



Handläggare:
Git Skog Tfn:08-508 36 217
Marita Åkersten Tfn:08-508 36 215

Till
Äldrenämnden

Riktlinjer för handläggning av ärenden enligt SoL och LSS inom äldreomsorgen

Förvaltningens förslag till beslut

1. Äldrenämnden godkänner förvaltningens förslag till riktlinjer för handläggning av ärenden enligt SoL och LSS inom äldreomsorgen
2. Äldrenämnden föreslår kommunstyrelsen att föreslå kommunfullmäktige anta riktlinjer för handläggning av ärenden enligt SoL och LSS inom äldreomsorgen

Gunnel Rohlin
Direktör

Raili Karlsson
Enhetschef

Sammanfattning

Äldreförvaltningen har utarbetat ett 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. Riktlinjerna ska öka förutsättningarna för en likvärdig äldreomsorg över hela staden. De föreslagna riktlinjerna ersätter nu gällande riktlinjer för biståndshandläggning inom äldreomsorg ”Riktlinjer för prövning av bistånd m.m. i äldreomsorgen” (Dnr 423-687/1999).

I föreliggande förslag till riktlinjer anges vad som kan bedömas vara 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 ansökan om trygghetslarm ska förenklad biståndsbedömning tillämpas, vilket innebär att den enskildes egen 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. I riktlinjerna föreslås också att hemvårdsbidrag ska kunna utgå även 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.

Äldreförvaltningen beräknar kostnaderna för utökad städning och utevistelse till ca 45,2 mnkr, varav för städning 34,6 mnkr och för utevistelse 10,6 mnkr. Kostnadsökningen för fler trygghetslarm beräknas uppgå till ca 2 mnkr.

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. Också när det gäller servicetjänster kommer en kompletteringen av riktlinjerna att göras när Kommunfullmäktige fattat beslut i ärendet.

Ärendets beredning

Arbetet med att ta fram förslag till nya riktlinjer för handläggning av ärenden enligt SoL och LSS inom äldreomsorgen påbörjades år 2006. Representanter från dåvarande stadsledningskontor och fyra stadsdelsförvaltningar ingick i en arbetsgrupp.

Äldreförvaltningen har utarbetat ett nytt förslag till riktlinjer för handläggning av ärenden enligt SoL och LSS inom äldreomsorgen i enlighet med förslaget till Stockholms stads äldreplan 2007-2011. Förslaget till riktlinjer är framtaget i samverkan med juridiska avdelningen inom stadsledningskontoret.

Äldrenämndens handikappråd har tagit del av ärendet den 9 maj och kommunstyrelsens pensionärsråd har tagit del av ärendet den 10 maj 2007,

Bakgrund

Socialtjänstlagen är en ramlag och ger kommunerna handlingsutrymme för att utforma äldreomsorgen efter lokala förutsättningar och behov. Enligt lagen ska den enskilde tillförsäkras ”skälig levnadsnivå” och bistånd ska utgå från en bedömning av den enskildes individuella behov. Riktlinjer för biståndshandläggning, som fastställs av kommunfullmäktige, är ett komplement till lagstiftningen och ska ge stöd och vägledning i myndighetsutövningen.

Nu gällande riktlinjer för biståndshandläggning inom äldreomsorg (Dnr 423-6871/1999) reviderades i december 2001. Föreslagna riktlinjer har utarbetats med utgångspunkt från förslaget till Stockholms stads äldreplan 2007-2011. Äldreplanen är den kommungemensamma plattformen för stadens äldreomsorg och vägledning i stadsdelsnämndernas utformning av verksamheten. I enlighet med förslag i propositionen Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre (prop. 2005/06:115) har riksdagen beslutat om vissa ändringar och tillägg i socialtjänstlagen som också har inarbetats i de föreslagna riktlinjerna.

Ärendet

Äldreförvaltningen har utarbetat ett förslag till riktlinjer för handläggning av ärenden enligt SoL och LSS för personer över 65 år (bilaga). Riktlinjer vänder sig till chefer och biståndshandläggare inom äldreomsorgen. De föreslagna riktlinjerna ersätter nu gällande riktlinjer för biståndshandläggning inom äldreomsorg ”Riktlinjer för prövning av bistånd m.m. i äldreomsorg” (Dnr 423-6871/1999). 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.

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 tillhan-

dahålla 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 prövad 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 410-1108/2001).

Riktlinjerna anger vad som kan bedömas 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 ytterligare 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. Det 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, ska 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.

Riktlinjerna innehåller även ett avsnitt om handläggning enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) för personer som fyllt 65 år. Syftet är att förtydliga de delar av lagstiftningen som rör personer över 65 år. I övrigt hänvisas till de riktlinjerna ”Insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL för barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder” (Dnr 000-1892/2001).

Förvaltningens synpunkter och förslag

Riktlinjerna utgår från gällande lagstiftning och förslaget till Stockholms stads äldreplan 2007-2011. Äldreplanen lägger ett särskilt fokus på stöd- och hjälpinsatser i det ordinära boendet, vilket återspeglas i de föreslagna riktlinjerna. Vidare betonar äldreplanen den enskildes rätt till inflytande och delaktighet samt rättssäkerheten i handlägningsprocessen. En viktig utgångspunkt i arbetet med riktlinjerna har varit den kritik som framförts från bland annat revisionskontoret¹ och stadens äldreomsorgsinspektörer² om handlägningsprocessen och brister i uppföljning av biståndsbesluten.

I syfte att minska antalet styrdokument innehåller riktlinjerna endast vissa kompletterande avsnitt för biståndshandläggningen, i övrigt hänvisas till de riktlinjer för handläggning och dokumentation inom socialtjänsten som utarbetats av juridiska avdelningen inom stadsledningskontoret.

Biståndsbedömning

Äldreomsorgsinspektörernas granskningar har visat att det finns olikheter i stadsdelsnämndernas biståndsbedömning. Detta kan i vissa fall vara naturligt om det kan kopplas till lokala förutsättningar och individuella behov. Generellt sätt är det dock viktigt att staden har en gemensam tolkning av lagstiftningen och bedömning av vad som är en skälig levnadsnivå. Äldreförvaltningen anser att förutsättningarna för en likvärdig äldreomsorg i staden ökar genom att riktlinjerna, i de fall det är möjligt, anger vad som bedöms vara skälig levnadsnivå.

Biståndsbeslutets innehåll

I riktlinjerna föreslås att den tid som beräknas för utförandet av beviljade insatser ska framgå i biståndsbeslutet. Äldreförvaltningen anser att tidberäkningen är en information som den enskilde bör ha kännedom om. Enligt äldreförvaltningens uppfattning ska visserligen uppföljningen i huvudsak vara inriktad på insatsernas kvalitet och att de utförs enligt beslut. Detta behöver inte motsägas av att den enskilde informeras om vilken tid som beräknats för att utförandet av beviljade insatser. Denna teori styrks av Socialstyrelsens rapport, ”Tid för vård och omsorg” (2005) visar att det ibland finns stora skillnader mellan den tid som beviljats och den tid som faktiskt utfört.

¹ Revisionskontorets revisionsrapport, Hemtjänst för äldre, kvalitet och rättssäkerhet för den enskilde (Dnr 420-81/2006)

² Äldreomsorgsinspektörerna årsrapport 2005 (Dnr 327-683/2005)

Kostnadskonsekvenser

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 mnkr. 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.

Förvaltningens bedömning är dock att utökningarna inte kommer att få några större kostnadseffekter bland de 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 timnivå i de högre vårdnivåerna. Detta innebär att en utökning motsvarande två timmar i månaden inte behöver innebära någon förändring av ersättningsnivån.

Enligt förvaltningens 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.

Särskilt boende

Äldreförvaltningen anser att det är av stor betydelse att riktlinjerna tydliggör att stadens vård- och omsorgsboenden och servicehus är en gemensam resurs och att äldre kommuninvånare som behöver vård- och omsorgsboende och servicehus ska kunna flytta mellan stadsdelsnämndsområdena. Antalet personer som önskar boende i annat stadsdelsnämndsområde än det egna är i förhållandevis få, vilket gör att dessa önskemål bör kunna tillgodoses.

I äldreplanen 2007-2011 anges att det ska finnas vård- och omsorgsboenden med olika inriktningar t.ex. inriktning mot demenssjukdomar. Stadens äldreomsorgsinspektörer har uppmärksammat att personer med demensdiagnos ibland bereds plats på särskilt boende som saknar demensinriktning. Äldreförvaltningen vill därför särskilt understryka betydelsen av att det i riktlinjerna betonas att personer med demensdiagnos, som har behov av vård- och omsorgsboende, ska erbjudas plats på ett vård- och omsorgsboende med inriktning på demenssjukdomar.

Enligt äldreförvaltningens uppfattning ökar riktlinjerna förutsättningarna för en likvärdig äldreomsorg inom staden och stärker den enskildes rättssäkerhet. Riktlinjerna är ett viktigt redskap för att verkställa intentionerna i Stockholms stads äldreplan 2007-2011. Äldreförvaltningen föreslår äldrenämnden anta föreslagna riktlinjer för handläggning av ärenden inom SoL och LSS för personer under 65 år.

Bilaga

Riktlinjer för handläggning av ärenden enligt SoL och LSS inom äldreomsorgen, daterad den 17 april 2007