



Handläggare:
Karin Gens
Tel: 08-508 36 208

Till
Äldrenämnden
17 maj 2011

Servicejänster för äldre

Förenklad biståndshandläggning gällande vissa hemtjänstinsatser

Äldreförvaltningens förslag till beslut.

1. Äldrenämnden godkänner förvaltningens förslag till inriktning vad gäller vidare utredning av införande av förenklad biståndshandläggning gällande vissa hemtjänstinsatser.
2. Äldrenämnden ger förvaltningen i uppdrag att utreda ärendet vidare och återkomma med förslag gällande införande av förenklad biståndshandläggning.

Eva Frunk-Lind
Direktör

Chatrin Engbo
Avdelningschef

Sammanfattning

I stadens budget för 2011 ges äldrenämnden uppdraget att se över och utreda en förenklad biståndshandläggning vid ansökan om servicejänster inom hemtjänsten.

I äldrenämndens verksamhetsplan sägs att förvaltningen under våren 2011 planerar att presentera ett förslag om förenklad biståndshandläggning.

Med begreppet förenklad biståndshandläggning kan dels avses en förenkling av arbetet i själva handläggningen i vissa ärenden, och dels en förenkling för den äldre i mötet med kommunens äldreomsorg. Båda aspekterna är viktiga och relevanta. En utgångspunkt är att den äldre som endast har behov av servicejänster inte ska behöva berätta sin levnads-historia vad gäller social situation, sjukdomar mm för att få hjälp.

Med förenklad biståndshandläggning menas här ett enklare ansökningsförfarande där den enskilde som själv anser sig ha behov av serviceinsatser, utan föregående utredning, alternativt en betydligt förenklad form av utredning, blir beviljad ett rambeslut i form av tid.

Ett rambeslut om tid, utifrån den enskildes egen bedömning av behovet, innebär större frihet för den äldre personen att avgöra när insatser ska utföras och vad de ska innehålla.

Tanken är inte att vidga vad som enligt stadens riktlinjer för hemtjänst normalt ska ingå i insatserna städning, inköp och tvätt. Det får inte bli så att den som har enbart servicetjänster kan välja exempelvis att få städad i källaren, flyttstädning med mera., till skillnad från den som har hemtjänst i form av både omvårdnad och service, och där det är preciserat vad som ingår i insatsen.

Äldreförvaltningen föreslår att inriktningen i det fortsatta utredandet ska vara att alla äldre i ordinärt boende som inte har några andra insatser från äldreomsorgen, trygghetslarm undantaget, och som fyllt 80 år ska ges möjligheten att med ett förenklat förfarande kunna ansöka om servicetjänster upp till sex timmar per månad. Med servicetjänster avses här hjälp med städning, hjälp med tvätt och klädvård, hjälp med inköp av dagligvaror och ärenden på exempelvis post och bank, leverans av färdig mat samt hjälp med att komma ut på promenad.

Bakgrund

I prop 2005/06:115, Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre, lämnades förslag om att kommunerna skulle ges befogenhet att utan föregående behovsprövning tillhandahålla servicetjänster avsedda att förebygga skador, olycksfall eller ohälsa åt personer som fyllt 67 år. Med servicetjänster avses en rad olika tjänster och det sägs i propositionen att det är omöjligt att exakt ange vad det kan vara. Som skäl för förslaget nämndes bland annat att servicetjänster ofta har stor betydelse för de enskildas fysiska och psykiska välbefinnande, att sådana tjänster i många fall förebygger försämring av den enskildes fysiska och psykiska förmåga samt att de möjliggör för den äldre att kunna bo kvar i hemmet längre än vad som annars varit möjligt. Regeringen ansåg det särskilt angeläget att ge kommunerna laglig möjlighet att på ett enkelt sätt, utan föregående behovsprövning, tillhandahålla servicetjänster till äldre.

Förslaget resulterade i Lag (2006:492) om kommunal befogenhet att tillhandahålla servicetjänster åt äldre, som år 2009, tillsammans med andra liknande bestämmelser inom andra områden, infördes i Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Den nya lagen inskränker inte de skyldigheter som kommunen har enligt socialtjänstlagen, SoL.

I propositionen sägs att det inte är möjligt att exakt ange vad som kan utgöra servicetjänster. Där sägs också att ”I de fall servicetjänsterna kan antas förebygga skador, olycksfall och ohälsa, även genom att på ett påtagligt sätt bidra till den enskildes psykiska eller fysiska välbefinnande, bör kommunerna beredas möjlighet att erbjuda dem som servicetjänster åt äldre.” Som exempel på en sådan tjänst nämns hur mycket sällskap vid promenad kan betyda för både det psykiska och fysiska välbefinnandet för den som känner sig ensam, isolerad och otrygg och därför inte vill gå ut utan sällskap. Tjänster som normalt

sett även yngre personer behöver anlita hjälp för avses inte omfattas av begreppet service-tjänst, enligt propositionen.

År 2004 beslutade kommunstyrelsen i Stockholm om att under ett år på prov i två stadsdelsnämnder, Hägersten och Norrmalm, erbjuda alla som fyllt 80 år hemhjälp med högst fyra timmar per månad, med förenklad biståndshandläggning och beslut enligt SoL. Hemhjälpens avsåg serviceinsatser och det var den äldre som bestämde vad som skulle göras. Enligt projektets intentioner skulle hjälpen kunna vara allt från hemmets skötsel till promenader, ledsagning eller liknande.

Enligt Stiftelsen Äldrecentrums utvärderingsrapport 2006:1 var majoriteten av de äldre deltagarna mycket nöjda med det förenklade ansökningsförfarandet, att själva få bestämma vad som skulle utföras samt att kunna disponera hjälptiden. Majoriteten av de äldre ville främst ha hjälp med de tyngsta hushållssysslor, t ex att städa, och inte med sociala aktiviteter. I utvärderingen framkom också att så gott som samtliga de äldre som deltog skulle ha beviljats hemtjänst enligt sedvanlig handläggning om en sådan ansökan gjorts. Även biståndshandläggare och hemtjänstchefer var positiva till den nya formen av hemtjänst. Enligt handläggarna var den förenklade handläggningen tidsbesparande. Projektet ledde inte till något mer permanent förslag gällande förenklad handläggning.

Vaktmästarservice

Sedan år 2007 erbjuder Stockholms stad alla kommuninvånare som fyllt 75 år avgiftsfri hjälp med vissa vardagssysslor, så kallad *Vaktmästarservice*. Syftet är att förebygga fallskador och erbjuda hjälp med sådant som är svårt för många äldre att själva utföra, exempelvis att bära upp och ner saker från vind eller källare, fästa sladdar, byta glödlampor, säkringar och gardiner.

Den enskilde tar själv kontakt med vaktmästarservice i sin stadsdel och kan få hjälp max 6 timmar per år och hushåll. Ingen behovsbedömning görs och inget beslut fattas.

RUT-avdrag

För några år sedan infördes regler om skattereduktion för så kallade hushållsnära tjänster. Enligt reglerna kan privatpersoner få skattereduktion för hushållsarbete i form av bland annat städning, klädvård och matlagning samt omsorg och tillsyn i samband med promenader och besök på bank, vårdcentral eller liknande.

Exempel från andra kommuner

Det finns ingen heltäckande information om hur det ser ut i landet när det gäller förenklad biståndshandläggning. ”Surfning på nätet” kan dock ge en bild;

Många kommuner har infört, eller håller på att införa, någon form av förenklad biståndshandläggning gällande hemtjänst. De flesta för enbart serviceinsatser, men några även för omvårdnadsinsatser upp till en viss nivå. Åldersgränsen varierar. Det vanligaste tycks vara att gränsen går vid 75 år, i några fall vid 80 år, men även 65 och 70 år förekommer. I

de flesta fall har kommunen satt ett tak för antal timmar som kan beviljas på det förenklade sättet, ofta 8 timmar per månad, men även 6 timmar eller 10 timmar förekommer.

Exempel på insatser som kan ingå är städning, inköp, tvätt, promenader, matleveranser, trygghetslarm och sociala aktiviteter.

Gemensamt för de kommuner som redovisar sin modell på hemsidor och annat är att förenklingen mestadels består i att den enskilde som ansöker själv kortfattat på ansökningsblanketten redogör för sin situation och sitt hälsoläge, det vill säga en förenklad utredning utan hembesök eller kontakt mellan den sökande och biståndshandläggaren. Beslut fattas fortfarande enligt 4 kap 1 § SoL, i något fall enligt 4 kap 2 §. Ofta fattas beslutet för en längre tid, exempelvis två år.

Den kommun som ”kommit längst” när det gäller att förenkla handläggningen är Linköping. Där har äldre över 75 år sedan början av 90-talet kunnat få såväl bosomevice som trygghetslarm och hjälp med personlig omvårdnad genom så kallat serviceavtal med en utförare, utan något formellt beslut. 2008 infördes en rutin, efter kritik från länsstyrelsen, där biståndshandläggaren så att säga i efterhand fattar ett formellt beslut enligt SoL, men bara för de äldre som behöver personlig omvårdnad. Personer över 75 år som behöver hjälp med endast servicetjänster, upp till sex timmar per månad, får den hjälpen enligt kommunala riktlinjer och utan något beslut. Samma gäller för trygghetslarm. Den enskilde beställer själv dessa insatser hos en av de auktoriserade utförarna, som löpande dokumenterar de insatser som ges.

Ärendet

I stadens budget för 2011 ges äldrenämnden uppdraget att se över och utreda en förenklad biståndshandläggning vid ansökan om servicetjänster inom hemtjänsten.

I äldrenämndens verksamhetsplan sägs att förvaltningen under våren 2011 planerar att presentera ett förslag om förenklad biståndshandläggning.

I Stockholms stad har idag närmare 15 000 personer, 65 år eller äldre, hemtjänst i ordinärt boende. Knappt 4000 av dessa har insatser upp till högst 6,4 timmar per månad, det vill säga till och med nivå 4 i systemet för ersättning till utföraren. Absoluta merparten av de insatser som utförs på dessa nivåer är serviceinsatser. Av dessa cirka 4000 personer har drygt 3000 fyllt 80 år. Siffrorna avser januari 2011.

I sammanhanget kan också nämnas att i åldersgruppen 75-79 år fanns det vid samma tidpunkt, januari 2011, 444 personer som hade hemtjänst upp till 6,4 timmar per månad.

Cirka 60 procent av stadens samtliga hemtjänstmottagare i ordinärt boende har valt en av de privata utförare som staden har avtal med.

Laglig grund

Enligt Lag om vissa kommunala befogenheter, SFS 2009:47, får kommuner utan individuell behovsprövning tillhandahålla servicetjänster åt personer som fyllt 67 år. Enligt samma lag får kommunen ta ut skäligen avgifter för dessa servicetjänster. Insatser som inte betecknas som servicetjänster kan endast ges enligt socialtjänstlagen och då krävs någon form av individuell behovsbedömning.

Värdegrund

Den första januari 2011 infördes bestämmelsen om en nationell värdegrund i socialtjänstlagen, 5 kap 4 §. Där sägs att omsorgen om äldre ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande. I samma kapitel 5§ sägs att den äldre personen ska, så långt det är möjligt, kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service ska ges.

Värdegrunden befäster synsättet att äldre personer ska kunna fortsätta att leva efter sin personlighet och identitet, och den ska vara vägledande för äldreomsorgspersonalens bemötande och agerande. Ett syfte med lagändringen är att underlätta äldres inflytande över utformningen av, och innehållet i, hemtjänstinsatserna.

Valfrihet

Enligt kommunfullmäktiges mål ska stadens äldreomsorg präglas av hög kvalitet, inflytande, individualisering och trygghet. Utformningen av det stöd som ges ska kännetecknas av valfrihet. I stadens budget för 2011 sägs att ett viktigt mål är att kunna ge äldre bättre förutsättningar för ett så självständigt liv som möjligt.

Rättsläget

Arbete pågår på förvaltningen med att bringa klarhet i vad som kan ingå i begreppet servicetjänster enligt Lag om vissa kommunala befogenheter. Såväl Socialstyrelsen som SKL, Sveriges kommuner och landsting, har tillfrågats. Förvaltningen kommer att utreda saken vidare och fortsätta föra samtal med dessa, samt med stadens juridiska avdelning.

Biståndshandläggarna

Ett av målen med att införa någon form av förenklad handläggning är att avlasta biståndshandläggarna. Bland annat rapporten ”Biståndshandläggare - att vakta pengar eller bedöma äldres behov”, Äldrecentrum 2010:13, visar tydligt att handläggarna idag har en mycket stor arbetsbörda, med många ärenden, och de hinner exempelvis inte med att följa upp beslut som fattats. Äldreförvaltningens mening är att handläggarna ska få mer tid för de mer komplexa ärendena och för uppföljning, i och med att en del av de mer okomplicerade ärendena kan hanteras och handläggas på ett enklare sätt. Helst helt skilt från beställarenheterna och socialtjänstlagen. Målsättningen är alltså inte att införande av förenklad handläggning i vissa ärenden ska kunna leda till neddragning av antalet biståndshandläggare i staden.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för utveckling och utbildning. Samråd har skett med övriga avdelningar inom äldreförvaltningen.

Kommunstyrelsens pensionärsråd och äldreförvaltningens handikappråd har tagit del av ärendet 2011-05-10.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Medbestämmande och egenstyrning har blivit allt viktigare begrepp i dagens samhälle. Människors ansvar för sina liv utgår ifrån en positiv människosyn där alla vuxna är kapabla att se sina behov och besluta om nödvändiga förändringar. Allt pekar på att även äldre har en önskan om att få styra och själva avgöra när man inte längre klarar sin livsföring utan hjälp, hur mycket hjälp man behöver, samt när och hur den ska utföras för att ge det bästa stödet för ett självständigt liv och önskad livsstil.

Många äldre har idag valt att utnyttja möjligheten att själva köpa hushållsnära tjänster med RUT-avdrag och kan på så sätt i stor utsträckning påverka utformningen av den hjälp som behövs.

Med begreppet förenklad biståndshandläggning kan dels avses en förenkling av arbetet i själva handläggningen i vissa ärenden, och dels en förenkling för den äldre i mötet med kommunens äldreomsorg. Båda aspekterna är viktiga och relevanta. En utgångspunkt är att den äldre som endast har behov av servicetjänster inte ska behöva berätta sin levnads historia vad gäller social situation, sjukdomar mm för att få hjälp.

Förenklad handläggning

Med förenklad biståndshandläggning menas här ett enklare ansökningsförfarande där den enskilde som själv anser sig ha behov av serviceinsatser, utan föregående utredning, alternativt en betydligt förenklad form av utredning, blir beviljad ett rambeslut i form av tid. Ett rambeslut om tid, utifrån den enskildes egen bedömning av behovet, innebär större frihet för den äldre personen att avgöra när insatser ska utföras och vad de ska innehålla.

Tanken är inte att vidga vad som enligt stadens riktlinjer för hemtjänst normalt ska ingå i insatserna städning, inköp och tvätt. Det får inte bli så att den som har enbart servicetjänster kan välja exempelvis att få städat i källaren, flyttstädning med mera, till skillnad från den som har hemtjänst i form av både omvårdnad och service, och där det är preciserat vad som ingår i insatsen.

Syften och mål

De huvudsakliga syftena med ett förenklat handlägningsförfarande är att:

- stärka den äldres självbestämmande och självständighet
- förbättra möjligheten till kvarboende

- förebygga mer omfattande insatser
- effektivisera biståndshandläggningen
- omfördela biståndshandläggares resurser till bland annat uppföljning av beslut om hemtjänst, särskilt boende med mera

De mer långsiktiga målen är:

- ökat inflytande för den enskilde
- ökad trygghet för den enskilde
- effektiv användning av resurserna på beställarenheterna
- att göra den kommunala verksamheten mer lättillgänglig och serviceinriktad

Förslag till inriktning

Äldreförvaltningen föreslår att inriktningen i det fortsatta utredandet ska vara att alla äldre i ordinärt boende som inte har några andra insatser från äldreomsorgen, trygghetslarm undantaget, och som fyllt 80 år ska ges möjligheten att med ett förenklat förfarande kunna ansöka om servicetjänster upp till sex timmar per månad. Med servicetjänster avses här hjälp med städning, hjälp med tvätt och klädvård, hjälp med inköp av dagligvaror och ärenden på exempelvis post och bank, leverans av färdig mat samt hjälp med att komma ut på promenad.

Stadens riktlinjer för vad som kan ingå i serviceinsatser inom hemtjänsten skall också gälla för de servicetjänster som kan fås på det förenklade sättet.

Under förutsättning att det inte finns hinder är målsättningen att handläggningen i dessa ärenden ska ske helt skilt från beställarenheterna och enligt Lag om vissa kommunala befogenheter i stället för enligt SoL. Vilket skulle innebära att ingen behovsbedömning behöver göras och att SoL:s krav på dokumentation inte gäller.

Scenariot är att personen vänder sig till exempelvis Äldre Direkt och får en ansökningsblankett och informationsbroschyr där det framgår vilka insatser som kan ingå. På blanketten anger den äldre hur många timmar per månad han/hon önskar få servicetjänster till ett pris av 197 kr per timme, enligt 2011 års avgifter för hemtjänst, eller enligt stadens maxtaxa utefter utredd betalningsförmåga, nivå 2-3 beroende på antal timmar som önskas.

Den äldre får sedan ett skriftligt besked om att han/hon har rätt att kontakta önskad utförare och beställa hjälpen. De enda kraven är att personen fyllt 80 år och är folkbokförd i Stockholms kommun. Utförarkatalogen skickas tillsammans med beskedet.

Utföraren och den äldre gör ett serviceavtal som ligger till grund för de insatser och den tid som ska komma den äldre tillgodo. Utföraren får ersättning enligt nivå 1-4 beroende på hur många timmar den äldre ansökt om.

Den äldre ska ges ett reellt inflytande över hur och när de beviljade timmarna ska användas.

En målsättning är också att den äldre ska ges information om möjligheten till skatteavdrag för hushållsnära tjänster, RUT-avdrag, för att kunna ta ställning till om det kan vara ett för honom eller henne fördelaktigare sätt att ordna behövlig hjälp med hushållstjänster.

Sammanfattningsvis kan sägas att de grundläggande frågeställningar som behöver utredas vidare är:

- att det inte finns hinder för att ge servicetjänsterna ifråga enligt Lag om vissa kommunala befogenheter i stället för enligt SoL
- var handläggningen av dessa ärenden ska ligga samt hur i detalj den ska gå till
- vilken avgift som ska tas ut för servicetjänsterna samt hur det ska administreras

Skulle det visa sig att det måste vara beslut enligt SoL blir inriktningen på det fortsatta utredningsarbetet att så långt möjligt förenkla själva utredningsförfarandet.

Skyldigheter enligt socialtjänstlagen

I Lag om vissa kommunala befogenheter står i 1 kap 4 § att de nya bestämmelserna inte inskränker de skyldigheter som kommunen har enligt SoL. Samt att den eller de nämnder som avses i 2 kap 4 § 1 st SoL ska ha hand om verksamhet enligt den nya lagen.

Den äldre måste således alltid ges möjlighet att ansöka på traditionellt sätt enligt SoL. Kommunen kan inte enbart hänvisa till det förenklade sättet att ansöka. Det ska också vara de hemtjänstutförare som staden har avtal med som ska utföra tjänsterna.

Ekonomiska konsekvenser

I januari 2011 hade 3136 kommuninvånare, 80 år och äldre, hemtjänst upp till 6,4 timmar per månad. För dessa personer utgår ersättning till utföraren enligt nivå 1, 2, 3 eller 4. Personerna betalar avgift enligt stadens fastställda taxa, med eller utan avgiftsnedsättning på grund av låg inkomst.

De förenklingar gällande handläggning som nu föreslås medför inte någon skillnad vad gäller ersättning till utförare och avgifter från de äldre. Förslaget är alltså kostnadsneutralt i förhållande till nuvarande system.

Huruvida antalet hjälptagare i den tänkta åldersgruppen kan komma att öka eller inte vid införande av ett förenklat handlägningsförfarande där den enskilde själv bedömer sitt behov är svårt att sja om. Det bör dock påpekas att det är mycket sällsynt med avslagsbeslut gällande serviceinsatser till personer över 80 år, så redan nu kan nog sägas att de som anser sig behöva hjälp också får det. Erfarenheter från exempelvis Linköpings kommun är

att kostnaderna inte har ökat på grund av att man där infört ett förenklat handläggnings-sätt.

Att ge biståndshandläggarna bättre möjligheter att följa upp beslut om framförallt hem-tjänst innebär bättre kontroll över att den enskilde har rätt nivå i sitt beslut samt att det arbete som utföraren får betalt för också blir utfört.

Trygghetslarm

Socialstyrelsen och andra har klart uttalat att trygghetslarm inte kan vara en sådan service-tjänst som avses i Lag om vissa kommunala befogenheter eftersom det bedöms vara en omvårdnadsinsats. Alltså måste en ansökan om trygghetslarm utredas och beslutas om enligt SoL. Enligt stadens riktlinjer för handläggning av ärenden inom äldreomsorgen, beslutade av KF 2010-06-21, ska alla som fyllt 65 år och som ansöker om trygghetslarm beviljas det. Ärendet registreras i Paraply och den enskilde betalar avgift enligt stadens taxsystem.

Äldreförvaltningen anser att även handläggningen av trygghetslarm på sikt bör ses över. Syftet skulle då vara att förenkla för den enskilde och att lyfta bort dessa ärenden från beställarenheterna. En tänkbar lösning skulle kunna vara att Stockholms Trygghetsjour hanterar allt kring trygghetslarm, såväl handläggning och beslut som utförande och service.