

Äldreförvaltningen
Rapport

Äldrenämnden

Handläggare:
Maris Rasul

Rapport: Jämställdhetsanalys och dokumentationsgranskning av biståndsbeslut vid äldreförvaltningens avdelning Rådgivning och bistånd 2019

Förslag till beslut

Äldrenämnden föreslås besluta

att godkänna rapporten, och

att ge förvaltningen i uppdrag att fortsätta arbetet med förbättringar enligt resultatet i genomförd dokumentationsgranskning

Ärendet

Avdelning rådgivning och bistånd har genomfört en jämställdhetsanalys och dokumentgranskning med syfte att jämföra om det finns en jämn fördelning av biståndsinsatser mellan män och kvinnor utifrån av Riksdagen framtagna jämställdhetspolitiska mål 4: En jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet samt om dokumentationen följer Socialstyrelsens modell Individens behov i centrum, IBIC.

Uppdrag

Uppsala kommun har fortsatt 2019 åtagit sig att arbeta med de av Riksdagen framtagna jämställdhetsmålen och av Kommunfullmäktige beslutad Mål och budget framkommer tydligt att förvaltningarna i kommunen aktivt ska arbeta med dessa frågor. Äldreförvaltningen, tillsammans med övriga socialförvaltningar, fick av sina respektive nämnder i uppdrag 2018 att undersöka hur jämställd biståndsbedömningen är.

Avdelningen rådgivning och bistånd använder sig av Socialstyrelsens modell Individens behov i centrum, IBIC, i biståndshandläggningen. Modellen bidrar till ett tydligare behovsinriktat och systematiskt arbetssätt, gemensamt språk och strukturerad dokumentation och tydligare underlag för planering och uppföljning. Den äldre och närstående får ökade möjligheter att medverka i utredning, planering och uppföljning av den beviljade insatsen.

Slutsatser

Vid jämställdhetsanalysen och dokumentationsgranskningen av biståndsbeslut vid äldreförvaltningens avdelning rådgivning och bistånd 2019 framkommer inga större skillnader i det slumpmässiga urvalet mellan kön eller ålder. Däremot kan det förekomma omotiverade skillnader utifrån kön som ligger utanför biståndshandläggningsprocessen exempelvis att det är mer kvinnor som tar anhöriginitiativet.

Inom samtliga områden i granskningen framkommer förbättringsområden i dokumentationen vad gäller:

- vem som tagit initiativ till kontakt
- det ska framgå tydligare vad anhörig/närstående hjälper den enskilde med
- det ska framgå vem som lämnat vilken information i utredningen
- de medicinska begreppen behöver beskrivas mer lättförståeligt
- anhörigperspektivet behöver tydligare belysas i dokumentation
- ett individuellt tydligt mål och syfte med insatsen ska anges

Äldreförvaltningen

Carina Juhlin

Förvaltningsdirektör

Bilagor

Bilaga 1: Rapport Jämställdhetsanalys och dokumentationsgranskning av biståndsbeslut vid äldreförvaltningens avdelning Rådgivning och bistånd 2019.

Förvaltning eller nämnd eller enhet
Rapport

Datum:
2020-05-15

Diarienummer:
ALN-2020-00446

Handläggare:
Jonas Nord

Rapport: Jämställdhetsanalys och dokumentationsgranskning av biståndsbeslut vid äldreförvaltningens avdelning Rådgivning och bistånd 2019

Innehåll

1 Inledning	4
1.2 Bakgrund	4
1.2.1 IBIC, beskrivning enligt Socialstyrelsen definition	5
1.2.2 Arbetssättet Individens behov i centrum	5
2 Dokumentationsgranskning 2019.....	5
2.1 Analytiskt ramverk.....	5
2.2 Tillvägagångssätt.....	7
2.2.1 Material och avgränsningar	7
3 Resultat	7
3.1 Resultat av biståndsbeslutade insatser	7
3.2 Resultat, dokumentationsgranskning	8
3.2.1 Antal beslut och könsfördelning av dem.....	9
3.2.2 Boendesituation.....	10
3.2.3 Resultat utifrån IBIC	12
4 Avslutande diskussion	20
Referenser	22

Sammanfattning

Nedanstående rapport innehåller avdelningen för Rådgivning och bistånds jämställdhetsanalys och dokumentationsgranskning av biståndsbeslut.

Årets rapport innehåller en dokumentationsgranskning av biståndsbeslut gällande dagverksamhet. Alla beslut om dagverksamhet har granskats utifrån en enkät, det vill säga att ett antal frågor har ställts till journaler. Svaren har sedan kodats in för att göra en analys, dels utifrån arbetet med IBIC men även utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Underlaget för denna rapport är 288 beslut om dagverksamhet.

Resultatet visar att arbetet med IBIC utvecklas från år till år men också att det finns områden som kan utvecklas. Exempel på områden där det brister är att det inte framgår av dokumentationen vem som tagit initiativ till kontakt, att det inte framgår vad anhörig/närstående hjälper den enskilde med och att det inte framgår vem som lämnat vilken information i utredningen.

Utifrån ett jämställdhetsperspektiv kan förvaltningen visa att, beroende på till vem beslutet om dagverksamhet riktas till, att biståndsbedömningarna kan innefatta omotiverade skillnader utifrån kön. Se diskussion för mer utförligt resonemang.

De omotiverade skillnader som förvaltningen har kunnat identifiera ligger främst utanför biståndshandläggningsprocessen, bland annat kvinnors större ansvar för närstående. Det kan påverka exempelvis antalet ansökningar eller storleken av beskrivet behov men ligger främst utanför biståndshandläggningsprocessen.

1 Inledning

Uppsala kommuns kostnad, det vill säga skattemedel, för biståndsbeslutade insatser var 2019 ungefär 1,9 miljarder kronor. Det är centralt för kommunens och äldreförvaltningens legitimitet att insatser som finansieras med skattemedel och som syftar till att ge kommuninvånarna en meningsfull tillvaro och stöd och omsorg fördelas utan godtycklighet. Insatser ska ges utefter individens behov och inte vara påverkade av exempelvis den enskildes kön, etnicitet eller socioekonomisk status.

För att säkerställa en rättssäker och rättvis biståndshandläggningsprocess genomförs handläggningsprocessen inom Uppsala kommuns äldreomsorg i enlighet med arbetssättet Individens behov i centrum (IBIC, beskrivet mer utförligt nedan). Emellertid finns det nuläget inget system eller arbetssätt för behovsbedömning av insatser enligt Socialtjänstlagen (SFS 2001:453) som kan garantera en helt och hållet rättssäker och rättvis biståndshandläggningsprocess. Processen kommer vara påverkad av exempelvis lagar och riktlinjer, ekonomi, strukturella normer och värderingar, handlings- och tolkningsutrymme, rutiner och arbetssätt, personalens kompetens och egna normer och värderingar och den enskildes egna förmågor/kapacitet och sociala nätverk, anhöriga (se exempelvis Nordh, 2016). Det är därför viktigt att hela tiden granska den egna organisationens processer, exempelvis arbetssätt och rutiner men också utfallet av dem för att på så sätt bli varse om den egna organisationens förbättringsområden och vidare arbeta mot en mer rättvis och rättssäker biståndshandläggningsprocess.

Varje år genomför avdelningen för Rådgivning och bistånd en jämställdhetsanalys av deras biståndsbeslut samt en granskning av deras följsamhet till arbetssättet Individens behov i centrum. Granskningen fungerar som ett sätt att identifiera eventuella orättvisor i det system som används för biståndsbedömning men också för att identifiera förbättringsområden och att utveckla deras arbete med biståndsbedömning mot en mer rättssäker och rättvis sådan.

1.2 Bakgrund

I Uppsala kommun fanns vid årsskiftet 7377 antal unika brukare med biståndsbeslutade insatser, per 31 december 2019. De var fördelade på 4334 inom hemtjänst och hemsjukvård och 1708 inom särskilt boende. Vidare var det 165 brukare som hade beslut om dagverksamhet. Brukarna kan dock även ha andra biståndsbeslut så som personer som har både hemtjänst och hemsjukvård. Antalet biståndsbeslut, som vid granskningen var 10 661 stämmer således inte med antalet unika brukare.

Tabell 1, exempel på fördelning av insatser utifrån kön, 31 dec 2019.

Insats	Kvinna	Man	Totalt
Hemtjänst omv.	1 233	642	1 875
Hemtjänst service	1 625	834	2 459
SäBo demens	563	297	860
Säbo omvårdnad	554	294	848
Dagv. Demens	70	54	124
Dagv. omvårdnad	26	15	41

Fördelningen av insatser bör sättas i relation till demografin för Uppsala kommuns äldre vilken ser ut enligt följande:

Tabell 2, antal äldre invånare i Uppsala kommun, SCB 2018

Invånare	Kvinna	Man	Totalt
Över 65 år	20 552	17 177	37 669
Över 80 år	5 554	3 537	9 091

1.2.1 IBIC, beskrivning enligt Socialstyrelsen definition

Alla biståndsbeslut som tas inom Uppsala kommuns äldreomsorg görs enligt arbetssättet individens behov i centrum. Individens behov i centrum är ett behovsriktat och systematiskt arbetssätt format utifrån socialtjänstlagen. IBIC utgår från individens behov, resurser, mål och resultat inom olika livsområden i det dagliga livet. Handläggare använder sig av ”Internationell klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa som tankesätt och språk”, ICF.

Med IBIC som systematiskt arbetssätt beskrivs nuläge, mål och resultat med strukturerad dokumentation. Det ger en säkrare överföring och återanvändning av information. Målet med att använda IBIC är att individer får sina behov beskrivna på ett likvärdigt sätt och att individen får möjlighet att stärka sina egna resurser avseende genomförande av aktiviteter och delaktighet. IBIC ger även ett stöd i samtal med anhöriga för att beskriva deras situation och behov av stöd.

1.2.2 Arbetssättet Individens behov i centrum

- Stärker individens och anhörigas delaktighet i utredning, planering och genomförande av insats samt i uppföljning av beslutad insats.
- Underlättar samarbetet mellan olika professioner, anhöriga och individen.
- Utredningar och genomförandet av insatser blir mer likvärdiga och rättssäkra eftersom biståndshandläggarna och utförarna använder samma arbetssätt och gemensamma begrepp.
- Tydligt beskrivna behov och mål ger utföraren bättre förutsättningar att välja arbetssätt och metoder. Utförarens roll att kontinuerligt planera och följa upp genomförandet tillsammans med individen kan utvecklas och stärkas.
- Tydligt beskrivna behov och mål ger biståndshandläggarna bättre förutsättningar att följa upp resultatet för individen utifrån de beviljade insatserna.
- Strukturerade uppgifter och resultat kan också sammanställas på gruppnivå och utgöra underlag för beslut om exempelvis kvalitets- och verksamhetsutveckling.

2 Dokumentationsgranskning 2019

2.1 Analytiskt ramverk

Trots att jämställdheten mellan kvinnor och män ökar så finns det fortfarande skillnader mellan könen i bland annat områdena hälso- och sjukvård och vård och omsorg. Jämställdhetsbudgetering är ett sätt att öka jämställdhet genom att

exempelvis granska och analysera fördelningen av resurser och den effekt ekonomisk fördelning har på jämställdhet (Stotsky, 2016; Çağlar, 2010).

Jämställdhetsbudgetering handlar om att utreda effekten av budgetpolicys och program. På grund av att kvinnor ofta saknar lika stark röst i de politiska diskussionerna och inom offentlig förvaltning så går det att anta att deras angelägenheter inte till fullo tas i åtanke i offentlig budgetering (Stotsky, 2016).

Det är därför centralt att analysera både hur beslut utformas, tas och genomförs i förhållande till den ekonomiska diskursen men också att analysera vilken utdelning beslut, processer, genomförande etc. får för konsekvenser i förhållande till kön.

Nivå 1

Den första nivån fokuserar på den "faktiska" ekonomiska fördelningen av resurser mellan män och kvinnor. Analysen inriktar sig antingen på den övergripande budgeten eller på ett specifikt område och dess specifika budget. Den inriktar sig på aktiviteter som är fördelade mellan män och kvinnor utifrån deras behov och preferenser och vad de kostar (Addabbo, 2008). I den första nivån kan vi endast se fördelningen av resurser utifrån kön utan att göra en analys av varför fördelningen ser ut som den gör. Det är således svårt att dra några slutsatser om huruvida fördelningen är motiverad eller inte endast utifrån fördelningen utan andra variabler måste antas, exempelvis demografi, kön och socioekonomisk status.

Nivå 2

Andra nivån fokuserar på andra aktiviteter som påverkar den primära budgeten men som samtidigt inte bekostas av den. Exempelvis obetalt arbete i hemmet får en betydande ekonomisk roll i förhållande till budget vad gäller exempelvis vård- och omsorg. Obetalt arbete i hemmet kommer att påverka policys och skapa differentierade effekter av offentliga policys. Vidare så är det centralt att även undersöka komplementära aktiviteter som ligger utanför exempelvis den specifika budgeten för att minska risken för att missbedöma effekterna av förändring av policys. (Addabbo, 2008) Som exempel kan ges andra budgetposter som påverkar den som analyseras, inom hälso- och sjukvårdsområdet skulle ett exempel vara att ett arbete som en kommun gör för att förhindra fallolyckor kommer att påverka regionens och kommunens budget för att ta hand om de som drabbas.

Nivå 3

Vidare bör det hittas förklaringar till varför fördelningen ser ut som den gör. Här bör analyseras och ifrågasättas normer, värderingar, begrepp, definitioner, demografi etc., det som formar och påverkar policyområdet och dess gränser. (Addabbo, 2008) Det kan inbegripa både utformandet av tjänster och service men även arbetssättet hos specifika professioner. Förväntas det att kvinnor och mäns behov ser annorlunda ut? Förväntas det att kvinnor utför mer av det obetalda arbetet i hemmet? etc. Fördelas resurser utifrån de föreställningarna?

I nivå ett så undersöks alltså de faktiska skillnaderna i budgeten i förhållande till exempelvis befolkning, folkhälsa, andel sökande etc. I den nivån kan det alltså finnas omotiverade skillnader utifrån kön. I nivå två och tre undersöks även andra faktorer som skulle kunna bidra till att fördelningen ser ut som den gör. I de nivåerna undersöks både motiverade och omotiverade skillnader utifrån kön.

2.2 Tillvägagångssätt

2.2.1 Material och avgränsningar

Då det, som beskrivits ovan, finns 7377 unika brukare inom Uppsala kommuns äldreomsorg hade det underlaget varit alldeles för stort för att analysera genom en dokumentationsgranskning och det har därför gjorts en avgränsning.

Underlaget för årets jämställdhetsanalys består av journaler för alla brukare som har haft beslut om dagverksamhet under året 2018. Sammanlagt består underlaget av 288 journaler.

Ett första steg av analysen har genomförts genom att genom en enkät ställa frågor till materialet, det vill säga journalerna, antalet frågor var 22 stycken. Genom de frågorna har vi dels kunnat få ut basfakta så som kön och var personerna bor, dels exempelvis huruvida personen själv har ansökt eller om anhöriga har varit delaktiga, personens funktionsnedsättningar och dess konsekvenser, om det finns mål och syfte med insatserna eller om journalerna är lättlästa. Svaren på enkätfrågorna har kodats och förts in i ett statistikprogram.

Utifrån resultaten av frågorna har det sedan genomförts ytterligare en analys utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Här har resultaten från dokumentationsgranskningen analyserats utifrån en könsaspekt, exempelvis utifrån frågeställningar som: är det vanligare att anhöriga är delaktiga när det är kvinnor som ansöker? Är mål och syfte oftare och tydligare beskrivet när det är män som ansöker?

I år har granskningen genomförts digitalt i IT-systemet Siebel för att lättare kunna söka upp det som efterfrågas. En grupp om fem biståndshandläggare har suttit tillsammans för att klargöra hur frågorna ska tolkas lika för att sedan dela upp listan med journaler och granska vid lediga tillfällen i sin vanliga arbetsvardag. Granskningen påbörjades en halvdag i samlad grupp den 3 oktober och blev klar den 14 oktober.

3 Resultat

3.1 Resultat av biståndsbeslutade insatser

Innan resultatet av dokumentationsgranskningen redovisas så presenteras här en översikt över könsfördelningen utifrån de insatser som beviljas inom äldreomsorgen i Uppsala kommun.

Tabell 3. Fördelning av insatser utifrån kön, 31 dec 2019

Insats	Kvinna	Man	Totalt
Anhöriganställning	27	6	33
Avlösarservice	1	2	3
Dagv. demens	70	54	124
Dagv omvårdnad	26	15	41
Hemtj. Trygg hemg.	1	-	1
Hemtj. omvårdnad	1233	642	1875
Hemtj. service	1625	834	2459
Kontaktperson	11	4	15
Korttids. demens	17	11	28

Korttids. omvårdnad	48	24	72
Växelvård demens	18	23	41
Växelvård omvårdn.	14	36	50
Ledsagning	75	45	120
Parboende SäBo	16	8	24
SäBo demens	563	297	860
SäBo omvårdnad	554	294	848
Trygghetslarm	2763	1304	4067
Totalt	7062	3599	10661

För det första ska det nämnas att den statistik vi har endast beskriver att en person har en insats, de beskriver inte hur stor insatsen är i förhållande till exempelvis timmar. Det går därför inte att göra en korrekt analys av hur jämställd budgeten är utifrån siffrorna ovan. Utifrån den data vi har kan vi se att kvinnor har en större del av de beslut om insatser som tagits. Även om kvinnor utgör en större del av den äldre befolkningen (se Tabell 2) så kan inte den skillnaden till fullo förklara överrepresentationen av kvinnor i biståndsbeslutade insatser, åtminstone inte beträffande hemtjänst och hemsjukvård. När det gäller vård- och omsorgsboende kan skillnaden i antal kvinnor och män i populationen till större del förklaras demografiskt. Vård- och omsorgsboende ansöks om, och beviljas oftast när behoven av vård och omsorg har blivit så stort att inte andra insatser, så som hemtjänst och hemsjukvård, räcker till. Det sker huvudsakligen i slutet av en persons liv. Skillnaden mellan andelen kvinnor och män i befolkningen ökar med åldern och andelen kvinnor över 80 år är större än andelen kvinnor under 80 år. Här korrelerar den demografiska statistiken bättre med fördelningen på boende utifrån kön.

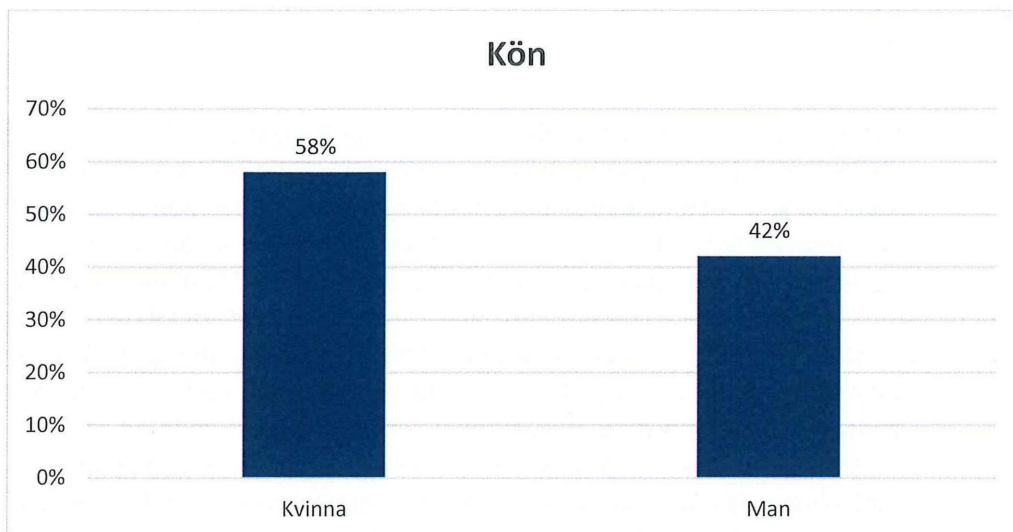
3.2 Resultat, dokumentationsgranskning

Nedan följer en beskrivning av resultatet av dokumentationsgranskningen. Resultatet redovisas utifrån de frågor som har ställts till materialet. De första fyra diagrammen visar bakgrundsfakta så som kön och var de enskilda bor. Därefter följer ytterligare resultat som framkommit utifrån frågor formade efter IBIC. Därtill redovisas resultat utifrån den analys som gjorts utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Den analysen redovisas i samband med de diagram som hör till frågorna som ställts till journalerna.

Tillskillnad från ovanstående resultat (se Diagram 1) har det genomförts en analys av de beslut som gjorts för insatsen dagverksamhet. I följande resultatdel, jämfört med ovanstående del kan vi därför genomföra en djupare analys och se ytterligare likheter och skillnader mellan könen. För att kunna göra en sådan analys krävs det att varje journal läses igenom, därav avgränsningen till beslut om dagverksamhet. Det ska också nämnas att en analys utifrån kön gällande dagverksamhet kompliceras då insatsen även avser, i de fall där det finns en maka/make eller andra anhöriga, avlastning för dem, vilket kommer att diskuteras nedan.

3.2.1 Antal beslut och könsfördelning av dem

Diagram 1. Könsfördelning av insats dagverksamhet, omvårdnad och demens.



Av de som har beviljats dagverksamhet som insats under 2018 var 58 procent kvinnor och 42 procent män. Skillnaden mellan könen kan till viss del motiveras med befolkningsunderlaget där kvinnor har en större andel. Det beror också på åldern av de som har insats då vi vet att andelen kvinnor ökar med åldern.

När vi analyserar beviljade dagverksamhetsinsatser utifrån ålder och kön så ändras siffrorna lite. Under 80 år kan vi se att män utgör en större andel av populationen som har beslut om dagverksamhet och kvinnorna en mindre del. Om vi sedan tar in befolkningsunderlaget där kvinnorna utgör, om än förhållandevis liten skillnad, en större del av befolkningen från 65 år så är männens andel ännu större. Dagverksamhetsbeslut för de som är under 80 år skulle eventuellt kunna utgöra en omotiverad skillnad mellan könen.

Tabell 4. Fördelning av insatsen dagverksamhet, utifrån ålder och kön.

Invånare	Kvinna	Man	Totalt
65-79 år	50	60	110
Över 80 år	117	61	178

För att kunna göra en jämställdhetsanalys så kan det inte endast undersökas hur många som har beviljats insatsen utifrån kön då skillnader i dess omfattning kan finnas, den enskilde kan alltså beviljas olika antal timmar.

Tabell 5. Fördelning av timmar utifrån kön: beslut dagverksamhet demens per vecka.

Kön	Antal beslut	Timmar (summa)	Medel
Kvinnor	115	338	2,96
Män	76	210	2,8

Enligt Tabell 3 kan vi se att det inte skiljer sig mycket vad gäller antal timmar som beviljas den enskilde utan där är det förhållandevis jämställt med en svag övervägning för kvinnor. Detsamma gäller dagverksamhet omvårdnad där kvinnor beviljas fler timmar än män, dock till en liten utsträckning.

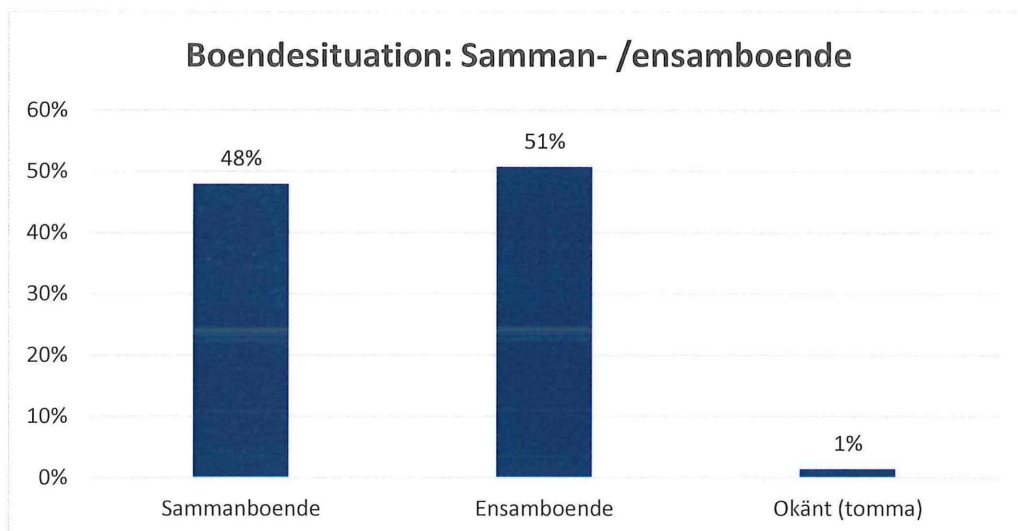
Tabell 5. Fördelning av timmar utifrån kön: Beslut dagverksamhet omvårdnad per vecka.

Kön	Antal beslut	Timmar (summa)	Medel
Kvinna	33	56	1,69
Man	25	39	1,56

Överlag kan vi se att beslut om dagverksamhet överensstämmer förhållandevis väl med befolkningsunderlaget och timmarna fördelas även dem förhållandevis jämnt mellan könen. Det förefaller således inte ligga några omotiverade skillnader i hur kvinnor och män beviljas insatsen dagverksamhet. Dock bör nämnas att dagverksamhet som insats är till för både den anhörige och den närstående, alltså den som behöver vård och omsorg. Om dagverksamheten är till för att den anhörige ska få avlastning så måste vi vända på diagrammet vilket då visar att män får insatsen i högre utsträckning än kvinnor, vilket går emot den övergripande bilden av fördelningen av insatser (se Tabell 1 och 3 och Diagram 1). Om så är fallet så finns det istället omotiverade skillnader mellan könen då männen utgör en mindre andel av befolkningen. För att undersöka det så måste ytterligare analys göras vilket vi återkommer till under den avslutande diskussionen.

3.2.2 Boendesituation

Diagram 2. Boendesituation



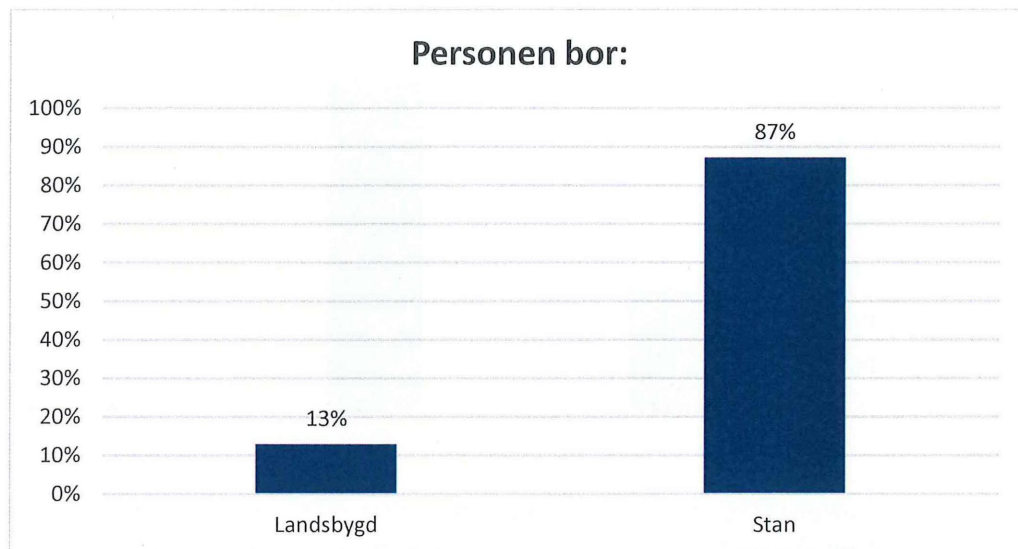
Av de 288 journaler som granskats var 48 procent sammanboende, 51 procent ensamboende och i en procent av journalerna så framgick det inte. Boendesituationen i förhållande till sammanboende eller inte ser dock lite olika beroende på om du är kvinna eller man.

Tabell 6. Boendesituation utifrån kön

Boendesituation	Kvinna	Man
Sammanboende	49	89
Ensamboende	117	29

Vi kan se att män i större utsträckning än kvinnor är sammanboende. Det har till viss del sin förklaring i att kvinnor lever längre än män och således kanske lever sina sista år utan en partner. Oavsett så kan det påverka hur fördelningen av anhörigomsorg utförs då kvinnor i mindre utsträckning har en sammanboende partner att stödja dem.

Diagram 3. Stad eller landsbygd



Av de 288 personerna med dagverksamhetsbeslut bodde 13 procent på landsbygden och 87 procent i stan.

Tabell 7. Fördelningen mellan tätort och landsbygd¹

Invånare	Stad	Landsbygd
65 plus	78 %	22 %
80 plus	83 %	17 %

Beträffande beslut fördelat på landsbygd och tätort kan vi se att det är en högre andel av de som bor i tätort än befolkningen i stort. Det är emellertid svårt att göra en korrekt beräkning då vi inte har exakt ålder på de som har insatsen dagverksamhet. Trots det kan vi se att även om vi räknar på personer 80 år och uppåt kan vi se att det är en större andel, 4 %, som bor på landsbygden än som beviljats dagverksamhet, skillnaden blir ännu större om vi räknar med de som är 60 år och äldre. Det är dock svårt att svara på anledningar till att andelen personer från landsbygden är mindre än den från tätorten, det kan ha att göra med närheten till dagverksamheterna, då vi endast har en av tio dagverksamheter på landsbygden. Det kan även bero på att närheten till kommunen som organisation är närmre, gällande exempelvis kollektivtrafik, för de i tätorten.

¹ Egen beräkning utifrån befolkningsstatistik, 31 dec 2016

Diagram 4. Utevistelse



77 stycken, 27 %, av de som har dagverksamhet var beviljade utevistelse. Av de 77 stycken så var 54 stycken kvinnor och 23 stycken män. Således var det mer än dubbelt så många kvinnor som var beviljade utevistelse. Dock bör det räknas med att kvinnor också utgör en större andel av populationen av målgruppen för den här rapporten. Samtidigt är andelen kvinnor med utevistelse större än andelen i populationen vilket visar på en omotiverad skillnad utifrån en könsaspekt. Det ska dock tas med att andra faktorer exempelvis den enskildes förmåga och vilja till utevistelse spelar roll, där har vi dessvärre ingen information i nuläget.

3.2.3 Resultat utifrån IBIC

1. Framgår det vem som tagit initiativ till kontakt?
2. Framgår det vem som gjort ansökan?
3. Anges det om eventuell företrädare har rätt att företräda?
4. Framgår det tydligt vem som lämnat informationen i utredningen?
5. Framkommer det tydligt i utredningen dokumentation gällande kroppsfunktioner?
6. Hur beskrivs funktionsnedsättningens konsekvenser?
7. Framgår den enskildes interaktioner med människor, okända, vänner, släktingar, familjemedlemmar och andra närstående?
8. Framgår det om den enskilde får stöd från en annan person?
9. Framkommer det vad anhöriga/närstående hjälper till med?
10. Finns en individuell bedömning av den enskildes behov?
11. Finns det ett syfte/mål med insatserna?
12. Är utredningen lättläst för en genomsnittlig brukare/legal företrädare?

En av de frågor som lagts till är om den enskildes interaktioner med människor, okända, vänner, släktingar, familjemedlemmar och andra närstående framgår. Och även om det framgår om den enskilde får stöd från en annan person och i så fall om det framgår vem den personen är.

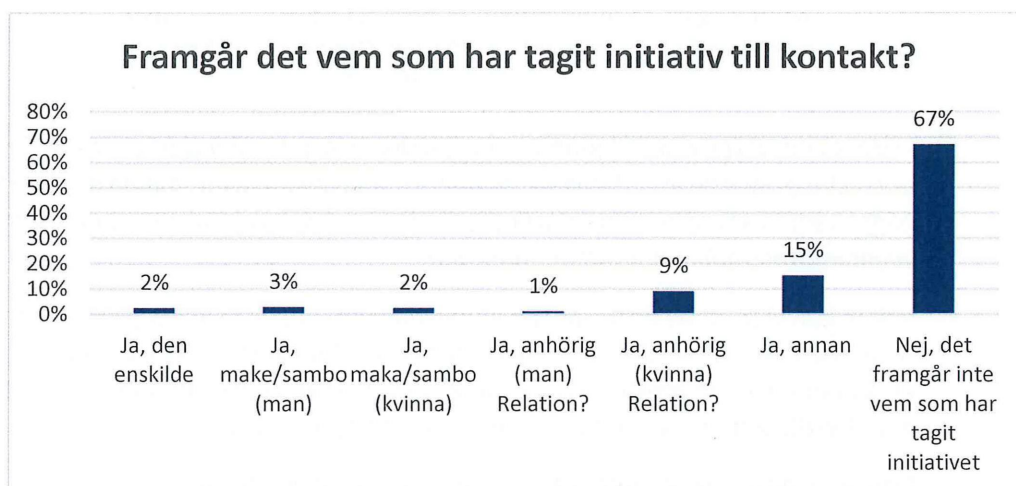
Även frågan om det framgår vem som tagit initiativ till kontakt har lagts till i år.

Frågorna har även utökats från föregående år med anledning av det resultat som framkom då. Ett av de förbättringsområden som avdelningen valde att arbeta vidare med var funktionsnedsättningens konsekvenser som inte framgick tydligt i utredningen.

Ett annat förbättringsområde som valts att arbeta vidare med under året är målformuleringar enligt IBIC. Det förväntas dock inte synas i årets resultat då insatser för detta genomfördes under hösten.

Då myndigheten har arbetat med implementering av IBIC sedan 2014 och för vart granskat år sett hur arbetet förbättras görs inte jämförelser med tidigare år i denna rapport. För att se jämförelser hänvisas till "Rapport Jämställdhetsanalys och dokumentationsgranskning av biståndsbeslut vid äldreförvaltningen avdelning Rådgivning och bistånd 2018".

Diagram 5. Framgår det vem som tagit initiativ till kontakt?



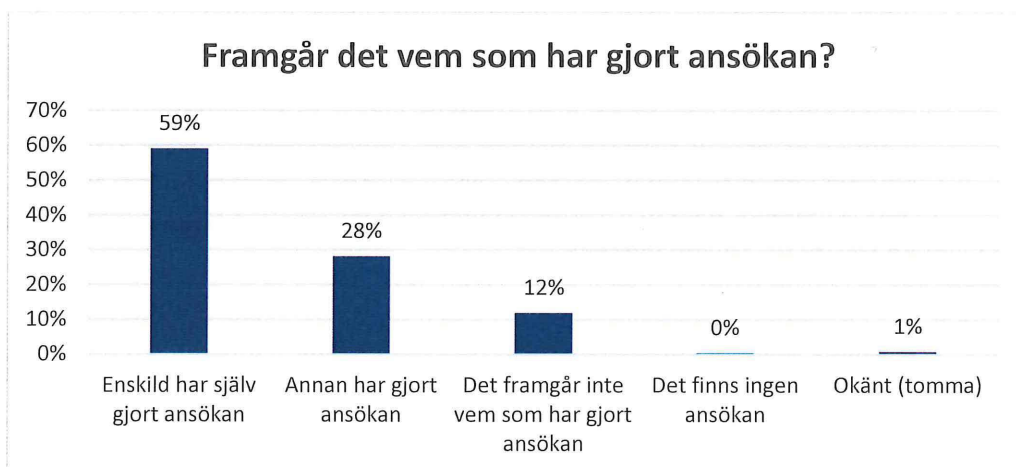
I 67% av de 288 granskade journalerna framgick det inte vem som tagit initiativ till kontakt. I utredningsprocessen är det viktigt att det framgår vart informationen i utredningen kommer ifrån, vem och när. Det utgör ett förbättringsområde som kommer att arbetas vidare med under 2020. Vi kan dock inte se någon omotiverad skillnad mellan kvinnor och män vad gäller fördelningen dem emellan beträffande de där det inte framgår vem som tagit initiativet till kontakt.

Tabell 8. Andel där det inte framkommer vem som tagit kontakt, utifrån kön

Kvinna	Man	Totalt
106	87	193

Även om underlaget som visar vem som har tagit kontakt är litet så kan vi se vissa tendenser utifrån ett jämställdhetsperspektiv och särskilt när det gäller anhöriga. Där kan vi se att 33 stycken av de 44 stycken make/maka eller anhöriga som har tagit kontakt är kvinnor. Det kan ha att göra med normer om att kvinnor i större utsträckning tar ansvar för sin familj eller andra nära runt dem. Dock kan vi se att det är 44 stycken som tagit kontakt där det inte framgår vem det är eller dennes kön.

Diagram 6. Framgår det vem som gjort ansökan?



I 59% av de 288 granskade journalerna har den enskilde själv gjort ansökan. Det är ett utvecklingsområde att ytterligare definiera hur ansökan inkommit då det inte finns något samband mellan frågorna *Framgår det vem som gjort ansökan?* och *Anges det om eventuell företrädare har rätt att företräda?*

Vidare kan vi se att av de 81 fall där annan har gjort ansökan är det jämnt fördelat mellan kvinnor, 42 stycken, och män, 39 stycken. Emellertid måste det tas i beaktning att kvinnor är överrepresenterade i antal beslut om dagverksamhet vilket gör att andelen där annan har gjort ansökan är något högre hos män.

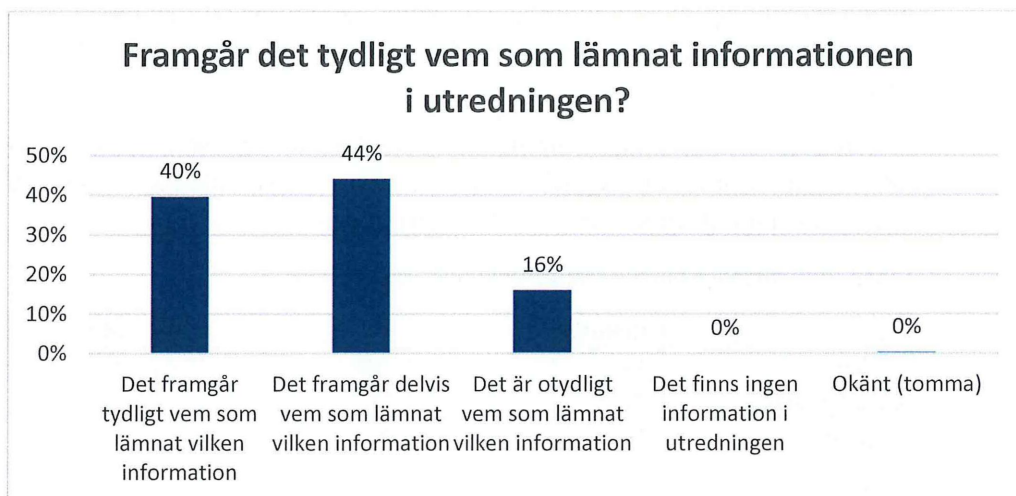
Diagram 7. Anges det om eventuell företrädare har rätt att företräda?



I 76% av de 288 granskade journalerna finns det ingen företrädare.

Det är ett utvecklingsområde att ytterligare definiera vem som har rätt att företräda i samband med ansökan. Se fråga *Framgår det vem som gjort ansökan?*

Diagram 8. Framgår det tydligt vem som lämnat informationen i utredningen?



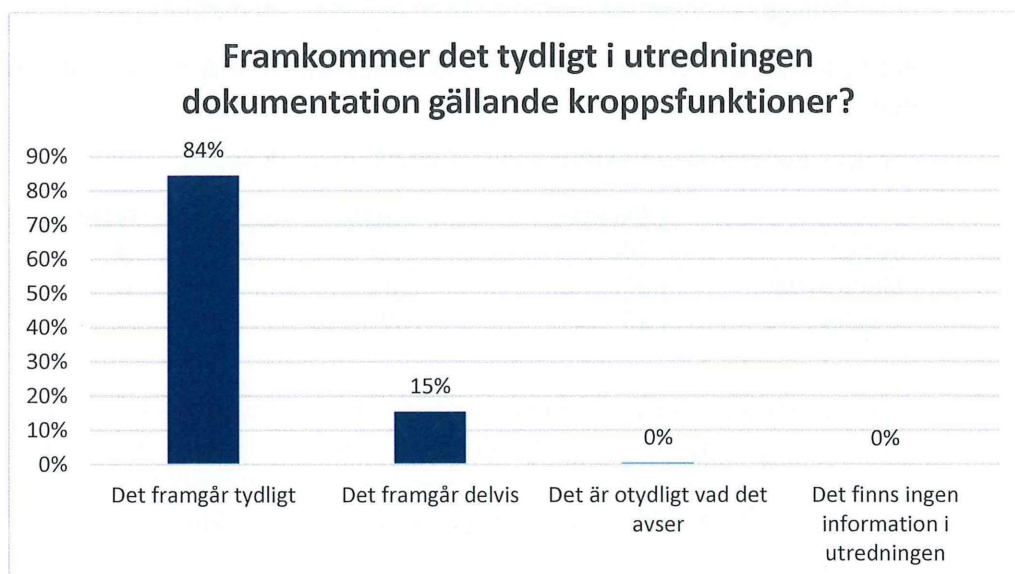
Enligt IBIC ska det framgå vem som lämnat vilken information. Resultatet visar att det i 60 % av fallen inte framgår tydligt vem det är som har lämnat informationen. Det är centralt i beviljandet av insatser inom socialtjänsten att den är anpassad efter individens behov och dennes situation. Även om andra personer i den enskildes närhet är en viktig informationskälla så är det också centralt att det framgår vem, förutom den enskilde som lämnat informationen. Detta utgör ett förbättringsområde.

Tabell 9. Framkommer det tydligt vem som lämnat information?

	Kvinna	Man	Totalt
Tydligt	67	47	114
Delvis	68	59	127
Otydligt	31	15	46

När det gäller om det framkommer vem som lämnat information finns det inga större skillnader utifrån den enskildes kön. Det är fler kvinnor oavsett om det är tydligt, delvis eller otydligt vilket också ligger i linje med andelen kvinnor som har insatsen dagverksamhet.

Diagram 9. Framkommer det tydligt i utredningen dokumentation gällande kroppsfunktioner?



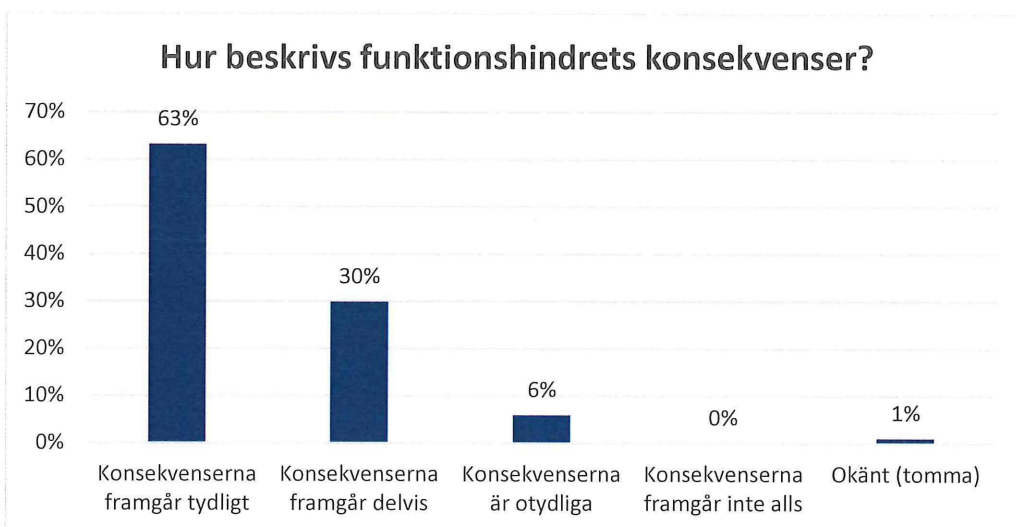
Ovanstående fråga var ett utav 2018 års gransknings förbättringsområden. Resultatet i denna granskning påvisar en tydlig utveckling i rätt riktning då det i 84 % av fallen framgår tydligt vilka kroppsfunktioner den sökande har jämfört med 2018 då det var 52%.

Även här kan vi inte se någon omotiverad könsskillnad. Tabellen nedan visar att det är förhållandevis jämt fördelat utifrån kön om en tar med i beräkningen att det är fler kvinnor än män i gruppen som har insatsen dagverksamhet.

Tabell 10. Tydlighet gällande kroppsfunktioner, utifrån kön.

	Kvinna	Man	Totalt
Tydligt	140	103	143
Delvis tydligt	27	17	44
Otydligt	1	0	1

Diagram 10. Hur beskrivs funktionsnedsättningens konsekvenser?



Även detta var ett utav 2018 års gransknings förbättringsområden. Resultatet i denna granskning påvisar en förbättring men utgör ett fortsatt förbättringsområde då det inte framkommer tydligt i 37 % av fallen jämfört med 2018 då resultatet var 48%.

Funktionshindrets konsekvenser är viktigt i en IBIC-utredning. Ett utvecklingsområde är att tydliggöra var konsekvenserna ska beskrivas för att minska upprepningar.

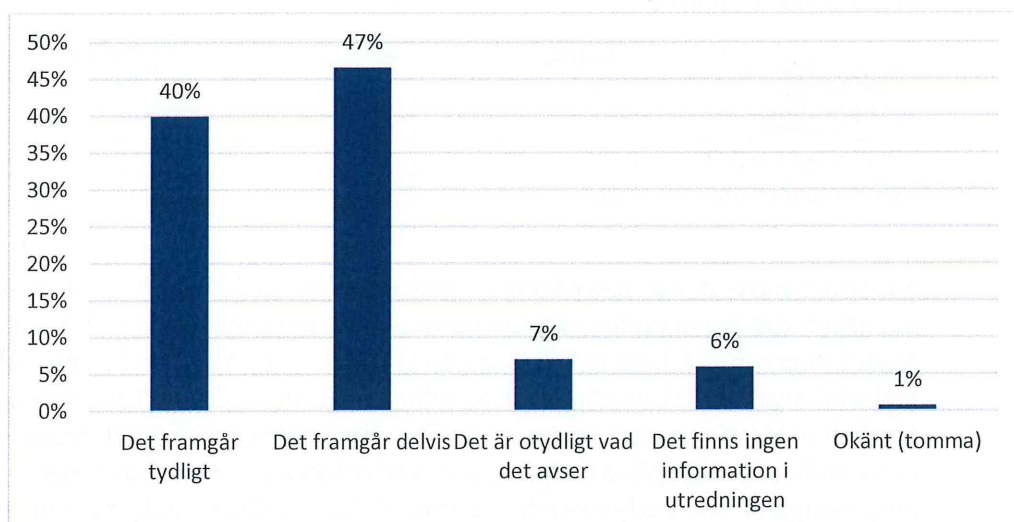
Även gällande konsekvenser av funktionshindret kan vi inte se någon skillnad utifrån kön.

Tabell 11. Beskrivning av funktionshindrets konsekvenser, utifrån kön.

	Kvinna	Man	Totalt
Tydligt	102	80	182
Delvis tydligt	52	34	86
Otydligt	10	0	10

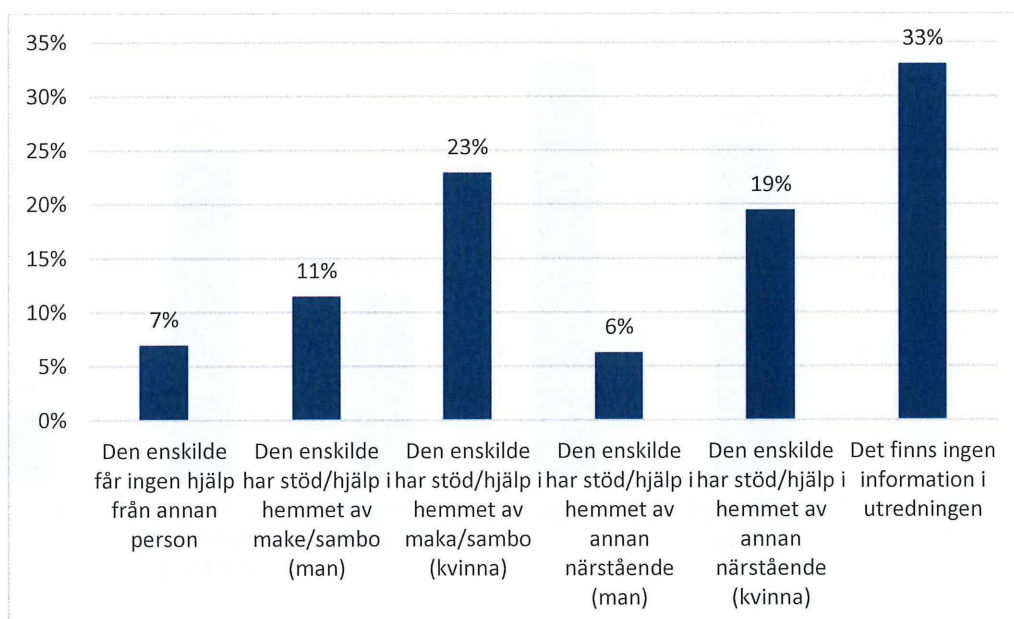
Fördelningen förhåller sig till populationen för undersökningen vilket indikerar att det inte finns några omotiverade skillnader mellan könen. Däremot kan vi se att samtliga som hade en otydlig beskrivning av konsekvenser av funktionshindret alla är kvinnor. Underlaget är dock väldigt litet vilket gör det svårt att dra några slutsatser.

Diagram 11. Framgår den enskildes interaktioner med människor, okända, vänner, släktingar, familjemedlemmar och andra närstående?



Då granskningen avser dagverksamhet upplevs det viktigare att det framgår tydligt vilka sociala interaktioner den enskilde har än om utredningen avser exempelvis serviceinsatser. Vi kan se att det i endast 40 % av fallen som det framgår tydligt vilket måste, i det här fallet, anses lågt och det krävs ett arbete för att öka andelen där det tydligt framgår.

Diagram 12. Framgår det om den enskilde får stöd från en annan person?



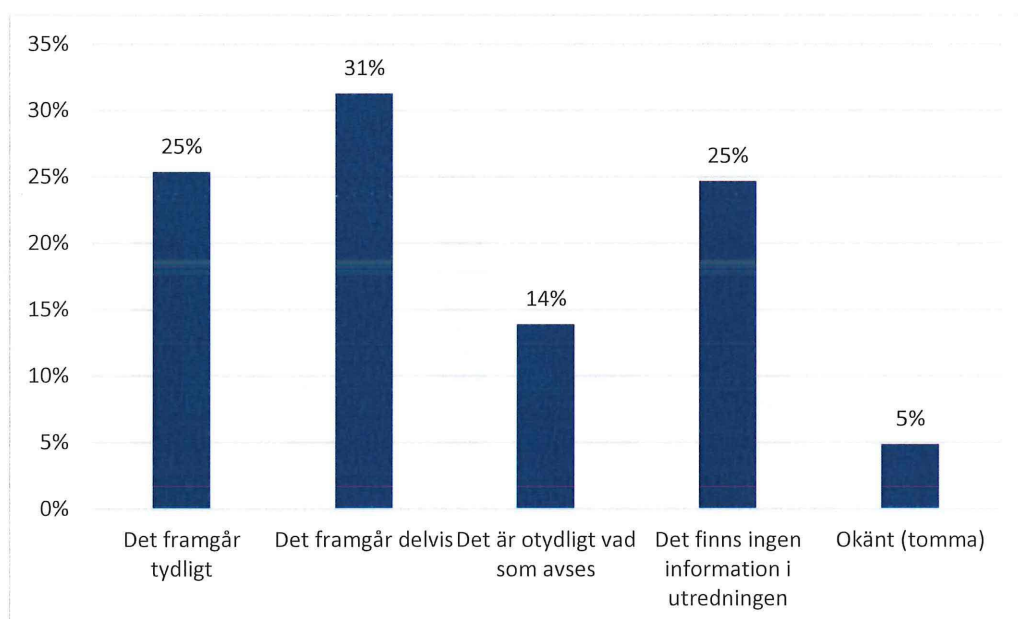
För att kunna arbeta vidare med jämställdhetsfrågor på övergripande nivå behöver område utvecklas så att kön framgår tydligare. Här krävs ett fortsatt arbete med hur det ska dokumenteras kring kön gällande det stöd som den enskilde får utanför biståndsbeslutade insatser. Vi kan se att 42 % av brukarna får stöd i hemmet vid sidan av biståndsbeslutade insatser av kvinnor, både maka och annan person inräknat med samma siffra kring stöd från män är 17 %, se även tabell nedan.

Tabell 12: Anhöriga som ger stöd

	Kvinna	Man	Totalt
Stöd av make	33	1	34
Stöd av maka	0	66	66
Stöd av annan (kv)	46	10	56
Stöd av annan (m)	16	2	18

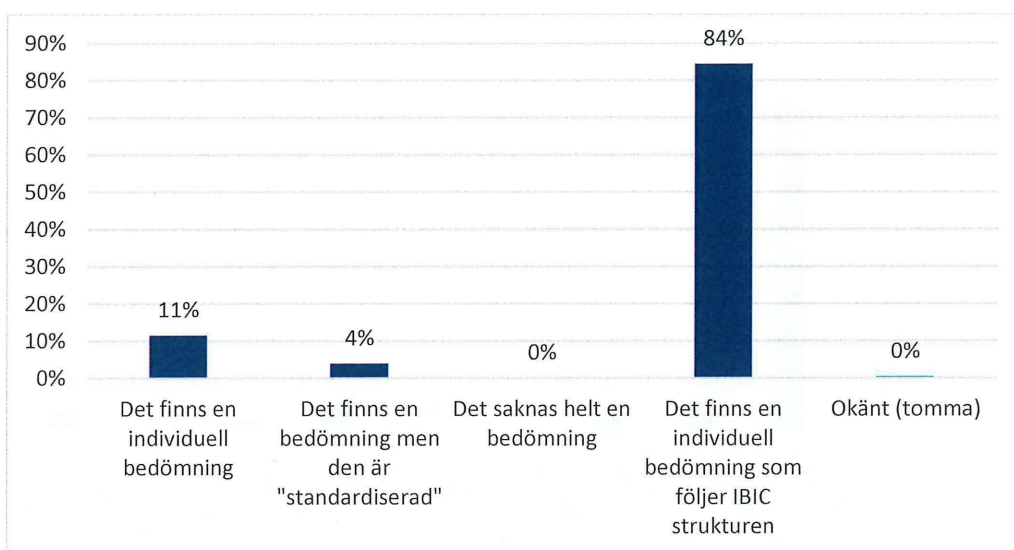
Tabellen ovan visar var stödet kommer ifrån om den enskilde har stöd från någon. När det gäller stöd av maka eller make så kan vi se att båda könen får stöd. Däremot kan vi se att kvinnor får stöd av sin make i mindre utsträckning (33 stycken) än män får av sin maka (66 stycken). Därtill bör det också tilläggas att i de beslut av dagverksamhet som beviljats är kvinnor överrepresenterade vilket ytterligare ökar skillnaden mellan män och kvinnor. Det här spär ytterligare på konstruktionen av kvinnor som mer ansvarstagande för familjen och för närstående (se även Diagram 5). Även när vi ser på siffrorna för huruvida den enskilde får stöd av annan så är det i större utsträckning kvinnor (56 stycken) som ger stöd än män (18 stycken). Vidare bör det resoneras kring huruvida det ser ut i de fall där det inte finns något biståndsbeslut. Finns det mindre benägenhet att söka bistånd för män då de har ett större stöd i hemmet och således kan klara sig längre utan att extra insatser krävs för att klara vardagen?

Diagram 13. Framkommer det vad anhöriga/närstående hjälper till med?



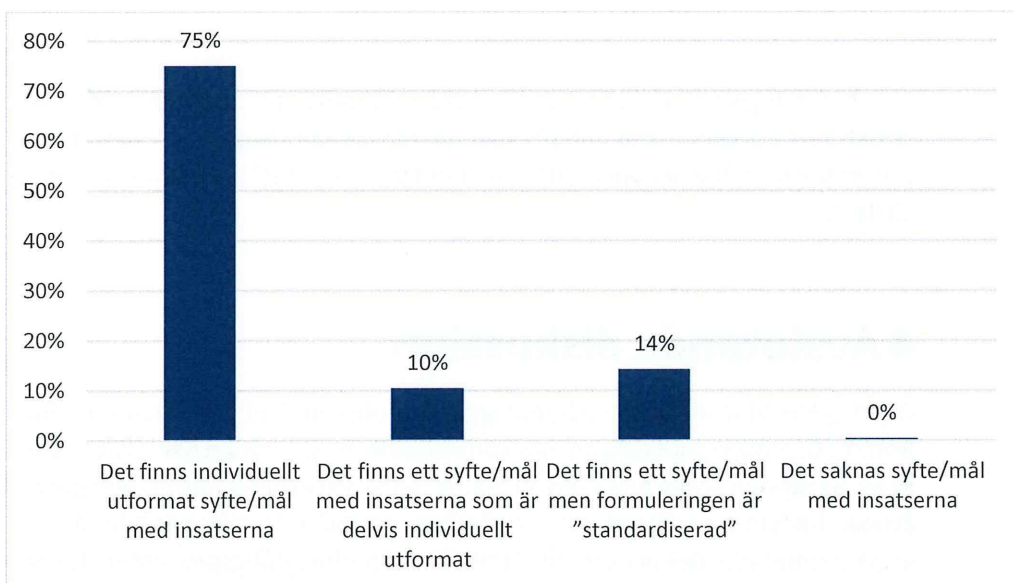
För att kunna arbeta vidare med jämställdhetsfrågor på övergripande nivå behöver detta område utvecklas så att kön framgår och vem som hjälper till med vad. Arbetet med att utforma hur det ska dokumenteras gällande den här frågan behöver fortsättas.

Diagram 14. Finns en individuell bedömning av den enskildes behov?



Siffrorna för huruvida det finns en individuell bedömning, sammanlagt 95 % av fallen, visar på att det idag görs individuella bedömningar i stor utsträckning. Endast i enskilda fall, 4 %, är bedömningen standardiserad.

Diagram 15. Finns det ett syfte/mål med insatserna?

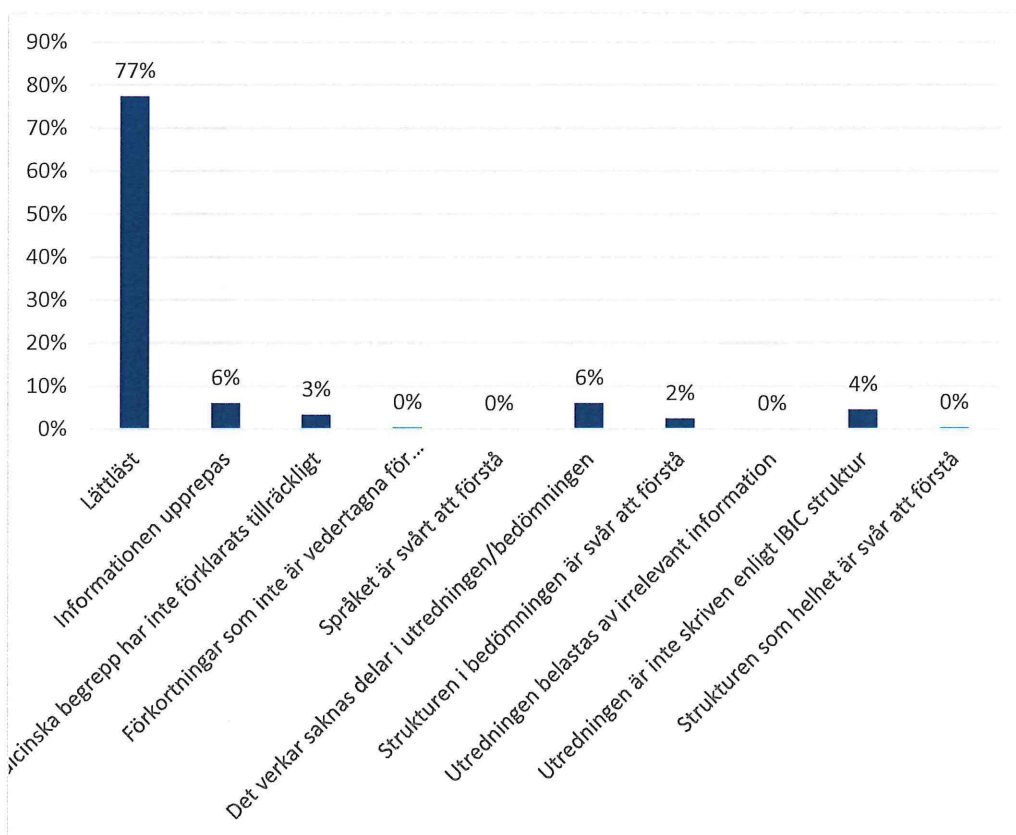


Resultatet är gott. När kunskapen kring formulering av mål ökar och fortsätter att utvecklas så påverkas resultatet. Vid 2018 års granskning var endast 46 % av målen individuellt utformade och 2017 var resultatet ännu lägre. Endast 30 %. 2014 var siffran 5 %.

Tabell 13. Syfte och mål med insatserna.

	Kvinna	Man	Totalt
Individuellt utf.	123	93	216
Delvis ind. utf.	16	14	30
Standardiserad	27	14	41
Saknas	1	0	1

Diagram 16. Är utredningen lättläst för en genomsnittlig brukare/legal företrädare?



Resultatet är gott då dokumentationen idag utgörs av manuellt skapade mallar för strukturen. Förvaltningen har inte haft något verksamhetssystem som stödjer processen utan har skapat mallar manuellt som resulterat i en bra struktur som är lättläst.

4 Avslutande diskussion

Överlag kan vi se att biståndshandläggarnas jobb med att implementera IBIC går framåt. Områden som tidigare har varit förbättringsområden har blivit bättre vilket tyder på att den årliga analysen av IBIC-arbetet och arbetet utifrån den ger resultat. Emellertid kan vi se att det fortfarande finns områden som inte är fullt ut implementerade. Det är centralt att biståndshandläggningsprocessen, för att få förtroende och legitimitet, är rättssäker och utan godtycklighet. IBIC är ett verktyg för att minska godtyckligheten och öka rättssäkerheten men då måste den användas av samtliga biståndshandläggare och gärna på samma sätt. Det årliga arbetet med att granska journaler är ett bra sätt att identifiera områden där arbetet med IBIC brister för att sedan skapa förbättringsområden att arbeta med under nästkommande år. Det ska dock tilläggas att alla personer som söker bistånd är unika och har en unik situation samtidigt som alla biståndshandläggare också är unika personer. Det ska därför tas i åtanke att en helt rättssäker biståndshandläggningsprocess inte är uppnåelig. IBIC och arbetet med det är däremot ett steg på vägen.

Beträffande jämställdhetsperspektivet så är bedömningen att biståndshandläggningsprocessen som sådan är förhållandevis jämställd. Det är några siffror som sticker ut, exempelvis antalet beslut utifrån kön för personer under 80 år som skulle kunna vara omotiverade vilket kräver ytterligare granskning. Det kan även vara relevant att undersöka om samma fördelning utifrån kön finns inom andra

biståndsbeslutade insatser men också centralt att se om det finns andra faktorer som påverkar fördelningen, annat än ålder och kön. Övrig fördelning av beslut kan förklaras med befolkningsunderlaget. Vidare kan vi endast se små skillnader mellan kvinnor och män vad gäller antal timmar som beviljas. Här är förvaltningens uppfattning att det inte finns några omotiverade skillnader om vi ser utifrån populationen. Den faktiska budgeten ser ut, utifrån analysnivå 1, att vara förhållandevis jämställd. Om vi däremot anser att dagverksamhet är en insats där den anhörige ska få avlastning så ser det markant annorlunda ut. Då skulle just dagverksamhet som insats gå emot statistiken av andra insatser och främst gynna männen då fler kvinnor beviljas den. Om så är fallet bör förvaltningen fundera kring varför fördelningen ser ut som det gör, utifrån analysnivå 3. Här kan det finnas omedvetna normer och värderingar som påverkar beslutandet av insatser, i det här fallet till mäns fördel. För att kunna analysera det noggrannare måste vi närmre se över huruvida de kvinnor som beviljas insatserna är sammanboende med en man vilket inte ges utrymme för i den här rapporten.

De största omotiverade skillnaderna mellan kvinnor och män kan förvaltningen se utanför biståndshandläggningsprocessen, vid en initial kontakt med kommunen och vem det är som ger stöd till den enskilda i hemmet. Resultatet av granskningen visar att det främst är kvinnor som initierar kontakt med biståndshandläggare samt är överrepresenterade vad gäller stöd i hemmet. Just stöd i hemmet är något som bör vägas in i analysen av jämställdhetsbudgeteringen då en stor del av det obetalda hushållsarbetet utförs av kvinnor. Enligt analysnivå 2 så är det obetalda hushållsarbetet något som inte finns med i budget men som påverkar den. Det är dock svårt att göra en bedömning av hur mycket och hur mycket behovet av insatser ökar om det obetalda hushållsarbetet inte skulle finnas. Vidare bör det, utifrån analysnivå 3, funderas kring varför fördelningen av hushållsarbete ser ut som det gör och varför fler kvinnor än män initierar kontakt med kommunen vid behov av insatser inom äldreomsorgen. En kan anta att även det relaterar till normer och värderingar kring manligt och kvinnligt och vidare om omhändertagande där kvinnor förutsätts göra merparten av arbetet. Det ligger även i linje med andra undersökningar, gällande exempelvis Anhörigcentrum där andelen kvinnor som söker kontakt är en stor majoritet (se ALN-2019-0159). Utifrån ett jämställdhets- och jämställdhetsbudgeteringsperspektiv så skulle fördelningen av resurser inom dagverksamhet kunna anses omotiverade utifrån en könsaspekt medan fördelningen av resurser på Anhörigcentrum, trots dess stora skillnader i könsfördelning hos kontakterna, skulle kunna anses vara motiverade utifrån kvinnornas ansvarstagande av anhörigomsorgen.

Dokumentationsgranskningen 2019 är ytterligare ett steg på vägen för arbetet med IBIC som hela tiden utvecklas. Den är också ett steg på vägen för att uppnå en jämställd äldreomsorg. Granskningen har visat att det finns områden som behöver undersökas och analyseras vidare.

Referenser

Addabbo, T. (2008). " *Gender Budgeting & Capability Approach. i: Feminist Economics and Public Policy.* (eds), J. Campbell & M. Gillespie. London: Routledge

Çağlar, G. (2010, June). Multiple meanings of gender budgeting: gender knowledge and economic knowledge in the World Bank and UNDP. In *Gender Knowledge and Knowledge Networks in International Political Economy* (pp. 55-74). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.

Stotsky, M. J. G. (2016). *Gender budgeting: Fiscal context and current outcomes.* International Monetary Fund.