

Utlåtande 2016:216 RVIII (Dnr 106-533/2016)

Rätt till äldreboende

Motion av Ann-Katrin Åslund (L)

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.
Motion (2016:32) av Ann-Katrin Åslund (L) om ”Rätt till äldreboende”
anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i utlåtandet.

Föredragande borgarrådet Clara Lindblom anför följande.

Ärendet

I en motion till kommunfullmäktige föreslår Ann-Katrin Åslund (L) att stadens riktlinjer för handläggning inom socialtjänstens äldreomsorg ändras så att äldre med omfattande behov av hemtjänst ska beviljas plats på särskilt boende när den äldre så önskar och när kostnaden för de beviljade hemtjänstinsatserna överstiger kostnaden för en plats på ett boende.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, äldrenämnden, stadsdelsnämnderna Rinkeby-Kista, Skärholmen och Älvsjö samt Stiftelsen Stockholm läns äldrecentrum, Nationellt kompetenscentrum, kommunstyrelsens pensionärsråd (KPR), Pensionärernas riksorganisation Stockholm (PRO), Sveriges pensionärsförbund Stockholm (SPF) och Anhörigas riksförbund. KPR, PRO, SPF och Anhörigas riksförbund har ej inkommit med svar.

Stadsledningskontoret konstaterar att rätten till tryggt boende för äldre är en högt prioriterad fråga för staden och att nämnder och bolagsstyrelser arbetar på en rad olika sätt för att säkerställa att rätten uppfylls.

Äldrenämnden påpekar att enligt deras granskning av sökande till serviceboende var det ingen, varken av de som fick ansökan beviljad eller de som fick avslag, som hade den omfattning av insatser som översteg brytpunkten för när hemtjänst i ordinärt boende är mer kostsam insats än särskilt boende.

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd anser att revideringen av riktlinjerna för biståndsbedömning bör göras innan ett ställningstagande till motionärens förslag görs.

Skärholmens stadsdelsnämnd anser också att de nya riktlinjerna bör inväntas.

Älvsjö stadsdelsnämnd anser att den enskildes önskemål om boendeform är en väsentlig faktor vid biståndsbedömning och att både ekonomiskt och mänskligt perspektiv måste beaktas men även att hög ålder särskilt bör beaktas i den sammantagna bedömningen.

Nationellt kompetenscentrum anser att prioriteringen av ålderskriteriet äldre över 85 år och precisering av omsorgsbehovets omfattning i riktlinjerna skulle skapa överskådlighet och förmodligen också utökat utrymme för äldres inflytande vid ett konkret val om att flytta till särskilt boende *eller* att tills vidare bo kvar med det stöd som är tillgängligt i hemmet.

Äldrecentrum anser inte att det ska vara kostnaden för den ena eller andra vårdformen som ska vara avgörande för vilket beslut som tas. Det ska vara den enskildes individuella behov som avgör beslutad insats.

Mina synpunkter

Äldres rätt till ett tryggt boende är en mycket viktig och prioriterad fråga under mandatperioden. Äldreboendeutredningen har i en delrapport analyserat hur staden framöver ska tillgodose behovet av anpassat boende för äldre och även tagit fram förslag på en ny icke biståndsbedömd boendeform för äldre. Utöver Trygghetsboende med aktivitetscentra kommer staden fortsätta att erbjuda boende på servicehus och vård- och omsorgsboende.

För att även i framtiden säkerställa att behovet av äldreboende tillgodoses har en stadsövergripande åtgärdsplan för åren 2020-2040 tagits fram, där markplanering, stadsplanering och äldreboendepanering samordnas. Det är hög tid för en sådan samordning.

Ann-Katrin Åslund (L) skriver i sin motion att avslagen till särskilt boende för äldre ökar. Det stämmer inte. De senaste siffrorna som redovisades i början av år 2016 visar att vi i majoriteten har lyckats stoppa den ökning av avslag som skett varje år under de två mandatperioderna som de borgerliga partierna styrde staden. Vi nöjer oss naturligtvis inte med det utan kommer att fortsätta med vårt arbete för att alla äldre ska få ett tryggt och bra boende.

Flera av remissinstanserna tar upp i sina svar så pågår det ett arbete med att ta fram nya riktlinjer för handläggning inom socialtjänstens äldreomsorg. I uppdraget att revidera riktlinjerna ingår det bland annat att se över skrivningarna om oro, ensamhet och ålder.

Som äldrenämnden redovisar i sitt remissvar så ges inte avslag generellt på ansökningar där den sökande har mera omfattande hemtjänstinsatser. Ingen av de som sökte servicehusboende i äldreförvaltningens granskning år 2014 hade hemtjänstinsatser med 135 timmar eller mer. Alla låg därmed under brytpunkten för när hemtjänst i ordinärt boende är mer kostsamt än särskilt boende.

Den huvudsakliga orsaken till att Ann-Katrin Åslunds motion avslås är dock att Liberalernas lösning att införa generella kriterier för boende, så som en viss ålder eller ett visst antal beviljade hemtjänsttimmar, är inte möjlig med nuvarande lagstiftning.

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Motion om rätt till äldreboende av Ann-Katrin Åslund (L)

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

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

Vi föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Motion (2016:32) av Ann-Katrin Åslund (L) om rätt till äldreboende bifalls.
2. Därutöver anføres följande.

Än så länge har majoriteten misslyckats med att ta fram och implementera riktlinjer som tryggar äldres rätt till ett bra boende. Riktlinjerna måste förtydligas för att ge de äldre som har mycket omfattande hemtjänstbehov en starkare rätt till äldreboende.

I sitt tjänsteutlåtande till den handlingsplan för tomma platser på äldreboenden som Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd antog i oktober 2016 anför stadsdelsförvaltningen:

”Beställarenheten... tillämpar ett inarbetat arbetssätt som innebär att biståndshandläggarna vid ansökan om vård- och omsorgsboende eller servicehus gör

en beräkning av antalet timmar (och kostnaden för dessa) som den enskilde har beviljats i sitt ordinära boende. Kostnaden för detta jämförs sedan med kostnaden för en plats inom vård- och omsorgsboende/servicehus. En bedömning görs även av varaktigheten av behovet. Arbetssättet tillämpas för att en ansökan om vård- och omsorgsboende inte ska avslås om kostnaden i hemmet blir högre än inom ett äldreboende.”

Om föredragande borgarråd anser att motionens förslag inte är förenligt med gällande lagstiftning vore det intressant att veta om hon också anser att Enskede-Årsta-Vantörs arbetssätt är lagstridigt. Annars ser inte vi varför Enskede-Årsta-Vantörs arbetssätt inte skulle kunna implementeras i andra stadsdelar – i så fall skulle ju motionens förslag vara uppfyllt.

Äldreförvaltningens siffror avser bara hemtjänstbehovet hos sökande till servicehus. Det är inte förvånande att ingen med hemtjänstbehov över 135 timmar i månaden ansökte om servicehus under den granskade perioden, eftersom omsorgsbehovet är så omfattande att vård- och omsorgsboende ofta torde vara den form av särskilt boende som närmast kommer ifråga.

Därför är också de trygghetsboenden med aktivitetscenter som staden nu tar fram förmodligen heller inte aktuella för denna grupp.

Begreppet ”brytpunkt”, där kostnaderna för hemtjänst överstiger kostnaderna för särskilt boende, är inte något okänt begrepp, utan något som diskuteras i många kommuner. Vi är medvetna om att det är relativt få äldre som har ett så pass omfattande hemtjänstbehov att det överskrider brytpunkten, enligt Äldrecentrum cirka fyra procent av hemtjänstmottagarna. Bland dessa är det heller inte alla som vill flytta till ett särskilt boende, och de ska naturligtvis få bo kvar hemma. Men just för de äldre som vill flytta bör vi se till att ett särskilt boende kan beviljas utan att man behöver genomgå en omständlig och ibland krävande biståndsbedömning. Det är inte bara ekonomiskt rationellt utan framför allt human.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson och Cecilia Brinck (alla M) enligt följande.

Som äldrenämnden skriver i sitt remissvar till denna motion om rätt till äldreboende visar de granskningar som äldreförvaltningen genomfört av ansökningar och beslut om särskilt boende samt meddelade domar att avslag generellt inte görs på ansökningar där den sökande har mera omfattande hemtjänstinsatser.

Med den av oss föreslagna äldreboendegarantin för alla äldre som är över 85 år och som önskar plats på ett äldreboende, berör motionens förslag endast 0,9 procent av Stockholms stads samtliga hemtjänsttagare då det motsvarar det antalet som är under 85 år och som har fler än 135 beviljade hemtjänsttimmar. Vi anser att det finns skäl att anta att dessa personer väljer att bo kvar hemma, och att motionärens förslag om rätt till äldreboende redan idag är tillfredsställt.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

Motion (2016:32) av Ann-Katrin Åslund (L) om ”Rätt till äldreboende” anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i utlåtandet.

Stockholm den 14 december 2016

På kommunstyrelsens vägnar:
K A R I N W A N N G Å R D

Clara Lindblom

Ulrika Gunnarsson

Särskilt uttalande gjordes av Anna König Jerlmyr, Cecilia Brinck, Dennis Wedin, Jonas Nilsson och Lars Jilmstad (alla M) och Jonas Naddebo (C) med hänvisning till Moderaternas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Erik Slottner (KD) med hänvisning till Moderaternas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

I en motion till kommunfullmäktige föreslår Ann-Katrin Åslund (L) att stadens riktlinjer för handläggning inom socialtjänstens äldreomsorg ändras så att äldre med omfattande behov av hemtjänst ska beviljas plats på särskilt boende när den äldre så önskar och när kostnaden för de beviljade hemtjänstinsatserna överstiger kostnaden för en plats på ett boende.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, äldrenämnden, stadsdelsnämnderna Rinkeby-Kista, Skärholmen och Älvsjö samt Stiftelsen Stockholm läns äldrecentrum, Nationellt kompetenscentrum, kommunstyrelsens pensionärsråd (KPR), Pensionärernas riksorganisation Stockholm (PRO), Sveriges pensionärsförbund Stockholm (SPF) och Anhörigas riksförbund. KPR, PRO, SPF och Anhörigas riksförbund har ej inkommit med svar.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 18 april 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret konstaterar att rätten till tryggt boende för äldre är en högt prioriterad fråga för staden och att nämnder och bolagsstyrelser arbetar på en rad olika sätt för att säkerställa att rätten uppfylls. I kommunfullmäktiges budget 2016 fastslås att alla äldre över 85 år har rätt till ett tryggt boende. Ingen äldre med stora omsorgsbehov eller som lider av oro och isolering ska behöva bo kvar i en otrygg miljö mot sin vilja. Bedömningen av rätt till servicehus och vård- och omsorgsboende ska följa den äldres behov och stadens riktlinjer för biståndsbedömning. Ensamhet och ålder väger tyngre i de nya riktlinjerna. Alla som är över 85 år och söker biståndsbedömt äldreboende som inte beviljas ska få annat stöd så att behovet av tryggare boende säkras. Staden och stadens bolag ska hjälpa alla över 85 år med ett tryggt äldreanpassat boende, till exempel bostadsanpassning eller byte till lägenhet som är tillgänglig.

Utifrån uppdrag i kommunfullmäktiges budget 2015 arbetar utredningen "Äldres boende i Stockholms stad" (även kallad ÄBO-utredningen) för närvarande med att förtydliga syfte och målgrupp för stadens boendeformer för äldre: vård- och

omsorgsboende, servicehus, korttidsboende, trygghetsboende och seniorboende. Syftet är att höja tryggheten och skapa gemenskap samt att bredda boendalternativen för att passa individuella behov.

Enligt stadens riktlinjer för handläggning inom socialtjänstens äldreomsorg bygger beslut om servicehus eller vård- och omsorgsboende på en helhetsbedömning av den enskildes behov, där hög ålder och ensamhet ska beaktas. Stadens kostnader för beviljade insatser är inte en faktor i bedömningen.

Stadsledningskontoret föreslår mot denna bakgrund att motion (2016:32) av Ann-Katrin Åslund (L) om "Rätt till äldreboende" anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande

Äldrenämnden

Äldrenämnden beslutade vid sitt sammanträde den 14 juni 2016 att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämna den till kommunstyrelsen som sitt svar på remissen.

Reservation anfördes av tjänstgörande ersättaren Niklas Källberg (L), *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av (KD) och (M) med stöd av ersättaryttrande från (C), *bilaga 1*.

Äldreförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 23 maj 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Inom ramen för servicehusutredningen 2014 genomfördes en granskning av beslut för 2013 angående ansökan om boende på servicehus samt avkunnade domar på överklagade beslut.

Totalt granskades 101 beslut på ansökningar om boende på servicehus. Besluten fattades under perioden 1 mars till 30 april 2014. 45 av ansökningarna bifölls och 56 avslogs. Lika många män som kvinnor fick bifall respektive avslag på sin ansökan. Något fler sammanlevande fick avslag. 35 personer var i åldersgruppen 65-80 år och 66 personer var 81 år och äldre. I den yngre åldersgruppen fick nio personer bifall på sin ansökan medan 25 personer fick avslag. I den äldre åldersgruppen fick 36 personer bifall och 30 personer fick avslag. Vad gäller de sökandes hemtjänstinsatser vid ansökningstillfället hade personerna i bifallsgruppen i regel mera omfattande hemtjänstinsatser, endast två personer hade inga hemtjänstinsatser. I avslagsgruppen hade 10 personer inga hemtjänstinsatser och 35 personer hade hemtjänst mellan 1-49 timmar/månad.

Under 2013 fattades 791 beslut av stadens stadsdelsnämnder gällande ansökan om boende på servicehus. 339 ansökningar avslogs medan 452 bifölls. I äldreförvaltningens uppdrag ingick att analysera domar i överklagade beslut. 94 domar avkunnades under 2013 varav 17 domar mot stadsdelsnämndens beslut.

Generellt hade de personer som fick avslag mindre omfattande hemtjänstinsatser än de som fick bifall. Exempelvis hade 20 av 77 personer inga hemtjänstinsatser medan det i bifallgruppen var 3 av 17. I bifallsgruppen hade fem av 17 insatser omfattande 50-119 timmar per månad medan det i avslagsgruppen var två personer av 77 med samma omfattning av hemtjänst.

- Domstolarnas motivering till avslagsbeslut var
- behovet kan tillgodoses med hjälp i hemmet
- den enskilde är redan tillförsäkrad en skälig levnadsnivå
- den enskildes behov är inte så omfattande att det är motiverat med särskilt boende

Ingen av de sökande till servicehusboende under 2013 hade 135 tim/månad eller mer dvs. ingen hade den omfattningen av insatser som översteg brytpunkten för när hemtjänst i ordinärt boende är en mera kostsam insats än särskilt boende.

När en utredning om särskilt boende görs är den enskildes behov och önskemål avgörande. Genom valfriheten som råder inom äldreomsorgen har den enskilde rätten att välja boende inom valfrihetssystemet. Generellt kan sägas att om den enskilde så önskar ska behoven tillgodoses i det egna hemmet precis som beslutet att efter biståndsprövning flytta till särskilt boende är den enskildes eget val. Precis som det anges i motionen har riktlinjerna för handläggning förtydligats med att hög ålder och ensamhet särskilt bör beaktas i bedömningen av en ansökan till särskilt boende. Det bör observeras att de flesta som beviljas särskilt boende inte har så omfattande insatser att det kommer i nivå 135 tim/månad. I april 2016 hade 366 personer inom hemtjänst i ordinärt boende fler än 135 tim/månad

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 21 juni 2016 att tjänsteutlåtandet utgör svar på remissen.

Rinkeby-Kista stadsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 8 juni 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Vid bedömning av äldres ansökan om plats på servicehus eller vård- och omsorgsboende gör förvaltningen en individuell prövning utifrån lagstiftning och gällande riktlinjer. En bedömning görs hur aktuellt behovet bäst kan tillgodoses. Den äldres upplevelse av otrygghet tas i beaktande. För att bli beviljad boende med heldygnsomsorg (vård- och omsorgsboende) behöver hjälp- och stödbehovet vara

omfattande. För närvarande pågår en revidering av stadens riktlinjer för biståndsbedömning inom äldreomsorgen. Förvaltningen anser att denna revidering bör avvaktas innan ställningstagande till motionärens förslag kan göras.

Skärholmens stadsdelsnämnd

Skärholmens stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 18 augusti 2016 att godkänna förvaltningens remissvar.

Reservation anfördes av Jan Jönsson (L), samt att Moderaterna och ersättare för Kristdemokraterna och ersättare för Centerpartiet ansluter sig till Liberalernas förslag till beslut, *bilaga 1*.

Skärholmens stadsdelförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 29 juni 2016 har i huvudsak följande lydelse.

En revidering av stadens riktlinjer för biståndsbedömning inom äldreomsorgen pågår vilket förvaltningen ser positivt på. Förvaltningen bedömer att dessa bör inväntas innan ställningstagande till motionens förslag kan lämnas.

Bedömningen av den enskildes behov av ett vård- och omsorgsboende grundar sig på en helhetsbedömning, där den enskildes situation och möjligheter sammanvägs med sociala, medicinska, psykiska och existentiella behov. Standardiserat bedömningsinstrumentet används som ett stöd vid utredningen av den enskildes behov. Enligt socialtjänstlagen (SoL) är det varje enskilds individuella behov som är styrande vid behovsbedömningen. Ålder kan exempelvis inte likställas med behov och utgör därför inget kriterium för ett vård- och omsorgsboende. Hög ålder beaktas dock i den sammantagna bedömningen. I de fall behovet av vård, omsorg och trygghet är omfattande och inte kan tillgodoses i den egna bostaden finns det möjlighet att bevilja ett vård- och omsorgsboende. Den individuella behovsbedömningen och helhetsbilden är avgörande. Frivillighet och självbestämmande är vägledande vid all myndighetsutövning och det är den enskilde själv som ska bestämma om han/hon vill ta emot beviljad insats. Generella bedömningar kan därför urholka grundtanken med individuella behovsbedömningar.

För de flesta äldre innebär en flytt till äldreboende en inskränkning i det vanliga livet. Förvaltningen har en del äldre med stora och omfattande omvårdnadsbehov som inte vill flytta utan väljer att bo kvar hemma. I ärenden med omfattande omvårdnadsbehov gör förvaltningen alltid bedömningen om det är mest kostnadseffektivt, det vill säga fördelaktigt att bevilja hemtjänst. I flera ärenden har förvaltningen avslagit ansökningar om hemtjänst på dessa grunder och beviljat vård- och omsorgsboende istället.

Förvaltningen har i dagsläget svårigheter att verkställa beslut i form av vård- och

omsorgsboende. Anledningen till detta varierar men två orsaker är tydliga. Många äldre vill bo hemma så länge det är möjligt och många vill komma till ett visst boende, vilket är problematiskt eftersom antalet platser är färre än antalet beviljade beslut. Förvaltningen anser att en djupare analys av de ekonomiska konsekvenserna och budgetförutsättningarna behöver genomföras.

Älvsjö stadsdelsnämnd

Älvsjö stadsdelsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 1 september 2016 att överlämna detta tjänsteutlåtande som svar på motionen.

Reservation anfördes av Jan Bressler (L), *bilaga 1*.

Älvsjö stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 10 augusti 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Älvsjö stadsdelförvaltning anser att den enskildes önskemål om boendeform är en väsentlig faktor vid biståndsbedömning och att både ekonomiskt och mänskligt perspektiv måste beaktas men även att hög ålder särskilt bör beaktas i den sammantagna bedömningen.

I varje enskild ansökan sker alltid en individuella och samlad bedömning. De riktlinjer som finns används som underlag när personer ansöker om särskilt boende och ger tydligt mål för beslut men ett arbete pågår nu för att förtydliga dessa ytterligare.

Stiftelsen Stockholms Läns Äldrecentrum

Äldrecentrums yttrande daterat den 30 augusti 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Av stadens riktlinjer framgår klart och tydligt att bedömningsgrunder för att bevilja plats i särskilt boende ska ske med stöd och hjälp av stadens kartläggning- och bedömningsinstrument.

Det kan inte bli mer tydligt! Ändå är det ett flertal stadsdelsnämnder som inte rättar sig efter KF beslut, vilket är anmärkningsvärt.

Problemet är att när inte samtliga stadsdelsnämnder följer KF beslut så kommer målet med att de äldre ska erhålla professionell handläggning där utredningsmetodik, bedömning och beslut om insatser är likvärdig, oberoende av var i staden man bor, aldrig att uppnås.

Äldreförvaltningens tidigare arbete med att åstadkomma förändringar och utveckla äldreomsorgens myndighetsutövning är idag i stort sett obefintlig, jämfört med det arbete som bedrevs åren 2009 till och med 2012.

Äldrecentrum anser inte att det ska vara kostnaden för den ena eller andra vårdformen som ska vara avgörande för vilket beslut som tas. Det ska vara den enskildes individuella behov som avgör beslutad insats.

Vidare anser Äldrecentrum att eftersom det finns stadsdelsnämnder som inte följer gällande regelverk och att detta inte är ett nytt problem, så kommer en ändrad skrivning i riktlinjerna med största sannolikhet inte att innebära någon förändring i stadsdelsnämndernas handlägningsrutiner. Äldrecentrum anser därför att det måste till en radikal förändring där kompetens inom myndighetsfrågor samlas. Det finns därför skäl till att överföra all biståndsbedömningen för äldre, från stadsdelsnämnderna till en särskild avdelning på äldrenämnden.

Nationellt kompetenscentrum anhöriga

Nationellt kompetenscentrum anhörigas yttrande daterat den 28 augusti 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Prioriteringen av ålderskriteriet äldre över 85 år och precisering av omsorgsbehovets omfattning i riktlinjerna skulle skapa överskådlighet och förmodligen också utökat utrymme för äldres inflytande vid ett konkret val om att flytta till särskilt boende *eller* att tills vidare bo kvar med det stöd som är tillgängligt i hemmet. Samtidigt är det viktigt att de äldre personerna och deras anhörigas situation och önskemål blir avgörande för vilka insatser som erbjuds och att vården och omsorgen planeras och beslutas i samverkan och partnerskap mellan den äldre personen, anhöriga och personal.