



Handläggare: Doris Modig
Telefon: 08-508 14 520

Till
Enske-de-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd

Riktlinjer för handläggning av ärenden enligt SoL och LSS inom äldreomsorgen

Förslag till beslut

Tjänsteutlåtandet överlämnas som remissvar till kommunstyrelsen.

Gillis Hammar
Stadsdelsdirektör

Kristina Goldring
Äldreomsorgschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen begär i remiss nämndens yttrande över äldreförvaltningens förslag till riktlinjer för handläggning av ärenden enligt SoL och LSS inom äldreomsorgen i enlighet med förslaget till Stockholms stads äldreplan 2007-2011. Riktlinjerna är ett komplement till lagstiftningen och ska ge stöd och vägledning till chefer och biståndshandläggare i myndighetsutövningen. Förvaltningen ser positivt på att riktlinjerna för handläggning av ärenden enligt SoL och LSS för personer över 65 år revideras. Några insatser som hanteras olika inom stadsdelsförvaltningarna får i förslaget en tydligare beskrivning till innehåll och frekvens. Tydlighet i riktlinjerna främjar likställigheten för de äldre i staden. Förvaltningen anser att en ökad kvalitet inom äldreomsorgen förutsätter ekonomisk kompensation för stadsdelsnämnderna utöver kompensation för kostnads- och löneutveckling och att det är viktigt att stadsdelsnämnderna kompenseras för de merkostnader som de nya riktlinjerna medför. Det gäller flera insatser som föreslås till exempel strykning, utevistelse, trygghetslarm och servicehus. Äldreförvaltningen har gjort en kostnadsberäkning och bedömer att

utökningen för de som ligger i höga vårdnivåer inte kommer att medföra någon större kostnadseffekt. Stadsdelsförvaltningen instämmer i detta vad gäller beställarens kostnad men anser att det medför ökade kostnader för det faktiska utförandet.

Ärendets beredning

Remissvaret har utarbetats inom avdelningen för äldreomsorg.

Ärendet som inkom 2007-06-04 är remitterat till samtliga stadsdelsförvaltningar, socialtjänstnämnden och stadsledningskontoret för yttrande senast 2007-09-07.

Äldrenämnden behandlade ärendet 2007-05-22 och kommunstyrelsens pensionärsråd 2007-05-10. Stadsdelsnämnderna ombeds beakta att äldrenämnden beslutade om ändringar i texten till riktlinjerna i förhållande till äldreförvaltningens tjänsteutlåtande. Stadsdelsnämndens pensionärsråd behandlar förvaltningens remissvar 2007-08-17.

Bakgrund och syfte

Nu gällande riktlinjer för biståndshandläggning inom äldreomsorg (Dnr 423-687111999) reviderades i december 2001. Äldreförvaltningen har utarbetat ett förslag till riktlinjer för handläggning av ärenden enligt SoL och LSS för personer över 65 år (bilaga 1). Riktlinjerna vänder sig till chefer och biståndshandläggare inom äldreomsorgen. De föreslagna riktlinjerna ersätter de nu gällande riktlinjerna för biståndshandläggning inom äldreomsorg "Riktlinjer för prövning av bistånd m.m. i äldreomsorg" (Dnr423-687111999).

Förslaget i sammanfattning

Riktlinjerna tar upp tillämplig lagtext, handläggning av ärenden, dokumentation i samband med handläggning av ärenden, stöd till anhöriga och närstående samt handläggning enligt LSS för personer över 65 år. Syftet med riktlinjerna är att upprätthålla likställighetsprincipen i staden och att stärka rättssäkerheten för den enskilde. Äldrenämnden har gjort vissa förändringar i äldreförvaltningens förslag till nya riktlinjer (bilaga 2).

Valfrihet

Enligt förslag till Stockholms stads äldreplan 2007-2011 ska den enskildes inflytande öka genom mångfald och valfrihet i samband med att valfrihet införs i särskilt boende och dagverksamhet. Under år 2008 kommer riktlinjerna att revideras inom dessa områden.

Servicetjänster

I enlighet med propositionen Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre beslutade riksdagen den 30 maj 2006 om en ny lag om kommunal befogenhet att tillhandahålla servicetjänster för äldre. Den nya lagen som trädde i kraft den 1 juli 2006 innebär att "kommunerna får befogenhet att utan föregående individuell biståndsprövning tillhandahålla servicetjänster som är

avsedda att förebygga skador, olycksfall eller ohälsa åt personer som fyllt 67 år och som inte utgör personlig omvårdnad.

Kommunfullmäktige väntas besluta om servicetjänster i ett särskilt ärende. Under förutsättning att sådant beslut fattas kompletteras dessa riktlinjer med vad som gäller för handläggning av servicetjänster.

Rapporteringskyldighet och sanktionsavgift

I enlighet med förslag i propositionen Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre, beslutade riksdagen den 30 maj 2006 om att införa en rapporteringskyldighet i socialtjänstlagen (SoL 2001:453) 16 kap. § 6 f-h. Ändringen gäller från och med den 1 juli 2006 och innebär att staden ska till länsstyrelsen och stadens revisorer rapportera alla gynnande beslut om bistånd enligt 4 kap. § 1 SoL som inte verkställts inom tre månader från dagen för beslutet. Rapporteringskyldigheten gäller även beslut där verkställighet avbrutits och inte återupptagits inom tre månader.

Stadsdelsnämnderna ska även kvartalsvis till kommunfullmäktige lämna motsvarande redovisning. Vidare beslutade riksdagen om en ändring i SoL som innebär att en kommun som inte inom skälig tid tillhandahåller bistånd enligt 4 kap. § 1 som någon är berättigad till enligt beslut av kommunen, åläggs att betala särskild avgift.

I riktlinjerna betonas att om förutsättningar finns för ett gynnande beslut ska inte en ansökan om bistånd enligt SoL avslås på grund av att beslutet inte bedöms kunna verkställas inom skälig tid. Detta har tidigare förekommit med hänvisning till att den enskilde därigenom ska kunna få beslutet prövat i domstol.

Övriga huvudsakliga förändringar i riktlinjerna

Riktlinjerna innehåller vissa kompletterande avsnitt för biståndshandläggning. I övrigt hänvisas till riktlinjerna för handläggning och dokumentation inom socialtjänsten som utarbetats på juridiska avdelningen inom stadsledningskontoret, "Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten (Dnr 410-1 1 081200 1).

Riktlinjerna anger vad som kan bedömas som skälig levnadsnivå vid vissa insatser, såsom städning varannan vecka, fönsterputs minst en gång per år samt inköp minst en gång per vecka. En bedömning av den enskildes individuella behov ska dock alltid göras. Vid behovsbedömning av trygghetslarm föreslås förenklad biståndsbedömning, vilket innebär att den enskildes upplevelse av otrygghet är tillräckliga skäl för att beviljas trygghetslarm.

I riktlinjerna understryks betydelsen av utevistelse och möjlighet att ansöka om ledsagning för särskilda ändamål. Vidare framhålls att den enskilde ska kunna välja mellan hjälp med matlagning eller matlådor. Vid biståndsbeslut om hemtjänstinsatser föreslås att det i beslutet även ska framgå den tid som beräknas för utförandet av insatser.

Socialnämnden kan ge bistånd utöver vad som följer av SoL 4 kap. 1 § om det finns skäl för det (SoL 4 kap. 2 §). I Stockholms stad finns en möjlighet till ekonomisk ersättning i form av hemvårdsbidrag, till de personer vilkas familjer utför väsentligt merarbete som annars skulle utföras inom ramen för hemtjänst.

Merarbetet ska främst bestå av personlig omvårdnad och vara av sådan art som man normalt inte hjälper varandra med i en familj. Vid omfattande omvårdnadsinsatser kan hemvårdsbidraget kombineras med hemtjänstinsatser.

Av SoL 2 kap. 2 § framgår att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Detta innebär att om en enskild person hemmahörande i Stockholms stad ansöker om hemtjänst under sin semestervistelse i annan kommun, är det vistelsekommunen, d.v.s. fritidskommunen som ska svara för bistånd till hemtjänst vid sommarvistelse. Detta gäller dock inte hemvårdsbidrag, då hemvårdsbidrag inte är en insats som är lagstadgad, utan ett bidrag som ges som bistånd utöver vad som följer av SoL 4 kap. 1 §.

I riktlinjerna föreslås att hemvårdsbidrag även ska kunna utgå under vistelse på annan ort t.ex. vid semester eller vid besök hos släkt eller vänner. Med semestervistelse avses vistelse på annan ort under en begränsad tid. Det är dock viktigt med biståndsbedömarens möjlighet till insyn och uppföljningsansvar varför en individuell bedömning ska göras i varje enskilt fall.

Beslut om vård- och omsorgsboende ska grunda sig på en helhetsbedömning där den enskildes situation och möjligheter sammanvägs med sociala, medicinska, psykiska och existentiella behov. Vid beslut om servicehus anges att den enskildes upplevelse av otrygghet och allmänna hälsotillstånd ska beaktas. Riktlinjerna betonar att samtliga vård- och omsorgsboenden och servicehus i staden är en gemensam resurs. Den enskilde har rätt att i sin ansökan ange önskemål om ett visst boende, vilket ska beaktas så långt som möjligt.

Genom ändring i socialtjänstförordningen (SF 2006:287) har en parbogaranti införts som gäller från och med den 1 juni 2006. Parbogarantin innebär att i de fallen makar, registrerade partners och sambos båda har ett behov av särskilt boende ska, om de så önskar och det är möjligt, båda parter beredas plats i samma boende.

För svenska medborgare som är bosatta i annat land och ansöker om vård och omsorgsboende i Sverige, föreslås att det ska vara möjligt för den enskilde att få beslut på sökt insats innan hemkomsten. Detta under förutsättning att beslutsunderlagen är tillräckliga.

Om den enskilde önskar att en anhörig eller närstående ska anställas för att utföra beviljade insatser föreslås att biståndshandläggaren ska bedöma om det finns särskilda skäl till att insatserna eller delar av insatserna bäst utförs av anhörig eller närstående. Det åligger arbetsgivaren att vid en eventuell anställning bedöma om personen har nödvändig kompetens och lämplighet för att utföra de insatser som beviljats.

Kostnadskonsekvenser

Äldreförvaltningen redovisar följande beräkningar i sitt tjänsteutlåtande angående kostnadskonsekvenser för stadsdelsnämnderna.

”Antalet personer som i dag enbart har hjälp i form av trygghetslarm är ca 2 600. Enligt beräkningar skulle en 30 % ökning av antalet personer med enbart trygghetslarm medföra en nettokostnadsökning för staden med ca 2 mkr. Beräkningen bygger på antagandet att i genomsnitt genererar varje larm en arbetsinsats motsvaranden 2,5 timmar per år.

Den ökade kostnaden för staden om alla äldreomsorgstagare beviljas ytterligare en timme i månaden för städning och en timme för utevistelse beräknas till ca 73,9 mnkr, varav kostnaden för städning beräknas uppgå till 48,5 mnkr och för utevistelse 25,4 mnkr. Äldreförvaltningens bedömning är dock att utökningarna inte kommer att få några större kostnadseffekter bland de brukare som redan ligger i de högre vårdnivåerna. Dels har dessa personer redan mycket omfattande insatser, dels är det ett stort "spann" mellan lägsta respektive högsta timnivån i de högre vårdnivåerna. Detta innebär att en utökning motsvarande två timmar i månaden inte behöver innebära någon förändring av ersättningsnivån.

Enligt äldreförvaltningens uppfattning är det realistiskt att anta att t.o.m. ersättningsnivå nio kan ett utökat antal timmar för städning och utevistelse medföra att omsorgstagaren kommer i en högre vårdnivå. Kostnadsökningen enligt dessa förutsättningar beräknas bli totalt ca 45,2 mnkr, varav för städning 34,6 mnkr och för utevistelse 10,6 mnkr”.

Majoritetens förändringar i äldreförvaltningens förslag till nya riktlinjer

Avsnitt 3.2 Företrädare för den enskilde

Tillägg efter andra stycket: "Den enskilde skall informeras om denna rätt."

Avsnitt 3.4 Bedömning och val av insatser

Tillägg efter sista stycket: "Vid avslag ska den enskilde få en tydlig besvärshänvisning."

Avsnitt 3.4.2 Beslutets innehåll

Andra stycket ersätts med följande skrivning: "I beslutet skall framgå vilka insatser den enskilde beviljats. För den enskildes kännedom skall det också framgå hur lång tid som beräknas åtgå för de beviljade insatserna. Beslutet skall vara flexibelt, så att den enskilde i samråd med hemtjänstpersonalen kan byta ut en insats mot en annan inom den beräknade tidsramen."

Avsnitt 3.7 Uppföljning av beviljade insatser

Andra styckets första mening ersätts med följande skrivning: "Av genomförandeplanen ska framgå vad som ska göras, vem som ska göra det, när det ska göras och hur insatserna skall utformas. Hur insatserna ska utföras bestäms i samråd med brukaren."

Avsnitt 3.8.1 Samverkan med landstinget

Tillägg efter andra stycket: "Den enskilde ska därför ha rätt till ett trygghetskvitto, där det tydligt framgår vad han kan förvänta sig av vården och vem som är ansvarig för vad."

Avsnitt 5.5.2 Städning

Tredje stycket ersätts med följande skrivning: "I Stockholms stad är utgångspunkten att det är skäligt att få sin normalbostad städad varannan vecka. Vid särskilda skäl, t.ex. allergi kan det vara nödvändigt att få hjälp med städning oftare."

Fönsterputs

Sista meningen ersätts med följande skrivning: "Skäligt är dock att få sina fönster putsade en gång per år."

Alla i ett hem förekommande göromål

Underrubriken "Alla i ett hem förekommande göromål" ersätts med följande underrubrik: "Samlat ansvar för hemmets skötsel".

Stycket ersätts med följande skrivning:

"För den som har ett mer omfattande behov av serviceinsatser kan det vara svårt att ange alla sysslor i hemmet som den enskilde behöver hjälp med. Beslutet om hjälp med städning kan då kompletteras så att utföraren tar ett samlat ansvar för hemmets skötsel."

Avsnitt 5.5.5 Inköp

Stycket ersätts med följande skrivning: "Den som inte längre klarar av att själv göra sina inköp skall kunna få hjälp med detta i form av bistånd. Om inte särskilda skäl föreligger är det skäligt att inköp av dagligvaror sker varje vecka. Inköpen förutsätts ske i närmaste livsmedelsbutik med fullgott sortiment. Hjälp med andra inköp beviljas efter behov."

Avsnitt 5.5.6 Bankärenden

Näst sista meningen ersätts med följande skrivning: "Om det inte är möjligt för den enskilde att själv klara av sina ekonomiska göromål bör en ställföreträdare med fullmakt eller god man vara den enskilde behjälplig."

Avsnitt 5.5.7 Mat och måltider

Tillägg efter andra meningen:

"Hemtjänsten bör, om så är möjligt, kunna erbjuda möjlighet till matlag, för dem som så önskar, för att utveckla måltidsupplevelsen och gemenskapen i samband med måltider."

Avsnitt 5.5.14 Omvårdnadsinsatser

Andra meningen ersätts med följande skrivning: "Det kan också avse hjälp med på- och avklädning, hjälp i samband med måltider, tillsyn, skötsel av exempelvis hörapparat, vissa hälso- och sjukvårdsinsatser som kan likställas med egenvård (se 5.4.12) m.m."

Avsnitt 6. Särskilt boende

Tillägg efter andra stycket: "Om det inte finns plats i det äldreboende som den enskilde helst önskar, bör hon eller han ha rätt att ställa sig i kö där, även om hon eller han fått plats i ett annat boende."

Avsnitt 6.1.4 Servicehus

Avsnittet ersätts med följande skrivning: "I de fall den enskildes vård- och omsorgsbehov inte kan tillgodoses i ordinärt boende, trots insatser från hemtjänst, kan det vara aktuellt med ett vård- och omsorgsboende med hemtjänst. I bedömningen skall den enskildes ålder, upplevelse av otrygghet och allmänna hälsotillstånd beaktas."

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen ser positivt på att riktlinjerna för handläggning av ärenden enligt SoL och LSS för personer över 65 år revideras. Några insatser som hanteras olika inom stadsdelsförvaltningarna får i förslaget en tydligare beskrivning till innehåll och frekvens.

Tydlighet i riktlinjerna främjar likställigheten för de äldre i staden.

Förvaltningen anser att en ökad kvalitet inom äldreomsorgen förutsätter ekonomisk kompensation för stadsdelsnämnderna utöver kompensation för kostnads- och löneutveckling och att det är viktigt att stadsdelsnämnderna kompenseras för de merkostnader som de nya riktlinjerna medför.

Uppmärksammas bör att flera insatser som föreslås beviljas, till exempel strykning, utevistelse och den generositet som föreslås vad gäller trygghetslarm och servicehus, kommer att innebära ökade kostnader för stadsdelsnämnderna. Generösare bedömning av servicehusboende kan förutom ökade kostnader även innebära att det blir kö under längre tid till lägenheterna och att detta i sin tur kan innebära att stadsdelsnämnden får betala särskild avgift om beslut enligt SoL ej kan verkställas inom tre månader.

I förslaget finns en tydlighet i när trygghetslarm ska beviljas och att detta ska beviljas mer generöst än vad nuvarande riktlinjer anger. Förvaltningen anser att detta kommer att innebära ökade kostnader för stadsdelsförvaltningarna även vad gäller inköp och skötsel av larmen. För detta finns ingen kostnadsberäkning i förslaget.

Det är positivt att ansvaret för hemtjänst under sommarvistelse klargörs tydligt i förslaget. En ny samlingsinsats föreslås införas "alla i ett hem förekommande göromål". Detta är positivt då det dels innebär en förenkling av beslutsbeskrivningen för biståndshandläggarna och dels en större självständighet för utförarna att tillsammans med den enskilde planera hur hemmet ska skötas.

Det föreslås att det av beslutets innehåll ska framgå inom vilken tidsintervall/hur lång tid som beräknas för de beviljade insatserna. Förvaltningen anser att detta kan skapa problem främst i förhållande till avgiftssystemet och förutsätter ett kontrollsystem för utförd tid i förhållande till beviljad tid.

I förslaget om matlådor föreslås den enskilde få möjlighet att välja mellan matlagning och matlådor. Förvaltningen anser att då den enskilde själv ska kunna välja mellan dessa alternativ och själv styra kostnaden för mat, bör texten om individuellt tillägg utgå (5.5.8).

Förvaltningen anser att texten om egenvård eller hälso- och sjukvårdsinsatser, åtgärder som kan likställas med omvårdnadsinsatser och utföras av hemtjänstpersonal utan delegering bör utvecklas och insatser som kan komma ifråga närmare beskrivas. Det bör även framgå att delegerade hälso- och sjukvårdsinsatser endast utförs i samband med ordinarie insatstillfällen.

Beskrivningen av när korttidsplatser kan beviljas är tydlig och klargör när kommunen har ansvar för att bevilja korttidsplatser.

Förvaltningen anser att beskrivningen av när vård- och omsorgsboende med hemtjänst (servicehus) kan beviljas inte är tillräckligt tydlig. Texten bör utvecklas för att likställighet över hela staden i beviljandet av denna insats ska vara möjlig.

Förvaltningen anser även att texten om anhöriganställning bör utvecklas, då oklarheter kan uppstå. Biståndshandläggaren ska bedöma om den enskildes behov av insatser bäst utförs av anhörig/närstående och den anhörige/närstående kan sedan bedömas olämplig för anställning av utföraren. Hur detta praktiskt ska tillämpas, om biståndshandläggaren bedömer att behovet föreligger och utföraren bedömer den anhörige/närstående olämplig, bör framgå.

Äldreförvaltningen har gjort en kostnadsberäkning och bedömer att utökningen för de som ligger i höga vårdnivåer inte kommer få någon större kostnadseffekt. Förvaltningen instämmer i detta vad gäller beställarens kostnader men anser att det för det faktiska utförandet kommer att innebära utökade kostnader. Detta då en utökning av antalet personal blir nödvändig för utförarna när ett högre antal timmar beviljas och ska utföras. Om detta inte kompenseras kommer det för utförarna bli svårt att inom tilldelad budget utföra det utökade antalet timmar. För den generösare bedömningen av insatsen servicehus saknas helt kostnadsberäkning vilket förvaltningen anser att ärendet bör kompletteras med. Äldrenämnden skriver att de nya riktlinjerna måste beaktas i höstens budgetarbete och att stadsledningskontoret tillsammans med äldreförvaltningen bör räkna vidare på kostnaderna och ytterligare kvalitetssäkra underlaget innan kommunfullmäktige slutligen fattar beslut i ärendet. Förvaltningen instämmer i att detta är nödvändigt.

Bilagor

1. Remissen.
2. Äldrenämndens protokollutdrag § 5.
3. Äldreförvaltningens tjänsteutlåtande.