det man ska [...] men det kan ändå behövas någon slags gräns"*.

En annan följd av att arbetet nu var mer styrt var enligt några av de intervjuade att det var svårare att låta pensionärerna medverka. *Förr var det hjälp till självhjälp [...] att kunna pusha dem att göra saker själv, men man är så styrd att det går fortare om jag gör det istället"*

Tidsregistreringen hade också fört med sig att hemtjänstpersonalen nu arbetade mer på egen hand. En av de intervjuade hade tidigare samarbetat mer med sina kollegor och de hade ibland kunnat improvisera. Hon sa, *"det är ju det som är det roliga. Att arbeta i bra grupper. Att man håller kontakten. Nu hjälper jag dig. Nu hände det här. Jag fick en avbokning. Vi går tillsammans till Hasse och får honom att skratta lite. Det är så små saker som behövs"*.

Ur de äldres perspektiv ansåg en av de fackliga företrädarna att det var positivt att kunna säkerställa att de äldre fick sin tid även om den ibland var för kort. *"Det är enklare att påvisa att någon verkligen varit där och gjort insatser"*.

Övriga förutsättningar för hemtjänsten

Tid för planeringsmöten, reflektion och stöd

Intervjuerna visade att övergången från fast ersättning till utförd tid hade medfört att det var vanligt att mötes- och planeringstid hade minskats, både i hemtjänstföretagen och kommunala enheter. *"Att inte ha möten var ett sätt att spara pengar"*, sa en av de intervjuade. Istället för att som tidigare ha haft morgonmöten och/eller gemensamma veckomöten hade vissa enheter ersatt dem med möten varannan vecka eller med att enbart ha de månatliga arbetsplatsträffarna (APT). Några enheter hade fortsatt att ha korta morgonmöten.

Det var emellertid viktigt, ansåg hemtjänstpersonalen att ha tid att planera sitt arbete och att prata om arbetet. Både att få och att kunna ge information vid arbetsdagens början och slut. Det måste enligt de intervjuade finnas förutsättningar för personalen att kommunicera med varandra. *"Mycket händer som behöver rapporteras"*, konstaterade en intervjuad. Hon sa att det kunde vara pinsamt att inte kunna svara på frågor om vad som exempelvis hade hänt vid ett läkarbesök när anhöriga frågade. En annan personal som framhöll vikten av regelbundna möten sa att *"vi behöver hitta strategier för att utföra arbetet. En del pensionärer är knepiga. Alla släpper inte in oss. Någon kommer på ett knep. Vi behöver tala om tecken på att pensionärerna förändras. Varför skällde hon ut mig idag? Vad kan det bero på? Har en vän gått bort? Den kunskapen eller informationsöverföringen finns det ingen tid till inom hemtjänsten. Vi har dragit ner på morgontiden. Det tyckte vi var fel, men det finns ett tryck på att vi måste spara pengar"*.

En av cheferna ansåg att timersättningen inte räckte för att ha tillräckligt med mötestider. Hon betonade vikten av att personalen inte bara arbetade hos vårdtagarna. De behövde enligt henne också ha tid att reflektera. *”Varför är det viktigt? Jo för de som vi hjälper är inte bara de vanliga äldre. Det är också personer med psykisk sjukdom och missbruk [...] vi möter mer komplexa problem”*. Även hennes personal önskade att de kunde ha mer tid för olika möten.

För att utveckla kvaliteten krävdes det enligt en annan av hemtjänstcheferna att, *”att personalen får vara med i planeringen. Att vi tar hänsyn till önskemål [...] sedan att man följer upp det. Blev det som du hade tänkt dig? Det tror inte jag att vi är så duktiga på. [...] Jag kan ju bara säga att det inte fungerar på bästa sätt här. Det utrymmet finns inte”*.

De intervjuade sa att personalen också hade behov av att träffa sina chefer för att rådgöra om olika frågor. Att till exempel berätta att tiden hos en vårdtagare inte var tillräcklig. Det var också viktigt att få höra att chefen hade försökt att få mer tid, men inte hade lyckats. *”Då behöver jag inte bli irriterad på det längre”*.

Tidsregistreringsystemet Paragå ger ökad administration

Paragå hade enligt de intervjuade bidragit till att öka administrationen. De hemtjänstenheter där de arbetade hade anställt fler administratörer, något som bidrog till ökade kostnader. Administratörerna arbetade med schemaläggning, kontroll och att godkänna uppgifter i Paragå. En av cheferna berättade att de aldrig hade arbetat så mycket med administration tidigare. *”Vi kommer att få fyra procents ökning på ersättningen. Minst två procent går till löneökningen. De övriga två procenten går till administrationen”*.

Tekniken

De intervjuade hade blandade erfarenheter av och synpunkter på att arbeta med Paragå med hjälp av telefonerna. De unga var generellt mer positiva än de äldre. Många tyckte att det var bra att via telefonen ha tillgång till dokumentation och GPS. En sa, *”jag tycker att det är bra med en smartphone med GPS. Att jag kan [...] klicka på en pensionär så att den dyker upp på en karta, klicka så att jag får upp information [...] om den biten med Paragå skulle fungera tycker jag att det vore bra.*

Samtidigt visade intervjuerna att all personal inte *”kom överens med telefonerna”*. Ibland var det svårt att logga in. *”Systemet hade haft en del barnsjukdomar”*. Eftersom ingen av de intervjuade ville använda telefonen hemma hos kunderna kunde det också vara svårt att hitta ett bra ställe där de kunde utföra de olika registreringarna i Paragå. Det som stod till buds var ibland trappuppgångar eller ute på gatan, vilket inte var optimalt. Att göra anteckningar i den sociala dokumentationen med hjälp av telefonen kunde också vara svårt i jämförelse med att skriva direkt i en dator. En hemtjänstpersonal sa att hon nu dokumenterade mindre än tidigare, då hon hade gjort det i samband med att arbetsdagen var slut.

En fråga för hemtjänstpersonalen var när och var de skulle logga in, respektive logga ut. De flesta föredrog att logga in sig innan de gick in till en kund. De tyckte

att det kändes oartigt att stå i farstun och fingra på telefonen. I samband med att de avslutade en insats tog de ofta med sig soppåsen. Det var inte ovanligt att soprummen låg en bit ifrån bostaden något som kunde innebära att de loggade ut på fel adress²⁰.

Ett annat problem var enligt personalen hur de ska agera när båda makarna i ett par har hjälp. Paragå kräver att de byter inloggning när de har hjälpt en och ska börja hjälpa den andre. Det tyckte inte de intervjuade kändes bra.

Ökad insyn och kontroll

Cheferna och även några av personalen var positiva till de nya möjligheterna till insyn och kontroll i hemtjänsten. Att det nu går att kontrollera tidsåtgången och vad som faktiskt utförs hos de enskilda kunderna. Inte minst i kontakt med anhöriga. Cheferna konstaterade att det var bra för dem att kunna se hur personalen använde tiden. En av dem sa att det fanns en historia i hemtjänsten med misstankar om att en del personal fuskade med tiden hos pensionärerna. Det innebar, ”att kunden faktiskt inte fick tiden. [...] Nu kan vi se exakt. Vi kan prata med personalen hur det kommer sig att de blir klara tidigare.”

Samtidigt berättade personalen att de kontroller som arbetsgivarna nu gör av hur de använder tiden kan upplevas som ett stressmoment. Det var inte ovanligt, berättade personalen att cheferna skrev ut scheman och markerade de intervall i schemat där det inte klart framgick vad de hade gjort och ville ha en förklaring. Det kunde röra sig om några minuter när de hade handlat något att äta eller varit på toaletten.

Anställningsförhållanden och arbetsmiljö

Både chefer och personal framhöll betydelsen av trygga anställningsvillkor och de fördelar som ett kollektivavtal ger. En av de fackliga företrädarna betonade vikten av ”att som personal inte behöva vara rädd att förlora jobbet om du ifrågasätter något. Det är du om du bara blir inringd gång från gång”.

Flera av hemtjänstpersonalen framhöll hur roligt och intressant det är att arbeta inom hemtjänsten, om förutsättningarna är bra. Det framkom i intervjuerna att det var många äldre och erfarna undersköterskor och vårdbiträden, som hade slutat arbeta i hemtjänsten den senaste tiden. En orsak var enligt cheferna att många gick i pension. En annan anledning var enligt personalen att arbetet hade blivit mycket tufft. En av de intervjuade sa, ”man måste ha lite olja i maskineriet och där är det slut nu. Jag har inte ork ens till en fritid. Det är bara återhämtning under tiden man är ledig”. En annan av personalen sa ”Paragå har inte tänkt på att bra arbetsmiljö för personalen är en förutsättning för att vi ska kunna ge god vård. Det har man bortsett från. Hade man tänkt på det [...] då borde man ha lagt in små pauser. Då man hinner köpa en banan”. Flera av de intervjuade ansåg att företagets vinstkrav ofta leder till kompromisser med personalens arbetsmiljö. Numera

²⁰ Det ger en felmarkering i Paragå.

får de inte vidareutbildning i någon större omfattning och personalvården i övrigt hade också reducerats.

Varierande anställningsformer inom hemtjänst

Intervjuerna visade att det förekom många olika anställningsformer bland de hemtjänstföretag som ingår i Stockholms stads valfrihetssystem. De krav som ställs i avtalet är att; ”*utföraren ska använda sig av anställningsformer och en organisation som garanterar rätt kompetens för den enskilde. Timanställningar får exempelvis inte användas på ett sätt som äventyrar tryggheten och kontinuiteten för den enskilde* (Stockholms stad 2014).

En av de fackliga företrädarna bedömde att omkring 50 procent av företagen hade kollektivavtal. Samtliga av de intervjuade chefernas företag hade kollektivavtal, något som de ansåg hade stora fördelar. Både för dem som företagare och för personalen. Bland företagen som inte hade kollektivavtal fanns det enligt de fackliga företrädarna både exempel på dem med bra anställningsavtal och arbetsförhållanden och de som de inte ansåg var rimliga. Några sådana exempel var enligt de fackliga företrädarna företag:

- där de anställda, bara fick betalt för tiden de arbetade hos en kund, men inte för restiden.
- som anpassade sina anställningar till reglerna för olika bidrag på arbetsmarknaden. När ett bidrag upphörde avslutades anställningen.
- som inte följde arbetstidsreglerna och som lät anställda arbeta mycket långa arbetsdagar, sju dagar i veckan. Det fanns exempel där sådana arbetsförhållandena hade pågått i flera år.

Det framkom också andra exempel på förhållanden som klart strider mot arbetsrätten. Facket var inkopplat i flera fall. En av de fackliga företrädarna ansåg att det ställdes för låga krav på företagen som bedrev hemtjänst. Vem som helst fick enligt henne starta hemtjänst. Kraven behövde höjas.

Vanligt med timanställd hemtjänstpersonal

Ett speciellt förhållande för hemtjänst är att behovet av personal varierar över tid. Anledningen är att antalet uppdrag och dess omfattning ständigt förändras. Alla hemtjänstutförare använde sig därför av timanställd personal. I vilken utsträckning varierade mellan de olika enheterna. En del företag använde timanställda för att täcka upp sitt ordinarie schema. Vissa företag ger den timanställda personalen sina uppdrag med ibland bara någon dags varsel. Även de som kontinuerligt arbetade på en arbetsplats. Det var vanligt att personal fick arbeta som timvikarier tills de riskerade att bli ”*lasade*”²¹. Det bidrog enligt en av de intervjuade till att det ständigt var många nyanställda inom hemtjänsten. Bland de timanställda fanns också de som arbetar inom hemtjänst under en begränsad tid, ofta parallellt med studier.

²¹ Begreppet lasad innebär att en person omfattas av reglerna i Lagen om anställningskydd (SFS 1982:80) och har företrädesrätt till en fast anställning.

En av de fackliga företrädarna menade, att *"hemtjänsten delvis lever på dem som inte får något annat jobb"*. Det fanns enligt henne *"speciellt inom hemtjänsten, stor okunskap om vilka rättigheter man har som anställd."* Många var unga och utlandsfödda och visste inte vilka krav de kunde ställa. Otrygga anställningsförhållanden bidrog till att de anställda var tysta och inte ställde krav. Det vågade de inte eftersom de då riskerade att inte bli efterfrågade.

Behov av mer personal

Både chefer och personal uttryckte oro för personalsituationen inom hemtjänst. Både för hur den var i dagsläget men också på längre sikt. Enligt cheferna var det inte svårt att anställa eftersom det finns många som vill ha jobb, men tillgången till utbildad personal med god svenska var begränsad. Om några år förväntade de sig att det skulle bli ännu svårare. En av hemtjänstpersonalen ansåg att det var för lätt att få jobb inom hemtjänsten. En av de intervjuade i personalen sa att *"gruppen äldre ökar och då kan det inte vara så att antalet som arbetar i hemtjänsten blir färre och färre. Man måste inse på alla nivåer att hemtjänsten är ett framtidsjobb. Hur ska vi kunna göra det attraktivt? Hur ska folk orka arbeta kvar? Hur ska folk vilja arbeta kvar?"*

Åsikter om hemtjänstens kvalitet?

Hemtjänstcheferna och personalen besvarade också frågor om hemtjänstens kvalitet. Relativt bra var det vanligaste omdömet. En av cheferna som hade arbetat en kortare tid i sin enhet sa, *"När jag kom hit blev jag positivt överraskad. [...] De flesta har arbetat tio år eller längre [...] de tycker att jobbet är meningsfullt och har en så fin syn på de personer som de hjälper"*. Därför trodde hon att hennes personal hade svårt att känna igen sig i medias negativa bild av hemtjänsten. En annan av cheferna sa, *"jag tycker att vi ger en mycket bra omsorg. Grunden är att personalen är erfaren och duktig, har goda kunskaper och påtalar förhållanden som kan vara problematiska för de äldre. Vi försöker lösa det, [...] men när vi får maginfluensa så blir det dippar"*.

En tredje chef pekade på några av svårigheterna att bedriva hemtjänst. *"Jag har höga krav och ideal om hur det skulle kunna se ut, och jag ser alltid brister, saker man skulle kunna göra mycket bättre. Det ena benet är hur du bemöter kunder. Du ska kunna se och läsa av alla personer och miljöer. Det andra benet är ansvarstagande, hur du organiserar arbetet hemma hos den äldre. Följer du genomförandeplanen? Följer du upp den? Där haltar vi nog alla. Man behåller ofta den personal som kunderna tycker om, men det måste till mer än att bara vara omtyckt!"*

De intervjuade personalföreträdarna hade delvis en annan uppfattning än cheferna. En av dem sa *"jag tycker inte att hjälpen är så individbaserad som man säger att den ska vara, man tar inte så stor hänsyn till individuella förutsättningar. Det skulle kunna vara bättre [...] att man anpassar hjälpen exempelvis till svårt sjuka och till dem som har demens. Det görs inte alltid"*.

Personalföreträdarna upplevde att många äldre var tacksamma för att de fick hemtjänst och att hemtjänsten ofta hade en stor betydelse i deras liv. Ibland var hemtjänstpersonalen de enda som de träffade på hela dagen. Det var vanligt att kunderna började få hjälp sent, när hjälpbehoven redan var stora. De sa att många äldre inte verkade känna till att det finns hjälp att få och att det var vanligt att kunderna inte ställde så höga krav på hemtjänsten.

Kontinuitet och medbestämmande ger god kvalitet?

De intervjuade var mer överens om vilka förutsättningar som bidrog till god kvalitet än om hur kvaliteten var. En av personalen sa att *"hemtjänst med god kvalitet är att de äldre känner trygghet och kan leva självständigt, mer självständigt än om de inte hade hemtjänst"*.

Att hemtjänst ges med kontinuitet framhölls som den enskilt viktigast kvalitetsfaktorn samtidigt som det framkom att hemtjänsten i praktiken inte alltid uppnådde detta. En av personalföreträdarna sa; *"Kontinuitet är att det inte är nya personer som kommer varje gång. Att den personal som utlovats verkligen kommer och vet vad de ska göra så att de äldre slipper att berätta vad. Enligt min uppfattning är det vad de äldre klagat på, att det är för många som kommer."* Hon arbetade regelbundet som vikarie och blev då ofta ifrågasatt av de hjälptagare som hon inte hade träffat tidigare.

I de enheter/företag som cheferna arbetade i var personalen kontaktpersoner. En av cheferna sa att *"ordinarie personal som är kontaktperson brukar ofta höjas till skyarna av de äldre, men vikarier brukar man inte gilla."* Intervjuerna med personalen visade dock att inte alla hemtjänstföretag tillämpar kontaktmannaskap.

En nackdel med kontinuitet var enligt några av cheferna att de starka band som uppstår mellan kunderna och personalen kan göra det svårt att ersätta dem vid semestrar och annan frånvaro. Förutom kontinuitet, framhöll de betydelsen av de äldres möjligheter att ha inflytande och medbestämmande. En betonade vikten av att kunderna kan styra sin vardag och vården- och omsorgen. *"Vi kommer in i deras hem och ska utföra ett arbete och våra kunder måste få bestämma vad vi ska göra, hur det ska ske."*

Lagen om valfrihet (LOV) hade enligt en av de fackliga företrädarna bidragit till att ge hemtjänstens kunder något mer inflytande. Framförallt var det möjligheten att byta hemtjänstutförare som hade gjort det lättare för dem att få gehör för vilken personal de skulle få hjälp av. Sedan det nya ersättningssystemet hade införts ansåg hon dock att hemtjänsten på andra sätt hade blivit mindre flexibel. Något som kunde minska de äldres inflytande över den dagliga hjälpen. Schemat styrde personalens arbete hårt och det hade blivit svårare att improvisera. *"Man kan till exempel inte komma tillbaka senare om någon vill sova lite längre."* En annan av personalen menade att det stora antalet timanställda också minskade de äldres möjlighet att bestämma vilken personal som kom. Personalomsättningen hade ökat.

Kundernas möjlighet till inflytande begränsades också av biståndsbesluten. Enligt en av cheferna går det att byta mellan de insatser som ingår i en kunds biståndsbeslut. *"Vill man gå på promenad istället för att få städad eller handlat. Då får man skriva det som avvikelser (i Paragå), att man har bytt tjänst."* När kunder däremot vill ha hjälp med saker som inte är beviljade var det svårare. En del behov ingick inte i vad som bedömdes vara skälig levnadsnivå även om de var mycket angelägna för de äldre. Ett företag hade till exempel flera kunder som hade hundar som inte de inte längre kan gå ut med.

Anhöriga har enligt de intervjuade en viktig uppgift att bevaka hemtjänsten för sina närstående. *"Det är mer tydligt nu att de pensionärer som har starka anhöriga har lättare att få hjälp i rätt tid, bättre utspritt på dagen, mer kontinuitet i personal [...]. De som har barn som kan argumentera för sig och ringer hela tiden får bättre hjälp, medan de som har demens och inte har några anhöriga [...] de får hjälp på konstiga tider"*. Det var något av en klassfråga sa både chefer och personal vem som har mycket hjälp eller inte. De som saknar anhöriga har en mer utsatt situation och mindre inflytande. Framför allt de med kognitiv svikt eller en demenssjukdom.

Förslag på hur hemtjänsten kan utvecklas

Deltagarna i studien ansåg att det finns behov av olika förbättringar i hemtjänsten och ville gärna dela med sig av sina erfarenheter och bidra till en positiv utveckling. En av cheferna upplevde att hemtjänsten var bortglömd både av ledning och av politik. *"Nu säger man att det är viktigt att ha en bra hemtjänst för att personer kommer att välja att bo hemma. [...] Jag tror att det finns mycket som man skulle kunna utveckla i hemtjänsten att till exempel öka tryggheten."*

Flera av de intervjuade; både chefer och personal, ansåg att hemtjänsten hade låg status och skulle gärna se att den höjdes. Enligt en av de fackliga företrädarna *"befinner sig hemtjänsten längst ner i den kommunala hierarkin"* och var sedan lång tid tillbaka underfinansierad. *Hon jämförde med förhållandena inom omsorgen om funktionsnedsatta. De har tid att ha möten, de har tid att prata och har tid att ha handledning"*.

Utöver de problemområden som framkom i de intervjuades berättelser och som redan har redovisats lämnade de inte så många konkreta förslag på hur hemtjänsten kan utvecklas. Några av cheferna ville utveckla hemtjänsten så att äldre med stora vård- och omsorgsbehov i större utsträckning kunde bo kvar i sin ordinarie bostad. De tyckte att det i nuläget var svårt att ge den gruppen tillräckligt bra vård och omsorg. *"För de vill ju inte bo på boende, de vill hellre bo kvar hemma"*. En av cheferna trodde att det skulle kunna bli en direkt kostnadsbesparing för Stockholms stad om hemtjänsten blev bättre eftersom en plats i ett äldreboende är ett dyrare alternativ. Omfattande hjälpinsatser var oftast inte så långvariga, eftersom de ofta gavs i livets slutskede. Därför borde det enligt henne vara möjligt att bevilja många timmar per månad, *"även om det skulle innebära 130 timmar i månaden."*

Den kommunala chefen såg ett *"behov av koncerntänkande inom Stockholms stad."* Att den kommunala hemtjänsten skulle ses som *"en verksamhet."* Hon önskade ha

tillgång till olika former av stöd och support på samma sätt som hon hade förstått att de stora hemtjänstföretagen hade. Hon tyckte inte att det var effektivt att enheterna i de olika stadsdelsförvaltningarna utarbetade egna rutiner etc. Hon såg också ett behov av att modernisera hemtjänsten. Att rusta upp lokalerna och erbjuda personalen arbetskläder och omklädningsrum. *”Det får inte vara så fattigt och futtigt som det har varit”.*

En av hemtjänstpersonalen ville förändra uppföljningen och börja mäta, *”det som pensionärerna efterfrågar istället för som nu mäta deras upplevda nöjdhet”.* Den utgår från deras förväntningar och många väntade sig ingenting. *Då blir de nöjda även om de får hjälpen fem timmar för sent. Det är inte det som är målet för äldreomsorgen. Det vore bättre att mäta efter det som de tycker är bra. Att börja mäta kontinuiteten. Nu kan det vara så att tre olika personer kommer hem till en person samma dag.”*

DISKUSSION

Hemtjänstens är en central del av äldreomsorgen och avgörande för att kommunerna ska uppnå målet att äldre ska kunna bo kvar i sina ordinarie bostäder. Även de som har omfattande behov av vård- och omsorg. Hemtjänstens förutsättningar påverkar inte bara kundernas vardag utan också personalens arbetssituation och hemtjänstföretagens/ enheternas ekonomi. Rapporten ger inblickar i de intervjuades situation, hur de arbetar och hur de resonerar. Från beställarchefernas olika överväganden till vårdbiträdenas möten med kunderna i deras hem. Med tanke på det begränsade underlaget som rapporten bygger på måste resultatet tolkas med försiktighet, men de olika berättelserna illustrerar förhållanden som är viktiga att uppmärksamma.

Hemtjänstens kvalitet varierar

I rapporten framkommer olika bilder av hur det enligt personalen kan vara att ha hemtjänst. Ganska bra menade beställarchefer och biståndshandläggare. Sådana exempel gav även vårdpersonalen. Men det kom också fram att kontinuiteten inte alltid är så god, att kunderna inte alltid kan ha ett så stort inflytande och att det blivit svårare för personalen att anpassa insatserna efter kundernas dagsform. Ett intryck var att ett fyrkantigt schema begränsar en föränderlig och rörlig verksamhet.

Trots att det i många år har funnits regler om kvalitetssäkring varierar kvaliteten i hemtjänsten. De erfarenheter som redovisas ger exempel på hemtjänst både när den fungerar som bäst och när den inte alls motsvarar Stockholms stad kvalitetskrav. Viktiga kvalitetskrav i hemtjänstavtalen; att kunderna ska ha en kontaktperson eller att utförarna ska kvittera nya beställningar med genomförandeplaner, uppfylls inte alltid. Det visar att de krav som ställs inte tas på allvar av alla utförare. Syftet med kvalitetssäkring är att tjänster ska ha en likartad kvalitet oberoende av utförare. För att kunderna/medborgarna ska få hemtjänst som motsvarar kvalitetskraven måste utförarna i högre grad följa avtalen.

För att säkra hemtjänstens kvalitet är det också angeläget att biståndshandläggarna har tid att följa upp hur hemtjänsten fungerar för kunderna. Kontakten mellan biståndshandläggarna och deras kunder som uppföljning oftast innebär, ger beställarna en möjlighet att få direkt kunskap om hemtjänstens kvalitet. Ur kundernas perspektiv kan uppföljningen vara ett värdefullt tillfälle att tillsammans med den ansvariga biståndshandläggaren gå igenom hur hemtjänsten fungerar. Att utförarna också följer upp den hemtjänst som de utför är också viktigt. En försvårande omständighet är dock den beroendeställning som kunderna befinner sig i. De kan ofta inte klara sig utan hemtjänsten.

Hemtjänst ett komplext system

Det är många faktorer som påverkar hur hemtjänsten fungerar för kunderna. Insatserna som kan ingå har ett brett spektrum. Allt från att tömma soppsåsen till att

överlämna läkemedel. I Stockholm är hemtjänsten en mycket stor verksamhet med ca 15 000 kunder. Den är lokalt organiserad i de 14 stadsdelsförvaltningarna. Antalet anställda beräknas uppgå till ca 7 000 personer och de är anställda i någon av de ca 160 hemtjänstutförare som ingår i valfrihetssystemet.

Innan en hemtjänstpersonal ringer på hos en kund har hans eller hennes ansökan passerat genom flera beslutsled både hos beställaren och hos utföraren. Personer med olika professioner och uppdrag har tagit ställning till ansökningen ur bland annat socialt, juridiskt, ekonomiskt/affärsmässigt och omvårdnadsperspektiv.

Några exempel på faktorer som påverkar hemtjänstens kvalitet är,

- Vilken stadsdel en kund bor i. Hur ser hemtjänstens budget ut där? Hur beräknar de tidsåtgången för hemtjänst? Vilken biståndshandläggare bedömer behovet?
- Vilket företag eller utförare har kunden valt? Hur organiserar de arbetet? Gör de en genomförandeplan? Kan kunderna påverka när och hur insatserna görs? Får kunderna en kontaktperson? Hur görs schemalaggningen? Vilken kontinuitet erbjuder de?
- Vilken personal utför arbetet? Har personalen utbildning, kan de svenska? På vilket sätt utför de arbetsuppgifterna. Har de ett gott bemötande? Hur ser deras arbetsmiljö och anställningsförhållanden ut?
- Har kunden hemsjukvård? Hur samarbetar hemtjänsten och hemsjukvården i så fall?

Listan illustrerar hur komplex hemtjänstens organisation är. Det krävs en avancerad logistik för att allt ska fungera. Särskilt med tanke på att hemtjänsten är en verksamhet i ständig förändring. Vare sig kundernas antal eller behov är desamma dag från dag. Allt detta bidrar till att de som har hemtjänst, inte alltid kan ha så stort inflytande över hjälpen. Bland annat när det gäller hur och när tjänsterna ska utföras och av vem.

Förutsättningarna försvårar nytänkande?

Ett vanligt motiv för att införa valfrihetssystem är att en mångfald av utförare förväntas vara en drivande kraft för att utveckla verksamheter. De nuvarande förhållandena inom hemtjänst ger dock intryck av att erbjuda utförarna begränsade möjligheter att införa nya arbetssätt till exempel olika former av specialisering. Det är biståndshandläggarna eller deras chefer som bestämmer hur lång tid utförarna får för att utföra de olika beställningarna av hemtjänst. Timpriset är fast och utförarna vet inte vilken kalkyl det bygger på. Utförarna kan endast under vissa förutsättningar tacka nej till en kund och insatserna registreras kontinuerligt.

För- och nackdelar med Paragå

Rapporten illustrerar hur tidsregistreringssystemet Paragå påverkar hemtjänstens vardag. Målet med förändringen har i vissa delar uppnåtts, men att det har

också uppstått nya problem. Fördelarna som redovisas med att hemtjänstutförarna registrerar tiden de utför är att kunderna kan kontrollera om de får den hemtjänsttid som de är beviljade och att hemtjänsten med hjälp av samma uppgifter kan visa vilken personal som har varit hos de olika kunderna och vid vilken tidpunkt.

Tack vare de uppgifter som registreringen ger kan beställarna också kontrollera om de tjänster som faktureras är utförda. Tidigare har det inte varit möjligt. Detta är viktiga förbättringar bland annat för att försvåra bedrägerier på hemtjänstmarknaden.

Personalens arbetstakt har minskat men i vilken utsträckning är oklart. Arbetet beskrivs fortfarande som stressigt. Tänkbara orsaker till det kan vara att den bedömda hemtjänsttiden minskar eller att restiden mellan olika kunder är kort.

Andra nackdelar som framkommer är att personalens arbete är minutstyrt, att personalens kringtid²² i en del enheter har försämrats och att tekniken²³ inte alltid fungerar. Ibland är det svårt för personalen att hitta lämpliga platser att logga in och ut. En annan nackdel som framförallt utförarna uppmärksammade är den tidskrävande administration som har tillkommit.

Frågan är om de t går att göra justeringar i de delar av tillämpningen av Paragå som personalen upplever försvåra deras arbete och behålla tillgången till information och insyn i det löpande hemtjänstarbetet som systemet ger. En annan fråga är om kostnaderna för administrationen av Paragå tar resurser från vården och omsorgen i och med att hemtjänstenheter anställer administratörer.

Förhållandet mellan beställare och utförare

Tiden som hemtjänstpersonalen har till sitt förfogande är en av de mest avgörande faktorerna för hemtjänstens kvalitet och var ett tema som kom upp i alla intervjuerna. Det handlade om att bedöma tiden, att arbeta efter den bedömda tiden, vad man gör när tiden inte räcker till, när den beviljade tiden minskar, men inte uppdraget i övrigt etcetera.

Tanken med ekonomiska modeller är att ge aktörerna incitament att handla på ett visst sätt för att nå målen för en verksamhet. När Stockholms stad bytte ersättningsmodell för hemtjänsten flyttades fokus från att utföra insatser till att registrera tid. Nu är det utförd tid som ersätts. I takt med att hemtjänstutförarna började schemalägga all beviljad tid hos kunderna och även utföra den, steg kommunens kostnader. För att begränsa kostnadsutvecklingen införde beställarna restriktioner för att begränsa tiden för olika hemtjänstuppgifter samt flyttade rätten att fatta beslut om stora hemtjänstinsatser från biståndshandläggarna till cheferna.

Det fanns också ett ekonomiskt perspektiv i intervjuerna. Frågor som utförarna hade var hur ersättningen skulle kunna täcka alla deras kostnader och hur den

²² Exempelvis mötestider, tid att förbereda och avsluta arbete med mera.

²³ Det kan gälla telefonerna eller programvaran.

beräknades. Beställarna funderade på vilken tid utförarna "egentligen behöver" för olika insatser. Dragkampen om pengar eller tid, som pågår mellan beställarna av hemtjänst och de som utför den var bitvis hätsk. I de flesta stadsdelsförvaltningarna var intrycket att representanterna från de båda sidorna i "hemtjänstsystemet", misstrodde varandra. Intervjuerna antyder att det av och till uppstår krockar mellan socialtjänstlagens värdegrundsparagraf och de ekonomiska ramarna och det framkom både behov och önskemål om bättre kontakter och samverkan mellan utförare och beställare. Det som framstår som angeläget är en högre grad av samsyn både om vilka resurser som hemtjänsten behöver ha till sitt förfogande för att tillgodose kundernas behov.

Hur långt sträcker sig hemtjänstutförarnas ansvar?

Avtalen med hemtjänstutförarna innebär att de åtar sig ett stort ansvar för kunderna. I några situationer är det dock osäkert hur långt ansvaret sträcker sig och vilka skyldigheter utförarna har.

En sådan situation är när det inträffar akuta händelser som kräver insatser som tidsmässigt överstiger tio procent av en kunds beviljade tid. Om ett vårdbiträde bedömer att det inte går att avvakta att hjälpa en kund tills de får en utökad beställning av hemtjänst riskerar de att inte få betalt. I sådana situationer förutsätts att hemtjänstutförarna tar en ekonomisk risk. När de sedan, i efterhand, ansöker om ersättning hos biståndshandläggaren är det vanligt att de får avslag.

Ett biståndsbeslut ger kunderna rätt till hemtjänst och rättssäkerheten brukar framhållas som viktig för kunderna. Det är vanligt att äldres behov varierar dag från dag eller att något händer akut som innebär att behoven förändras drastiskt. Ett mål för hemtjänsten är att den ska vara trygg för kunderna. Frågan är om hemtjänsten är trygg när man som kund inte kan vara säker på att i en utsatt situation få hjälp som överstiger den beviljade tiden. Töjmånen på tio procent kan säkert vara tillräcklig för dem som har mycket hjälp, men inte för dem som bara har några enstaka hjälptimmar per månad.

Är det rimligt att en hemtjänstutförare som i en viss situation bedömer att det är nödvändigt att utföra en insats, trots att den tidsmässigt överskrider beställningen med mer än tio procent, inte kan vara säker på att få ersättning.

Om ett företag/utförare i en sådan situation avstår från att hjälpa en kund. Vad händer då? Vem är då skyldig att se till att kunden får hjälp? Är det ändå hemtjänstutförarens uppgift eller övergår den skyldigheten i en sådan situation till myndighetsavdelningen.

I en sådan situation kan det också vara problematiskt för personalen att tvingas att avstå från att ge hjälp som de anser är nödvändig. Studier om hemtjänstens arbetsmiljö visar att så kallad samvetsstress är vanlig bland personal inom äldreomsorgen. Att inte känna sig nöjd med den hjälp man ger är ett stressmoment.

Samma fråga om vems är ansvaret, gäller även i de situationer när tillräcklig tid inte beviljas för dubbelbemanning eller när tiden för beviljade insatser är otillräcklig. Exemplet i rapporten där en kvinna inte får gå på toaletten eftersom hon behöver hjälp av två personer för att förflytta sig är ett konkret exempel på vilka konsekvenser en ensidig rätt att bedöma tidsåtgången kan få för en enskild person. Det är svårt att tro att den situationen är ett exempel på skälig levnadsnivå enligt SoL 4:1 eller värdig vård och omsorg enligt SoL 5:4.

Kundernas växlande behov innebär som exemplen ovan illustrerar att det finns svårigheter att tidssätta hemtjänsterna. Självklart måste stadsdelsnämnderna arbeta för att hålla kostnaderna inom sina ekonomiska ramar. På samma sätt har både kommunala enheter och privata företag ett ansvar att driva sina verksamheter med åtminstone kostnader och utgifter i balans. Det faktum att staden har ett ansvar (enligt SoL) som medför omfattande skyldigheter mot de personer som är beviljade hemtjänst, försvårar eller gör det omöjligt att i en del situationer enbart agera affärsmässigt. Därför behöver det finnas ett ekonomiskt utrymme för akuta behov.

Kvalitet och arbetsmiljö

De som kommer till tals i rapporten oroar sig för den framtida rekryteringen av personal till hemtjänsten. Hur ska den bli en attraktiv arbetsplats undrar de när de tycker sig se att utvecklingen går åt fel håll. Hemtjänsten, som enligt några är *”världens roligaste jobb”*.

I många år har det kommit rapporter som påvisar problem i hemtjänstpersonalens arbetsmiljö. Att det är högt tempo, stress, psykiskt och fysiskt påfrestande har varit några av de problem som har redovisats. En förhoppning när Stockholms stad bytte ersättningssystem var att arbetstempot skull sänkas. Så har det blivit i en del hemtjänstenheter, men inte i alla. Det som framkommer i rapporten är att det nya ersättningssystemet medförde andra förändringar som inte bidrar till de önskade förbättringarna av arbetsmiljön.

De strikt inrutade scheman personalen arbetar efter medför inte bara ett lugnare tempo i arbetet. Personalen känner sig samtidigt styrda. Att arbetet ska vara klart en viss minut upplevs som stressande. För många minskar möjligheten att själva få bestämma hur lång en insats ska vara den positiva upplevelsen av att inte alltid behöva arbeta i ett högt tempo. I de fall de beviljade hemtjänsttiderna är korta eller för korta, kan hemtjänstpersonal råka ut för att både behöva arbeta snabbt och följa ett tufft schema.

För att inte missa något av den schemalagda tiden händer det att personal för att logga ut i rätt tid, stannar kvar och gör det trapphus, på gatan eller i bilen. Att hemtjänstpersonal också förväntas dokumentera sina insatser med hjälp av sin telefon mellan kundbesöken kan också påverka upplevelsen av att arbeta i en professionell miljö.

Möjligheten att reflektera över arbetet och att samråda med kollegor är faktorer, som både bidrar till bra arbetsmiljö och god kvalitet i alla människovårdande yrken. Som en följd av att hemtjänsten enbart ersätts för registrerad tid hos pensionärerna har mötestider i många företag/enheter reducerats eller helt tagits bort. Det bör vara ett krav att personal har möjligheter att få stöd i arbetet i den sortens forum. Att ge personal möjlighet att prata om sitt arbete i strukturerade former är samtidigt en forma av så kallat arbetsplatsförlagt lärande.

Fortsatt utvecklingsarbete

Rapporten ger några inblickar i vad som hände när incitamenten som styr hemtjänsten ändrades från utförd insats till utförd tid. Det som framkommer är att det nya ersättningsystemet medförde några av de önskade förändringarna. Det går genom tidsregistreringen exempelvis att se;

- När och hur länge hemtjänstpersonal varit inregistrerad hos kunderna,
- Vilken personal som varit hos olika kunder.

Uppgifterna från tidsregistreringen går också att använda vid fakturakontroller.

Tempot i arbetet ger intryck av att ha sänkts i en del enheter, men i vilken utsträckning är mer oklart. Minskad beviljad tid har troligen i en del fall inneburit att skillnaden mellan före och efter inte alltid är så stor. Samtidigt kvarstår flera av de problem som fanns tidigare,

- Bristen på tillit mellan beställare och utförare framförallt när det gäller beräkningen av tidsåtgången för hemtjänstinsatser.
- Efterlevnaden av avtalens bestämmelser, lagar och andra regler.
- Uppföljningen av hemtjänsten görs inte i den utsträckning som Stockholms stads riktlinjer anger.
- En del företag tillämpar otrygga anställningsformer för hemtjänstpersonalen.

Några av de problem som framstår som särskilt viktiga att lösa gäller;

- Hemtjänstpersonalens upplevelse av att känna sig kontrollerade.
- Hur hemtjänstpersonalens tillgång till stödfunktioner ska säkras?
- Hur den ökade administrationen som tidsregistreringen medför för utförarna ska finansieras.

De områden som förefaller vara mest angelägna att förbättra gäller kontakterna mellan myndighetsavdelningarna och hemtjänstutförarna. Det som saknas är tillit och en samsyn om vilken tid olika hemtjänstuppgifter tar att utföra. En annan fråga är vilka konsekvenser det för med sig att beställarchefen i stället för biståndshandläggarna fattar beslut om hur omfattande hemtjänstinsatserna ska vara tidsmässigt eller när det är motiverat med ett särskilt boende eller inte. Givetvis kan beslut som fattas på chefsnivå bidra till ökad likställdhet och rättssäkerhet, men det finns också en risk att handläggarnas kunskap om kundernas individuella förhållanden påverkar besluten i mindre utsträckning.

REFERENSER

Regeringens proposition 1979/80:1 Om socialtjänsten

SFS (2001:453) Socialtjänstlagen.

SFS 2008/09:29 Lag om valfrihetssystem.

SOSFS 2013:16 (S) Ändring i föreskrifterna och allmänna råden (SOSFS 2011:5) om lex Sarah

Wånell, S.E. (2015). *Tillit och relationer, om kvalitet i hemtjänsten - en kunskapsöversikt*. Rapport 2015:4, Stockholm: Stockholms läns Äldrecentrum

Dokument från Stockholms stad

Stockholms stads kartläggnings- och bedömningsinstrument (Stockholms stad Dnr 327-1460/2009)

Förfrågningsunderlag. Upphandling av hemtjänst fr o m 2014 01 01. Stockholms stad Dnr 125-1290/2012).

Riktlinjer för handläggning inom socialtjänstens äldreomsorg. Stockholms stad, Dnr 327-68/2014

BILAGA

Intervjuguide för hemtjänstchefer

Introduktion

1. Vem intervjuar vi (namn)
2. Erfarenhet av arbete med hemtjänst.
3. Enhet/företag
 - a. Antal kunder
 - b. Antal utförda hemtjänsttimmar per månad
 - c. Antal anställda

Arbetet med dem som har hemtjänst/kvalitet

4. Vilka av Stockholms stads kvalitetskrav anser du är de viktigaste att uppfylla?
5. Vilken information om kunderna får ni av biståndshandläggarna?
 - a. Vilken betydelse har den informationen?
6. Hur arbetar ni med genomförandeplaner?
7. Har kunderna en kontaktperson?
8. Vilka möjligheter har kunderna att påverka?
 - a. vem de får hjälp av
 - b. med vad de får hjälp
 - c. när hjälpen ges
9. Vad anser du är det viktigaste att uppfylla för att kunderna ska få hemtjänst med god kvalitet?

Personalens arbets- och anställningsförhållanden

10. Hur schemalägger ni arbetet?
 - a. Fördelar
 - b. Nackdelar (ur olika perspektiv)
11. Tillämpar ni kollektivavtal?
 - a. Om ja, varför (fördelar/nackdelar)
 - b. Om nej varför inte (fördelar/ nackdelar)
12. Vad anser du är de viktigaste förutsättningarna för att personalen ska kunna ge hemtjänst med god kvalitet?
13. Har du möjligheter att ge dem de förutsättningarna idag?
 - a. Om ja hur?
 - b. Om nej varför inte?
14. Hur ser du på personalförsörjningen framåt?

Hemtjänstens förutsättningar i Stockholms stad

15. Hur ser du på de nuvarande förutsättningarna att bedriva hemtjänst i Stockholms stad?
 - a. Tidsbedömningen
 - b. Ersättningen till utförarna – nivån på ersättningen
 - c. Vald modell för ersättningen (per utförd tid) jämfört med tidigare ersättningssystem
 - d. Kontakten/dialogen med biståndshandläggarna

Tidrapporteringssystemet, biståndsbeslut och uppföljning

16. Hur anser du att det nuvarande tidrapporteringssystemet (Paragå) fungerar?
 - a. Vad har blivit bättre?
 - b. Vad har försvårats/försämrats
 - c. Något du vill förändra/ utveckla
17. Biståndsbesluten utformning
 - a. Vad är bra med det nuvarande sättet att utforma biståndsbeslut?
 - b. Vad är mindre bra med det nuvarande sättet?
 - c. Vad önskar du ska förändras?
18. Hur följs era insatser upp?
 - a. Vilken intern uppföljning gör ni?
 - b. Vilken uppföljning gör stadsdelsförvaltningen?
 - c. Vilken uppföljning görs centralt?
19. Hur ser du på den uppföljning som görs?
 - a. Vad är bra?
 - b. Vad kan förbättras?
20. Något övrigt att tillägga?

Stockholms stads mål för äldreomsorgen är bland annat att öka de äldres inflytande och att förbättra personalens arbetsförhållanden. Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum fick i uppdrag att i en kunskapsöversikt belysa aktuella frågeställningar för att utveckla hemtjänsten ("Tillit och relationer. Om kvalitet i hemtjänsten – en kunskapsöversikt", Wånell, 2015). Denna studie, där några beställarchef, biståndshandläggare, hemtjänstchefer och personal, som arbetar med hemtjänsten i Stockholms stad har intervjuats, var en del i det projektet. Syftet var att få inblickar i hur de som arbetar med hemtjänst upplever förutsättningarna, samt att ta del av eventuella förslag om hur hemtjänsten kan utvecklas och förbättras.

Studien bygger på ett mindre antal intervjuer. Underlaget är därför alltför begränsat för att kunna dra några generella slutsatser om hur hemtjänsten fungerar men ger inblickar i hur de senaste årens förändringar har påverkat förutsättningarna och hur de har upplevts.

Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum är ett forsknings- och utvecklingscentrum. Uppdraget är att bidra med kunskap om äldre personers hälsa, vård och omsorg.

Gävlegatan 16, 113 30 Stockholm // Vxl: 08 690 58 00 // www.aldrecentrum.se

