

PM 2017:133 RVIII (Dnr 123-1234/2017)

Om förenklat beslutsfattande och särskilda boendeformer för äldre

Remiss från Socialdepartementet

Remisstid den 30 juni 2017

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Som svar på remissen ”Om förenklat beslutsfattande och särskilda boendeformer för äldre” hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Föredragande borgarrådet Clara Lindblom anför följande.

Ärendet

År 2015 tillsattes en utredning för att ta fram en nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen. Socialdepartementet har med ledning av regeringens kommittédirektiv för kvalitetsplanen, som resulterat i betänkandet Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer” (SOU 2017:21), utarbetat promemorian ”Om förenklat beslutsfattande och särskilda boendeformer”.

I promemorian föreslås nya bestämmelser i socialtjänstlagen (2001:453) om förenklat beslutsfattande och särskilda boendeformer för äldre. De föreslagna bestämmelserna är inte tvingande utan ger kommunerna nya möjligheter att organisera och styra sin äldreomsorg.

Socialdepartementet har skickat remissen ”Om förenklat beslutsfattande och särskilda boendeformer för äldre” till Stockholms stad för yttrande.

Remissen finns att läsa i sin helhet på [regeringens hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och äldrenämnden samt till kommunstyrelsens pensionärsråd (KPR).

Stadsledningskontoret ställer sig delvis positivt till nya bestämmelser om förenklat beslutsfattande i socialtjänstlagen. Så genomgripande förändringar kräver dock enligt kontoret mer omfattande redovisning av för- och nackdelar samt mer omfattande rättsliga analyser. Därutöver är kontoret tveksamt till att den föreslagna boendeformen ska ingå i begreppet särskilda boendeformer, vilket medför krav på behovsutredning. Istället bör boendeformen ingå i den ordinarie bostadsmarknaden.

Äldrenämnden ser fördelar med att ge kommunerna befogenhet att utan föregående individuell bistandsprövning bevilja vissa insatser inom äldreomsorgen.

Förslaget ger utöver pågående förändringsarbete i hemtjänsten fler möjligheter till en flexibel hemtjänst som möter dagsaktuella behov. Nämnden instämmer i förslaget att boendeformer med möjlighet till social gemenskap, gemensamma måltider och aktiviteter behöver tillskapas för äldre. Däremot är begreppet särskilt boende tveksamt att använda för en boendeform som enbart ska tillgodose behov av stöd och service.

Kommunstyrelsens pensionärsråd välkomnar förslaget att kommunerna får befogenhet att bevilja vissa insatser inom äldreomsorgen utan föregående individuell biståndsbedömning, och anser att personer som har fyllt 75 år ska ha rätt till denna prövning. Rådet tycker att förslaget om särskilda boendeformer liknar befintliga trygghets- och seniorboenden, och anser att denna eventuellt nya boendeform bör omfattas av HSL-insatser på lägst sjuksköterskenivå liksom hos servicehusen.

Mina synpunkter

Stockholms stad bedriver idag ett omfattande utvecklingsarbete för att öka äldres inflytande i hemtjänsten och tillgodose behovet av boende för äldre som söker trygghet och gemenskap, men inte behöver vård och omsorg. Inom hemtjänsten kommer ramtid att införas, vilket ger större möjlighet att påverka utformningen av insatser. Den nya icke biståndsbedömda boendeformen seniorboende med aktivitetscenter börjar inrättas under året. Här vill jag också påminna om att kommunfullmäktige i budget 2012 i bred majoritet stod bakom införande av hemtjänst med förenklad biståndsbedömning, i syfte att förenkla såväl för den äldre som för biståndshandläggaren.

Syftet med en enklare handläggning är att nå de äldre i ett tidigare skede och därmed förebygga större behov. Dessutom kan en förenklad handläggning minska administrationen, så att handläggarna kan fokusera mer på socialt arbete, vilket är i linje med stadens handlingsplan för att förbättra biståndshandläggarnas arbetssituation. Jag ställer mig därför positiv till intentionerna i promemorian om att öka äldres tillgång till insatser på ett enklare sätt och med större självbestämmande, men det finns flera legala frågetecken. Jag delar stadsledningskontorets uppfattning att det bland annat närmare behöver utredas hur förslaget stämmer med officialprincipen, dvs att myndigheter inte får besluta utan att först utreda. En annan fråga som inte är tydligt besvarad är om det kan uppstå problem vid laglighetsprövning utifrån diskrimineringslagstiftning och likställighetsprincipen. Det är av stor vikt att säkerställa att de äldre vet vilka rättigheter de har och att deras olika behov uppmärksammas.

Jag ställer mig därutöver tveksam till att den nya boendeformen, avsedd för personer som enbart behöver stöd och service, ska ingå i begreppet särskilt boende. Den typ av mellanboendeform som föreslås i promemorian behövs, men bör fortsätta att vara ett alternativ inom den ordinarie bostadsmarknaden. Framförallt är det viktigt med en icke-biståndsbedömd boendeform för att öka den enskildes självbestämmande, när en äldre person känner behovet av ett tillgängligt boende som erbjuder trygghet och gemenskap. Dessutom är det en stor poäng med att inte tynga biståndshandläggarna med ytterligare administration.

Redan idag kan kommunerna för övrigt tillhandahålla tillgängliga bostäder för äldre med möjlighet till gemenskap och lättillgänglig service, utan föregående biståndsbedömning. Det är den vägen som staden har valt för att möta kommande

demografiska utmaning. Behovet av dessa boenden möts såväl genom utbyggnad av nya bostäder som genom pågående uppgradering av servicen i befintliga trygghets- och seniorboenden. Stadens nya boendeform som heter seniorboende med aktivitetscenter vänder sig till personer som är 65 år och äldre och erbjuder, förutom tillgängliga bostäder, tillgång till social samvaro, aktiviteter och möjlighet till gemensamma måltider.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”Om förenklat beslutsfattande och särskilda boendeformer för äldre” hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Stockholm den 8 juni 2017

CLARA LINDBLOM

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Remissen – en sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson och Cecilia Brinck (alla M) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Föredragande borgarrådets förslag godkänns delvis.
2. Därutöver anfördes följande som svar på remissen från socialdepartementet.

Äldrenämnden har lämnat ett förtjänstfullt svar på regeringens remiss. Vi delar helt promemorians ansats och övergripande resonemang att äldre inte överutnyttjas eller i onödan efterfrågar hjälp.

Förslaget kan leda till minskad administration för biståndshandläggare, vilket vi anser är mycket positivt. Det frigör tid för uppföljning av kvalitet. Likaså är det positivt med lättillgängliga tidiga insatser som kan skjuta upp behovet av mer omfattande insatser.

Vi delar äldrenämndens positiva syn på den föreslagna ökade befogenheten i socialtjänstlagen

angående vissa insatser utan föregående individuell behovsprövning, nämligen hemtjänst, trygghetslarm, matservice samt stödsamtal och rådgivande insatser. Vi delar även äldrenämndens tveksamhet kring att dessa ökade befogenheter ska omfatta även korttidsvård och menar likaså att den äldre inte har någon ovillkorlig rätt att välja insatser.

Målet för oss allianspartier har länge varit att skapa förutsättningar för en hemtjänst som – inom ramen för de beviljade insatserna och den beställda tiden – är flexibel att möta den enskildes dagsaktuella behov och önskemål om hur och när insatserna ska utföras. Genom införandet av ramtid inom hemtjänsten i Stockholms stad är målet på väg att uppfyllas.

Promemorian gör bedömningen att det finns behov av en mellanboendeform utan krav på kapacitet för omfattande vård och omsorg alla tider på dygnet. Vi delar den bedömningen och

konstaterar att utvecklingen inom staden går i samma riktning i och med tillskapandet av seniorboenden med aktivitetscenter.

Promemorian överväger införandet av en nationell äldregaranti, det vill säga att alla över en viss ålder ska vara garanterade att få komma till ett äldreboende, men landar i att inte föreslå en sådan garanti. Vi noterar dock att inrättandet av en kommunal äldreboendegaranti möjliggörs, vilket vi skulle välkomna.

Vi delar inte promemorians förslag att begreppet ”särskilt boende” skulle fungera som en enhetlig beteckning för samtliga boendeformer för äldre, däribland mellanboendeformen.

Varje plats skulle enligt promemorian kunna innefatta service och omvårdnad livet ut. En eventuell implementering av det förslaget skulle förvirra begreppen totalt i Stockholms stad.

Vi noterade med förvåning att samtidigt som Stockholms län är på väg att kommunalisera hemsjukvården och detta redan skett i resten av landet så föreslås att kommunerna inte ska ansvara för sjukvårdsinsatser på vissa typer av boenden.

Vi ser behovet att i framtiden bygga boenden för äldre – i alla former – med stor flexibilitet, så att det inte finns några byggtekniska hinder för att kunna ge omfattande vård i den äldres hemmiljö, exempelvis i ett seniorboende med aktivitetscenter. I promemorian nämns att kvarboendepincipen behöver diskuteras. Å andra sidan skulle ett avsteg från kvarboendepincipen vara ett stort ingrepp i den äldres självbestämmanderätt. För att möjliggöra för fler äldre som så önskar att bo kvar i sin bostad vid omfattande vårdbehov är det viktigt att bostäder för äldre anpassas för att kunna ge dessa insatser.

Reservation anfördes av borgarrådet Lotta Edholm (L) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Föredragande borgarrådets förslag till beslut bifalls delvis.
2. Därutöver anfördes följande som svar på remissen från socialdepartementet.

Vi delar helt promemorians ansats och övergripande resonemang att äldre inte överutnyttjar eller i onödan efterfrågar hjälp. Förslaget kan leda till minskad administration för biståndshandläggare, vilket vi anser är mycket positivt. Det frigör tid för uppföljning av kvalitet. Likaså är det positivt med lättillgängliga tidiga insatser som kan skjuta upp behovet av mer omfattande insatser.

Vi instämmer likaså i förslaget gällande en ökad befogenhet i socialtjänstlagen angående vissa insatser utan föregående individuell behovsprövning, nämligen hemtjänst, trygghetslarm, matservice samt stödsamtal och rådgivande insatser. Vi delar dock även äldreförvaltningens tveksamhet kring att dessa ökade befogenheter ska omfatta även korttidsvård och menar likaså att den äldre inte har någon ovillkorlig rätt att välja insatser. Målet för oss allianspartier har länge varit att skapa förutsättningar för en hemtjänst som - inom ramen för de beviljade insatserna och den beställda tiden - är flexibel att möta den enskildes dagsaktuella behov och önskemål om hur och när insatserna ska utföras. Genom införandet av ramtid inom hemtjänsten i Stockholms stad är målet på väg att uppfyllas.

Promemorian gör bedömningen att det finns behov av en mellanboendeform utan krav på kapacitet för omfattande vård och omsorg alla tider på dygnet. Vi delar den bedömningen och konstaterar att utvecklingen inom staden går i samma riktning i och med tillskapandet av seniorboenden med aktivitetscenter.

Den nya biståndsbedömda boendeform som föreslås liknar de servicehus som idag finns i Stockholm men som avvecklats i många kommuner. Skillnaden är att servicehus såsom de finns i Stockholm har en kvalitetsförstärkning i form av viss bemanning även nattetid och sjukvårdspersonal dagtid som är finansierad av kommunen. Vi liberaler anser att servicehusen är angelägna att bevaras och att personer som fyllt 85 och så önskar ska beviljas plats. Promemorian överväger införandet av en nationell äldregaranti, det vill säga att alla över en

viss ålder ska vara garanterade att få komma till ett äldreboende men landar i att inte föreslå en sådan garanti.

Vi noterar dock att som vi läser den, att det möjliggör inrättandet av en kommunal äldreboendegaranti: förutsatt att det finns ett beslut om hemtjänst så kan kommunen låta alla äldre över en viss ålder själva välja om denna ska utföras i det egna hemmet eller i den nya formen av särskilt boende. Detta är ett viktigt förtydligande, även om vi inte anser att kravet om beviljad hemtjänst innan bör finnas.

Vi delar vidare inte promemorians förslag att begreppet ”särskilt boende” skulle fungera som en enhetlig beteckning för samtliga boendeformer för äldre, däribland mellanboendeformen. Varje plats skulle enligt promemorian kunna innefatta service och omvårdnad livet ut. En eventuell implementering av det förslaget skulle förvirra begreppen totalt i Stockholms stad. Vi noterade med förvåning att samtidigt som Stockholms län är på väg att kommunalisera hemsjukvården och detta redan skett i resten av landet så föreslås att kommunerna inte ska ansvara för sjukvårdsinsatser på vissa typer av boenden.

Vi ser behovet att i framtiden bygga boenden för äldre – i alla former - med stor flexibilitet, så att det inte finns några byggtekniska hinder för att kunna ge omfattande vård i den äldres hemmiljö, exempelvis i ett seniorboende med aktivitetscenter. I promemorian nämns att kvarboendep principen behöver diskuteras. Å andra sidan skulle ett avsteg från kvarboendep principen vara ett stort ingrepp i den äldres självbestämmanderätt. För att möjliggöra för fler äldre som så önskar att bo kvar i sin bostad vid omfattande vårdbehov är det viktigt att bostäder för äldre anpassas för att kunna ge dessa insatser.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson, Cecilia Brinck, Dennis Wedin och Johanna Sjö (alla M) med hänvisning till Moderaternas reservation i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av Björn Ljung (L) med hänvisning till Liberalernas reservation i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Karin Ernlund (C) med hänvisning till Moderaternas reservation i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

År 2015 tillsattes en utredning för att ta fram en nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen. Syftet var att genom långsiktiga insatser inom strategiska områden säkra kvaliteten i den framtida äldreomsorgen. Betänkandet "Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer" (SOU 2017:21) överlämnades i mars 2017. Socialdepartementet har med ledning av regeringens kommittédirektiv för kvalitetsplanen utarbetat promemorian "Om förenklat beslutsfattande och särskilda boendeformer". Arbetet har genomförts utifrån deluppdrag fyra och fem i kommittédirektivet, som handlar om en översyn av begreppet särskilda boendeformer för äldre respektive flexibla former för beslut om äldreomsorg. Socialdepartementet föreslår i promemorian att nya bestämmelser införs i socialtjänstlagen (2001:453) avseende förenklat beslutsfattande och särskilda boendeformer. Mer konkret innebär förslaget följande möjligheter för kommunerna:

- Befogenhet att under vissa förutsättningar kunna bevilja äldre personer vissa hemtjänstinsatser inom äldreomsorgen utan föregående individuell biståndsprövning. Syftet med de föreslagna reglerna är att ge de kommuner som så önskar möjlighet att bevilja äldre kvinnor och män insatser inom äldreomsorg på ett enklare sätt och med större utrymme för självbestämmande.
- Befogenhet att inrätta särskilda boendeformer för äldre människor som behöver stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service. Förslaget syftar till att ge de kommuner som så önskar möjlighet att inrätta särskilda boendeformer för äldre som inte behöver omvårdnad dygnet runt.

De föreslagna bestämmelserna är inte tvingande utan ger kommunerna nya möjligheter att organisera och styra sin äldreomsorg.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och äldrenämnden samt till kommunstyrelsens pensionärsråd (KPR).

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 31 maj 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret ställer sig delvis positiv till Socialdepartementets förslag på att nya bestämmelser avseende förenklat beslutsfattande införs i socialtjänstlagen (2001:453). Vidare bedömer stadsledningskontoret att förslaget kan ge stöd i stadens arbete för att nå visionen om *Ett Stockholm för alla* och verksamhetsmål 1.7 *Alla äldre har en trygg ålderdom och får en äldreomsorg av god kvalitet* s. När det gäller de nya bestämmelserna avseende särskilda boendeformer är stadsledningskontoret tveksam till att begreppet särskilda boende utvidgas med en boendeform för personer som "behöver stöd och hjälp i

boendet och annan lättåtkomlig service”. Förslaget om en ny särskild boendeform kommer innebära att en behovsutredning behöver göras för den enskilde som ansöker om denna boendeform. Stadsledningskontoret anser att denna boendeform bör vara ett alternativ inom den ordinarie bostadsmarknaden. Den väg som staden har valt är att omvandla servicehus till trygghets- och seniorboenden. Vidare pågår det ett arbete med att upprätta aktivitetscentran i anslutning till stadens trygghets- och seniorboenden.

Förenklat beslutsfattande

Beträffande förslaget till förenklat beslutsfattande delar stadsledningskontoret Socialdepartementets bedömning att detta kan leda till minskad administration och möjliggöra ett större fokus på uppföljning av kvalitet, nöjdhet och effektivitet. För äldre kvinnor och män ger en sådan utveckling möjlighet till ökad delaktighet och ökat självbestämmande.

Stadsledningskontoret vill emellertid lyfta fram att lagförslaget medför genomgripande förändringar av nuvarande grundläggande principer och utgångspunkter i socialtjänstlagen genom, dels att det inte krävs utredning eller behovsprövning, dels att ansvar för utformning av bistånd flyttas till utförare. Stadsledningskontoret ser behov av en mer tydlig bild och bredare underlag beträffande för- och nackdelar med gällande rätt respektive med de föreslagna bestämmelserna. Det är också önskvärt att ett så genomgripande lagförslag ges en mer omfattande redovisning av för- och nackdelar med förslagets olika delar och att det även behövs mer omfattande analyser av de rättsliga konsekvenserna. Vidare saknas närmare redogörelse för om skyldighet att erlagga mervärdesskatt kan komma att aktualiseras för någon av insatserna.

Genom lagförslaget överläts till kommunerna att inom ramen för alla åldrar från 65 år och uppåt kunna besluta om en åldersrelaterad rätt till olika insatser, utan behovsprövning. Stadsledningskontoret menar att det finns frågetecken om hur förslaget i denna del överensstämmer med officialprincipen (dvs att myndigheter inte får fatta beslut utan att först utreda ärendet) samt huruvida den vida ramen för kommunens beslutsrätt kan leda till problem vid laglighetsprövning utifrån diskrimineringslagstiftning och likställighetsprincipen. Visserligen ges lagstöd för avsteg från likställighetsprincipen och de grundläggande reglerna om diskriminering, men samtidigt innebär lagstödet att kommunerna kan göra mycket olika övervägande och att det ges utrymme för mycket stora skillnader i vilka rättigheter som äldre i olika åldrar kan erhålla.

Eftersom lagförslaget ger möjlighet för kommuner att utan föregående utredning besluta om omfattande hemtjänstinsatser, så menar stadsledningskontoret att det är viktigt att säkerställa att den äldres olika behov uppmärksammas. Den utredning som idag ska göras beträffande bistånd inom äldreomsorgen innebär bland annat kartläggning av olika behov av insatser från socialtjänsten, men även av exempelvis bostadsanpassning och kontakt med andra myndigheter, såsom landstinget. Stadsledningskontoret menar att det finns fördelar med detta utredningsarbete, som inte framkommer i promemorian och stadsledningskontoret får peka på att det i rapporten från Äldrecentrum mer sammanfattande anges att ”Många äldre som har varit med om en biståndsbedömning anser att de har fått ett bra bemötande och värdefull information.”¹

När det gäller utformningen av beslutets innehåll i förslaget, så menar stadsledningskontoret att rättssäkerheten måste övervägas i det. Förslaget kan innebära att den äldre inte riktigt vet vilken rätt han eller hon har fått genom beslutet och det kan också bli svårt för socialtjänsten att garantera att den äldre faktiskt får sina behov tillgodosedda.

I promemorian saknas närmare redovisning av de möjligheter som följer av gällande bestämmelsen i 5 kap 5 § SoL. Denna bestämmelse innebär att äldre personer ska ges så mycket inflytande över hur insatser genomförs som möjligt, samtidigt som beslutet ska utformas så att bestämmelser om ansvar för att insatser genomförs med god kvalitet kan tillgodoses. I Stockholms stad genomförs för närvarande, inom ramen för gällande

¹ Stockholms läns Äldrecentrum Rapport 2014:2 *Vem ska bestämma vad i hemtjänsten?*

lagstiftning, ändringar som innebär betydligt ökad flexibilitet vad gäller hur beslutade insatser kan utformas, samtidigt som besluten ändå är så preciserade att den äldre vet vilken rätt till insatser som beslutet innebär och så att beslutet kan följas upp. Stadsledningskontoret menar att det i promemorian borde tydliggöras att tillämpning av 5 kap 5 § SoL redan idag medger en flexibel utformning av beslutade insatser.

Utöver ovanstående vill stadsledningskontoret väcka frågan om förslaget avseende insatsen matservice kan anses vara kompetensenligt. Förslaget innebär möjlighet för kommunen att utan behovsprövning tillhandahålla matservice till alla äldre vid viss ålder. Det är dock inte självklart att detta är kompetensenligt och hur detta förhåller sig till konkurrenslagstiftningen. Här finns en fungerande allmän marknad och det framgår inte i utredningen vad som motiverar att kommunen ska kunna bli en aktör på denna marknad, med användande av kommunala skattemedel.

Särskilda boendeformer för äldre

Stadsledningskontoret instämmer i promemorians konstaterande att det behövs tillskapas fler möjligheter för äldre att få social gemenskap, gemensamma måltider och aktiviteter. I Stockholms stad finns både seniorboende och trygghetsboende i det kommunala fastighetsbolagets Micasas regi. I dessa fastigheter finns möjligheter till social samvaro och gemensamma måltider. Inom staden har det beslutats att aktivitetscentra ska upprättas i stadens trygghetsboenden och seniorboenden. Aktivitetscentrals huvudsakliga uppgift ska vara att ordna aktiviteter och främja social gemenskap, motverka otrygghet samt bidra till fysisk aktivitet för de boende i trygghetsboendet eller seniorboendet samt äldre i närområdet. Planen är att under år 2017 ska det upprättas aktivitetscentra i anslutning till stadens trygghetsboenden och år 2018 i stadens seniorboenden.

Förslaget om en ny särskild boendeform kommer innebära att en behovsutredning behöver göras för den enskilde som ansöker om denna boendeform. Stadsledningskontoret anser att denna boendeform bör vara ett alternativ inom den ordinarie bostadsmarknaden. Den väg som staden har valt är att omvandla servicehus till trygghets- och seniorboenden. Som ovan nämnts pågår ett arbete med att upprätta aktivitetscentran i anslutning till stadens trygghets- och seniorboenden.

I promemorian lyfts frågan om vad som sker när behoven av vård och omsorg ökar inom det tänkta mellanboendet. Även här kommer kvarboendep principen att gälla och en kapacitet för mera omfattande behov behöver ändå finnas. Denna situation finns idag på servicehusen och sett ur ett ekonomiskt perspektiv blir det svårt att erbjuda någon utan omfattande behov en ledig plats där. Stadsledningskontoret anser att frågan är problematisk och ser gärna en diskussion kring kvarboendep principen i termer av att kunna flytta dit där behoven bättre kan tillgodoses.

Äldrenämnden

Äldrenämnden beslutade vid sitt sammanträde den 23 maj 2017 att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämna det till kommunstyrelsens som sitt svar på remiss av regeringens promemoria.

Reservation anfördes av Erik Slottnér (KD) och Dennis Wedin m.fl. (alla M), *bilaga 1*.

Reservation anfördes av Ann-Katrin Åslund (L) *bilaga 1*.

Ersätтарыttrande gjordes av Alfred Askeljung (C) som instämde i reservation från (KD) och (alla M).

Äldreförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 28 april 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Förenklat beslutsfattande

Äldreförvaltningen ser fördelar med förslaget att kommunerna får befogenhet att, utan föregående individuella biståndsprövning, bevilja äldre vissa insatser inom äldreomsorgen. Det möjliggör för kommunerna att tillhandahålla vissa insatser inom äldreomsorg till målgrupper där utredning och individuell bedömning inte bedöms behövas. Som det framgår av promemorian så fattar en del kommuner, i likhet med Stockholm, nästan alltid gynnande beslut vid ansökningar om vissa insatser till äldre över en viss ålder, exempelvis serviceinsatser. Att genomföra en omfattande utredning för dessa kan därmed sägas sakna funktion.

Kommunstyrelsen beslöt år 2004 att på prov i två stadsdelsnämnder erbjuda alla som fyllt 80 år hemhjälp med högst fyra timmar per månad, med förenklat biståndsbeslut. Utvärdering av försöket påvisade att de äldre i hög utsträckning uppskattade det förenklade ansökningsförfarandet, att själva bestämma vad som skulle utföras samt att kunna disponera hjälptiden. Äldreförvaltningen ser ur den aspekten positivt på promemorians förslag om ökade befogenheter i socialtjänstlagen.

Utvärdering av stadens försök visade att de äldre hade behov av hjälp i hemmet, främst tyngre hushållsgöromål, som i de flesta fall skulle ha berättigat dem att få ordinarie hemtjänst. En slutsats var att de äldre inte sökte hjälp i onödan. Det bekräftas också av resonemang i promemorian. Forskning har påvisat att det inte finns någon påtaglig risk för att insatser som ges utan föregående behovsbedömning skulle leda till en dyrare eller överutnyttjad äldreomsorg.

Äldreförvaltningen ställer sig positiv till att förslaget kan leda till minskad administration för biståndshandläggare. Det kan möjliggöra mer tid för uppföljning av kvalitet och effektivitet samt även den sociala delen i arbetet. En minskad administration för biståndshandläggare är även viktigt ur ett arbetsmiljöperspektiv. Det går i linje med Stockholms stads handlingsplan för att förbättra arbetssituationen för socialsekreterare och biståndshandläggare.

Äldreförvaltningen vill särskilt lyfta fram de förebyggande effekterna som förslaget till ny befogenhet förväntas leda till inom äldreomsorgen. Med förebyggande åtgärder som minskar, eller skjuter upp, behovet av äldreomsorg förbättras möjligheterna att klara den framtida demografiska utmaningen. Förslaget kan ge möjligheter att på ett enklare sätt nå fler äldre med tidiga insatser. Om enklare vägar till att få god omsorg kan skapas kan det inte uteslutas att det kan vara effektivt inte bara ur den enskildes, utan även ur kommunens perspektiv.

I förslaget till ny bestämmelse i 5 kap. 5 a § SoL anges de insatser som kan lämnas utan en föregående behovsprövning. Dessa är hemtjänst, trygghetslarm, matservice, korttidsplats samt stödsamtal och rådgivande insatser. Stockholms stad har redan idag ett förenklat handlägningsförfarande kring trygghetslarm som enligt stadens riktlinjer beviljas alla äldre över 65 år.

Äldreförvaltningen ser inget hinder i att staden kan erbjuda hemtjänstinsatser, såsom vissa serviceinsatser, utan föregående biståndsbedömning. Förvaltningen är dock tveksam till att korttidsvård generellt kan ges utan föregående behovsprövning, däremot inom ramen för anhörigstöd. Tydliga riktlinjer måste tas fram där det framgår vilken insats som kommunen bestämmer ska vara tillgänglig på detta sätt. Då den äldre inte har någon ovillkorlig rätt att välja insatser så måste graden av självbestämmande klart framgå i riktlinjerna.

Som det framgår av förslaget är det viktigt att ta i beaktande att om kommunen väljer att tillämpa bestämmelsen måste insatsen vara tillgänglig för alla i kommunen över en viss

ålder, exempelvis 80 år. Detta för att inte stå i strid med den så kallade likställighetsprincipen. Även om inte någon påtaglig risk för en överutnyttjad äldreomsorg har konstaterats så står Stockholm för en stor ökning av antalet äldre de närmaste åren. De flesta äldre vill klara sig själva så länge det bara går, men i och med att volymerna är så pass stora så kan valet att tillämpa bestämmelsen ändå bli kostnadsdrivande.

Äldreförvaltningen vill instämma i förslagets betoning av möjligheterna som ges att öka den äldres självbestämmande. Undersökningar påvisar att avsaknad av inflytande och möjlighet att påverka sina livsvillkor har ett negativt inverkan på hälsan. Som en led i att öka den enskildes inflytande över hur och när hemtjänstinsatser utförs, samt att förbättra beställares och utförarens samverkan runt den enskilde, pågår ett förändringsarbete inom stadens hemtjänst.

Implementering av detta nya arbetssätt pågår med målet att skapa förutsättningar för en hemtjänst som, inom ramen för de beviljade insatserna och den beställda tiden, är flexibel att möta den enskildes dagsaktuella behov och önskemål om hur och när insatserna ska utföras. I detta sammanhang anser äldreförvaltningen att det nya förslaget ger ytterligare möjligheter att insatserna i äldreomsorgen kan präglas av variation, valfrihet och flexibilitet.

Särskilda boendeformer för äldre

Som det framgår av promemorian så går utvecklingen mot boenden med en permanent personalstyrka som kan tillhandahålla en hög nivå av service och omvårdnad och, genom kvarboendeprincipen, även vård- och omsorg livet ut. Mot bakgrund till detta görs det i promemorian bedömningen att det finns behov av ett mellanboende utan krav på kapacitet för omfattande vård och omsorg alla tider på dygnet.

Den föreslagna bestämmelsen kring särskilda boendeformer innebär således att kommunen får befogenhet att erbjuda ett ytterligare boendebadativ för äldre inom ramen för det särskilda boendet. Förslaget syftar till att ge de kommuner, som så önskar, möjlighet att inrätta särskilda boendeformer för äldre som inte behöver omvårdnad dygnet runt men där kvarboende i ordinarit boende inte längre upplevs som tryggt.

Äldreförvaltningen instämmer i promemorians förslag att boendeformer med möjlighet till social gemenskap, gemensamma måltider och aktiviteter behöver tillskapas för äldre. Många gånger handlar ansökningar om bistånd i form av särskilt boende om ett behov ökad trygghet, social samvaro och gemenskap. Dock kan dessa behov få stå tillbaka då behov av vård- och omsorg prioriteras. Som det framgår av förslaget bör de lokala förhållandena avgöra vilka boenden som kommunen ska erbjuda äldre för att skapa trygghet för målgruppen.

I många kommuner finns varken seniorboende eller trygghetsboende. Äldreförvaltningen kan se att förslaget därmed kan tillämpas av kommuner där nybyggnation av boende för äldre på den reguljära bostadsmarknaden är riskfyllt. Som promemorian lyfter fram kan förslaget ge förutsättningar för detta genom att inrättande av mellanboende/serviceboende sker inom socialnämndens verksamhetsområde. Det leder troligen till att inriktningen kan behållas över tid.

Inom Stockholms stad finns både seniorboenden och trygghetsboenden i det kommunala fastighetsbolagets Micacas regi. Dessa boenden är före detta servicehus, dvs tidigare särskilt boende, och idag utgör de bostäder inom det ordinarie bostadsbeståndet för äldre. I dessa fastigheter finns möjligheter till social samvaro och gemensamma måltider. För stadens trygghetsboenden pågår ett utvecklingsarbete med fokus på aktivitet och gemenskap med ett uppdrag att arbeta förebyggande.

Inom staden finns även ett antal servicehus. Sett till den fysiska utformningen är stadens servicehus mindre lämpliga för personer med omfattande vård- och omsorgsbehov. Äldreförvaltningen kan se att dessa skulle vara mer lämpade i enlighet med promemorians förslag om ett "särskilt boende med stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service för personer som inte behöver omvårdnad dygnet runt". Det ska då inte heller omfattas av kommunens hälso- och sjukvårdsansvar och socialtjänstförordningens regler om bemanning

dygnet runt.

I och med att det fortfarande föreslås vara en särskild boendeform så kvarstår dock behovsutredningen för den enskilde som ansöker om boende. Denna boendeform bör som förvaltningen ser det vara ett boendevalterativ inom den ordinarie bostadsmarknaden. Den väg som staden valt med omvandling av servicehus till senior- och trygghetsbostäder förenklar för den enskilde att själv välja tillfälle att byta sitt boende.

I promemorian lyfts frågan om vad som sker när behoven av vård- och omsorg ökar inom det tänkta mellanboendet. Även här kommer kvarboendepincipen att gälla och en kapacitet för mera omfattande behov behöver ändå finnas. Denna situation finns idag på servicehusen och sett ur ett ekonomiskt perspektiv blir det svårt att erbjuda någon utan omfattande behov en ledig plats där. Äldreförvaltningen anser att frågan är problematisk och ser gärna en diskussion kring kvarboendepincipen i termer av att kunna flytta dit där behoven bättre kan tillgodoses. För det krävs en tydlighet från kommunens sida vad de olika boendeformerna kan erbjuda så att förväntningarna från den enskilde och anhöriga blir rätt ställda.

I promemorian har möjligheten att införa en så kallad äldreboendegaranti setts över. Promemorian stödjer inte att personer över en viss ålder med behov av hemtjänst skulle ges en absolut rätt att kunna välja att flytta till ett särskilt boende för äldre. I likhet med detta resonemang ser förvaltningen svårigheter med att motivera att ålder blir en på förhand given rätt till särskilt boende samtidigt som en yngre person med omfattande behov skulle kunna råka ut för att få vänta på att få flytta till särskilt boende.

Äldreförvaltningen anser därför inte att en äldreboendegaranti är rätt väg att prioritera sökande till en form av särskilt boende även om boendet vänder sig till personer med enbart hemtjänstinsatser. Även av den anledningen bör boendeformen som förvaltningen ser det vara ett boendevalterativ inom den ordinarie bostadsmarknaden.

Sammanfattningsvis vill äldreförvaltningen poängtera vikten av att boenden med möjlighet till social gemenskap, gemensamma måltider och aktiviteter för äldre tillskapas. Däremot är förvaltningen tveksam till att begreppet särskilt boende, där ansökan, behovsutredning och beslut enligt socialtjänstlagen krävs, utvidgas med en boendeform för personer med enbart behov av stöd och service.

Äldreförvaltningen föreslår att äldrenämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen och överlämnar den till kommunstyrelsen.

Jämställdhetsanalys

I likhet med vad som framgår av promemorian så bedömer förvaltningen att förslagen kan leda till ett minskat behov av insatser från anhöriga. Detta kan ha större betydelse för kvinnor eftersom de oftare än män påverkas negativt av att utföra anhöriginssatser, exempelvis genom att välja att minska sin arbetstid eller sluta arbeta helt. Förslaget kan således leda till flera positiva konsekvenser, inte minst ur ett jämställdhetsperspektiv. Förslagen ger sammanfattningsvis möjlighet för kommunen att erbjuda äldre kvinnor och män insatser på ett enklare sätt vilket har positiva effekter för båda könen.

Kommunstyrelsens pensionärsråd

Kommunstyrelsens pensionärsråds yttrande daterat den 16 maj 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Promemorians bakgrundsdel ger en intressant bakgrund till utvecklingen av äldreomsorgen t.ex. Äldreformen. Inriktningen välkomnas d.v.s. att äldreomsorgen inte är tillräckligt anpassad till dem som den är till för.

KPR kräver att begreppet skälig levnadsnivå ändras till goda levnadsvillkor. Friheten för oss äldre att välja exempelvis boende/vård är fundamental, liksom friheten att välja bort.

KPR välkomnar förslaget att kommunerna får befogenhet att kunna bevilja äldre personer vissa insatser inom äldreomsorgen utan föregående individuell biståndsprovning, men man

ska ha rätt till denna prövning när man fyllt 75 år. I förslaget så ges kommunen befogenhet att bestämma ålder. KPR anser att likställighetsprincipen ska beaktas.

KPR är också positiv till att kommunen måste ge information till de äldre och att äldre ska informeras om hur kommunen följer upp insatserna. En oklarhet är om även personlig omvårdnad ingår i förenklad biståndsprövning inom hemtjänsten. Bra att matservice, korttidsplats, stödsamtal och rådgivande insatser ingår. KPR utgår också från att social samvaro ingår som är fallet i Nationell kvalitetsplan.

När det gäller förslaget att kommunen ska kunna inrätta särskilda boendeformer, så tycker KPR att förslaget liknar befintliga trygghetsboenden och seniorboenden. Vi tycker att denna ev. nya boendeform bör omfattas av HSL-insatser (lägst sjuksköterskenivå) liksom hos servicehusen.

KPR vill också poängtera vikten av rättssäkerhet och av uppföljningar.

Reservationer m.m.

Äldrenämnden

Reservation anfördes av Erik Slottner (KD), Dennis Wedin m.fl. (alla M), enligt följande.

Vi föreslår att äldrenämnden beslutar

- att i huvudsak godkänna förvaltningens svar på remissen av promemorian
- att därutöver anföras:

Förvaltningen har lämnat ett förtjänstfullt svar på regeringens remiss. Vi delar helt promemorians ansats och övergripande resonemang att äldre inte överutnyttjas eller i onödan efterfrågar hjälp.

Förslaget kan leda till minskad administration för biståndshandläggare, vilket vi anser är mycket positivt. Det frigör tid för uppföljning av kvalitet. Likaså är det positivt med lättillgängliga tidiga insatser som kan skjuta upp behovet av mer omfattande insatser.

Vi delar förvaltningens positiva syn på den föreslagna ökade befogenheten i socialtjänstlagen angående vissa insatser utan föregående individuell behovsprövning, nämligen hemtjänst, trygghetslarm, matservice samt stödsamtal och rådgivande insatser. Vi delar även förvaltningens tveksamhet kring att dessa ökade befogenheter ska omfatta även korttidsvård och menar likaså att den äldre inte har någon ovillkorlig rätt att välja insatser.

Målet för oss allianspartier har länge varit att skapa förutsättningar för en hemtjänst som - inom ramen för de beviljade insatserna och den beställda tiden - är flexibel att möta den enskildes dagsaktuella

behov och önskemål om hur och när insatserna ska utföras. Genom införandet av ramtid inom hemtjänsten i Stockholms stad är målet på väg att uppfyllas.

Promemorian gör bedömningen att det finns behov av en mellanboendeform utan krav på kapacitet för omfattande vård och omsorg alla tider på dygnet. Vi delar den bedömningen och konstaterar att utvecklingen inom staden går i samma riktning i och med tillskapandet av seniorboenden med aktivitetscenter.

Promemorian överväger införandet av en nationell äldregaranti, det vill säga att alla över en viss ålder ska vara garanterade att få komma till ett äldreboende, men landar i att inte föreslå en sådan garanti. Vi noterar dock att inrättandet av en kommunal äldreboendegaranti möjliggörs, vilket vi skulle välkomna.

Vi delar inte promemorians förslag att begreppet ”särskilt boende” skulle fungera som en enhetlig beteckning för samtliga boendeformer för äldre, däribland mellanboendeformen. Varje plats skulle enligt promemorian kunna innefatta service och omvårdnad livet ut. En eventuell implementering av det förslaget skulle förvirra begreppen totalt i Stockholms stad.

Vi noterade med förvåning att samtidigt som Stockholms län är på väg att kommunalisera hemsjukvården och detta redan skett i resten av landet så föreslås att kommunerna inte ska ansvara för sjukvårdsinsatser på vissa typer av boenden.

Vi ser behovet att i framtiden bygga boenden för äldre – i alla former - med stor flexibilitet, så att det inte finns några byggtekniska hinder för att kunna ge omfattande vård i den äldres hemmiljö, exempelvis i ett seniorboende med aktivitetscenter. I promemorian nämns att kvarboendepincipen behöver diskuteras. Å andra sidan skulle ett avsteg från kvarboendepincipen vara ett stort ingrepp i den äldres självbestämmanderätt. För att möjliggöra för fler äldre som så önskar att bo kvar i sin bostad vid omfattande vårdbehov är det viktigt att bostäder för äldre anpassas för att kunna ge dessa insatser.

Reservation anfördes av Ann-Katrin Åslund (L), enligt följande.

Liberalerna föreslår att äldrenämnden beslutar:

1. Att i huvudsak godkänna förvaltningens svar på remissen av promemorian.
2. Att därutöver anföras:

Förvaltningen har lämnat ett förtjänstfullt svar på regeringens remiss. Vi delar helt promemorians ansats och övergripande resonemang att äldre inte överutnyttjar eller i onödan efterfrågar hjälp.

Förslaget kan leda till minskad administration för biståndshandläggare, vilket vi anser är mycket positivt. Det frigör tid för uppföljning av kvalitet. Likaså är det positivt med lättillgängliga tidiga insatser som kan skjuta upp behovet av mer omfattande insatser.

Vi delar förvaltningens positiva syn på den föreslagna ökade befogenheten i socialtjänstlagen angående vissa insatser utan föregående individuell behovsprövning, nämligen hemtjänst, trygghetslarm, matservice samt stödsamtal och rådgivande insatser. Vi delar även förvaltningens tveksamhet kring att dessa ökade befogenheter ska omfatta även korttidsvård och menar likaså att den äldre inte har någon ovillkorlig rätt att välja insatser.

Målet för oss allianspartier har länge varit att skapa förutsättningar för en hemtjänst som - inom ramen för de beviljade insatserna och den beställda tiden - är flexibel att möta den enskildes dagsaktuella behov och önskemål om hur och när insatserna ska utföras. Genom införandet av ramtid inom hemtjänsten i Stockholms stad är målet på väg att uppfyllas.

Promemorian gör bedömningen att det finns behov av en mellanboendeform utan krav på kapacitet för omfattande vård och omsorg alla tider på dygnet. Vi delar den bedömningen och konstaterar att utvecklingen inom staden går i samma riktning i och med tillskapandet av seniorboenden med aktivitetscenter.

Den nya biståndsbedömda boendeform som föreslås liknar de servicehus som idag finns i Stockholm men som avvecklats i många kommuner. Skillnaden är att servicehus såsom de finns i Stockholm har en kvalitetsförstärkning i form av viss bemanning även nattetid och sjukvårdspersonal dagtid som är finansierad av kommunen. Vi liberaler anser att servicehusen är angelägna att bevaras och att personer som fyllt 85 och så önskar ska beviljas plats.

Promemorian överväger införandet av en nationell äldregaranti, det vill säga att alla över en viss ålder ska vara garanterade att få komma till ett äldreboende men landar i att inte föreslå en sådan garanti.

Vi noterar dock att som vi läser den, att det möjliggör inrättandet av en kommunal äldreboendegaranti: förutsatt att det finns ett beslut om hemtjänst så kan kommunen låta alla äldre över en viss ålder själva välja om denna ska utföras i det egna hemmet eller i den nya formen av särskilt boende. Detta är ett viktigt förtydligande, även om vi inte anser att kravet om beviljad hemtjänst innan bör finnas.

Vi delar inte promemorians förslag att begreppet ”särskilt boende” skulle fungera som en enhetlig beteckning för samtliga boendeformer för äldre, däribland mellanboendeformen. Varje plats skulle enligt promemorian kunna innefatta service och omvårdnad livet ut. En eventuell implementering av det förslaget skulle förvirra begreppen totalt i Stockholms stad.

Vi noterade med förvåning att samtidigt som Stockholms län är på väg att kommunalisera hemsjukvården och detta redan skett i resten av landet så föreslås att kommunerna inte ska ansvara för sjukvårdsinsatser på vissa typer av boenden.

Vi ser behovet att i framtiden bygga boenden för äldre – i alla former - med stor flexibilitet, så att det inte finns några byggtekniska hinder för att kunna ge omfattande vård i den äldres hemmiljö, exempelvis i ett seniorboende med aktivitetscenter. I promemorian nämns att kvarboendep principen behöver diskuteras. Å andra sidan skulle ett avsteg från kvarboendep principen vara ett stort ingrepp i den äldres självbestämmanderätt. För att möjliggöra för fler äldre som så önskar att bo kvar i sin bostad vid omfattande vårdbehov är det viktigt att bostäder för äldre anpassas för att kunna ge dessa insatser.