

Handläggare
Hanna Markkula
Telefon: 08-508 36 235

Till
Äldrenämnden
den 15 maj 2018

Redovisning och analys av avslag på ansökningar avseende särskilt boende 2017

Förvaltningens förslag till beslut

Äldrenämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande.

Ann-Christine Hansson
förvaltningschef

Raili Karlsson
avdelningschef

Sammanfattning

Stadsdelsförvaltningarna sammanställer årligen antalet delegationsbeslut och domar inom äldreomsorgen och rapporterar uppgifterna till äldreförvaltningen. Äldreförvaltningen har i detta ärende sammanställt uppgifterna om antalet delegationsbeslut och domar rörande särskilt boende under 2017. Staden har riktlinjer för handläggning med syftet att säkerställa rättssäkerheten och likabehandlingen när det gäller bedömning av insatser. I ärendet beskriver stadsdelsförvaltningarna de främsta skälen till att avslag ges vilket är att den enskilde inte bedöms ha ett omfattande omvårdnadsbehov. Hjälpn bedöms istället kunna tillgodoses genom redan beviljade eller utökade insatser. En vanlig orsak till att den enskilde vill flytta till servicehus handlar om att det nuvarande boendet är otillgängligt. Äldreförvaltningen ser att bedömningen av rätten till särskilt boende utgår från lagstiftning och stadens riktlinjer samt att en individuell bedömning görs i varje enskilt fall.

Bakgrund

Stadsdelsförvaltningarna sammanställer årligen antalet delegationsbeslut i enskilda ärenden och inkomna domar inom äldreomsorgen. Rapporteringen till äldreförvaltningen sker i en fastställd mall. Uppgifterna har samlats in i denna form sedan 2008, mallen för insamling har utvecklats under årens lopp. Rapporteringen innefattar antalet beslut om bland annat särskilt boende, hemtjänst och dagverksamhet. Stadens verksamhetssystem medger inte att statistik för delegationsbeslut tas fram sorterat efter antal, insatstyp eller beslutets utfall. Statistiken tas därför fram genom manuell räkning.

Ärendet

Äldreförvaltningen har i detta ärende sammanställt stadsdelsförvaltningarnas uppgifter om antalet delegationsbeslut och domar rörande särskilt boende, uppdelat på vård- och omsorgsboende och servicehus för 2017, *se bilaga*. I tjänsteutlåtandet redovisas uppgifterna för staden som helhet mellan 2009 och 2017. Andel avslag redovisas per stadsdelsförvaltning för 2015-2017. Äldreförvaltningen har bett stadsdelsförvaltningarna beskriva de främsta skälen till att avslag ges. Förvaltningarna poängterar att bedömningen av rätten till särskilt boende utgår från lagstiftning och stadens riktlinjer samt att en individuell bedömning görs i varje enskilt fall.

Riktlinjer för handläggning inom socialtjänstens äldreomsorg
Staden har riktlinjer för handläggning inom äldreomsorgen som ett komplement till lagstiftning inom området. Syftet är att säkerställa rättssäkerheten och likabehandlingen när det gäller bedömning och tillgång till de insatser som ska erbjudas. Riktlinjerna ska ge vägledning vid de individuella bedömningar som ska göras i varje enskilt fall. Nu gällande riktlinjer beslutades av kommunfullmäktige den 11 december 2017 och ersatte riktlinjerna från den 25 maj 2015. Besluten i detta ärende utgår således från de tidigare riktlinjerna.

Bedömningskriterier för särskilt boende

Riktlinjerna från 2015 anger att i det fall den enskildes behov av service, vård och omsorg inte kan tillgodoses i den egna bostaden kan det bli aktuellt att bevilja boende på servicehus eller vård- och omsorgsboende. Bedömningen av den enskildes behov av ett vård- och omsorgsboende ska grunda sig på en helhetsbedömning där den enskildes situation sammanvägs med sociala, medicinska, psykiska och existentiella behov. Ålder i sig är inget kriterium men hög ålder bör särskilt beaktas i den sammantagna bedömningen. Vård- och omsorgsboende kan beviljas den som uppfyller ett av kriterierna nedan:

- Omvårdnadsbehovet ska vara så omfattande över dygnets alla timmar att behovet inte kan tillgodoses med hemtjänstinsatser.
- Det ska finnas medicinska behov och behov av närhet till sjuksköterska och/eller personal även om behov av hjälp nattetid inte finns.
- Oro orsakad av psykisk ohälsa, kognitiv svikt eller demenssjukdom som påverkar den enskildes förmåga att fungera i ordinärt boende.

För servicehus, i riktlinjerna från 2015, anges att den största skillnaden på boende i ordinärt boende och boende i servicehus är närheten till personal dygnet runt på servicehuset. Bedömningen för servicehusboende ska därför grunda sig på en helhetsbedömning med fokus på den enskildes upplevelse av otrygghet där även ålder ska beaktas. Omvårdnadsbehovet ska dock inte vara så omfattande att den enskildes behov bättre tillgodoses på ett vård- och omsorgsboende.

Beslut om vård- och omsorgsboende

Antalet ansökningar om vård- och omsorgsboende har successivt minskat i staden, med knappt 900 beslut sedan 2009. Detta kan bland annat härledas till minskningen av antalet äldre över 80 år de senaste åren. Andelen avslag har ökat men har legat relativt stabilt sedan 2014. För år 2017 var den totala andelen avslag 17,8 procent i jämförelse med 16,6 procent år 2016 och 16,5 procent år 2015.

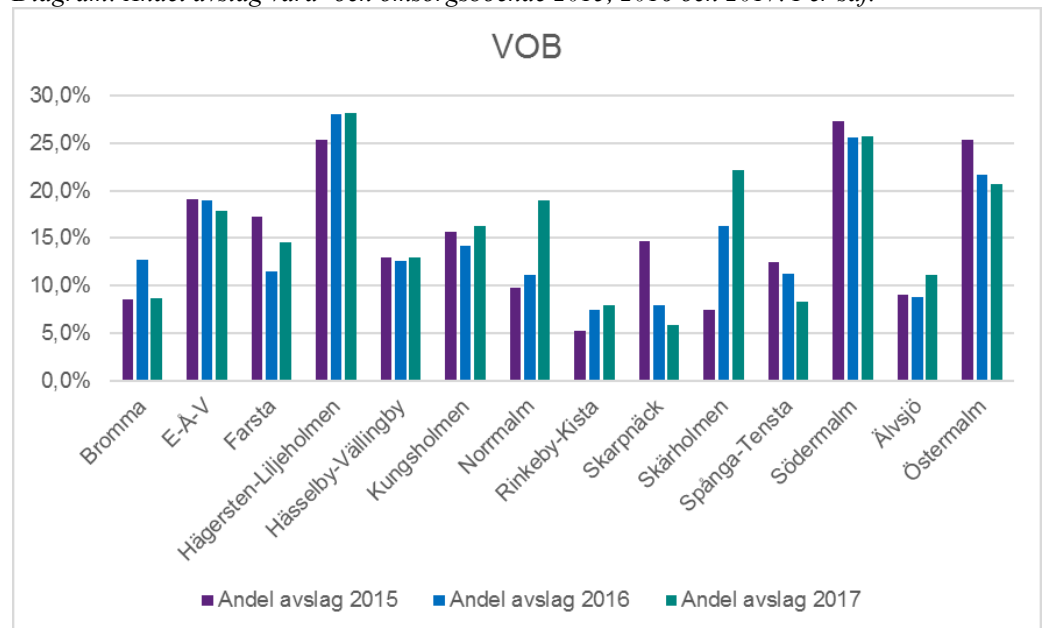
Tabell: Beslut och domar vård- och omsorgsboende 2009-2017. Staden totalt.

Vård och omsorgsboende	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009
Ansökningar/beslut	3 453	3 582	3 905	3 492	3 703	3 531	3 614	3 750	4 331
varav bifall	2840	2 981	3255	2914	3182	3140	2840	3258	3915
varav avslag	613	596	646	581	521	386	384	485	407
andel avslag	17,8%	16,6%	16,5%	16,6%	14,1%	10,9%	10,6%	12,9%	9,4%
Domar som meddelats	201	183	203	142	153	95	107	115	92
Andel avslag som överklagats	32,8%	30,7%	31,4%	24,4%	29,4%	24,6%	27,9%	23,7%	22,6%
Domar mot nämndens beslut	70	73	79	64	55	35	38	59	36
Andel domar mot nämndens beslut	34,8%	39,9%	38,9%	45,1%	35,9%	36,8%	35,5%	51,3%	39,1%

Vård och omsorgsboende - avslag per stadsdelsförvaltning
 Nedan framgår andel avslag per stadsdelsförvaltning för år 2015-2017. För uppgifter om antal beslut, se bilaga. För 2017 har fem förvaltningar en minskad andel avslag, fem har en ökad andel och fyra ligger i princip på samma nivå. Skillnaderna mellan förvaltningarna ligger relativt konstant mellan åren. Förvaltningarna uppger att de har utgått från samma bedömningsgrund och ser inte några specifika orsaker till eventuell minskning eller ökning av avslagen under 2017.

Norrmalm och Skärholmen har procentuellt sett en något större ökning jämfört med 2016. Skärholmen bedömer att ökningen, med 10 avslag, beror på att förvaltningen under 2017 har utvecklat ärendedragningarna för en ökad samsyn med mer ingående genomlysning av ärendena. De har även infört juridisk handledning av en extern handledare. Norrmalm ser ingen specifik förklaring till ökningen om totalt 25 avslag.

Diagram: Andel avslag vård- och omsorgsboende 2015, 2016 och 2017. Per sdf.



Skäl till avslag

Det främsta skälet till avslag på ansökan om vård- och omsorgsboende uppges vara att den enskilde inte bedöms ha ett så stort omvårdnadsbehov att man uppfyller kriterierna för vård- och omsorgsboende med heldygnsomsorg. Behoven är inte av den omfattningen att det exempelvis kräver omsorg dygnet runt, behoven kan tillgodoses med redan beviljade eller utökade insatser i hemmet.

För att tillgodose behoven kan hemtjänst beviljas eller utökas med en kombination av andra insatser såsom dagverksamhet, ledsagning, avlösning, korttidsvård eller trygghetslarm. Behovet kan också bedömas tillgodoses med bostadsanpassning eller alternativa boendeformer som seniorboende. Att behovet kan tillgodoses med servicehus är också en anledning till avslag på vård- och omsorgsboende.

Flera förvaltningar beskriver att hemtjänsten har utvecklats under senare år och kan tillgodose stora hjälpbehov. Exempelvis beskriver Enskede-Årsta-Vantör att de inom egen regi har specialiserade

demensteam, omvårdnadsteam och psykiaritteam. Hägersten-Liljeholmen beskriver att en del avslag under 2017 kunde härledas till att den enskildes behov kunde tillgodoses i hemmet med nya arbetsmetoder genom utvecklingsarbetet med ”Tryggt mottagande i hemmet”.

Ett annat skäl till avslag kan vara att behoven ligger inom en annan huvudmans ansvarsområde, exempelvis medicinering, hjälpmedel eller psykiatri. Det förekommer exempelvis även att ansökningar om vård- och omsorgsboende inkommer från äldre som i god tid, utan omsorgsbehov, vill ställa sig i kö till populära boenden med lång kö. Några stadsdelsförvaltningar påtalar att de som fått avslag till särskilt boende inte är personer med hög ålder.

Beslut om servicehus

Även antalet ansökningar om servicehus har successivt minskat, med 400 beslut, sedan år 2009. Liksom för vård- och omsorgsboende har andelen avslag ökat men har legat relativt stabilt sedan 2013. I jämförelse mot 2016 har avslagen i servicehus minskat, från 44,1 procent till 42,4 procent. Även för denna insats har andelen avslag som överklagats ökat. De domar som gått staden emot har minskat med över hälften sedan 2009.

Tabell: Beslut och domar servicehus 2009-2017. Staden totalt.

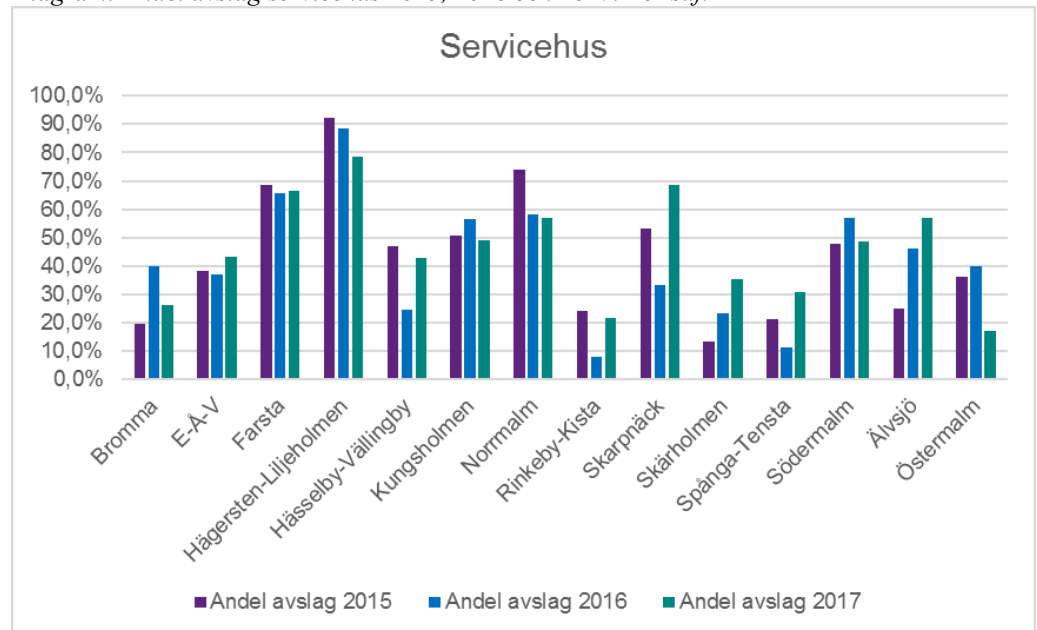
Servicehus	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009
Ansökningar/beslut	710	762	820	701	791	827	948	907	1116
varav bifall	409	424	469	402	452	470	564	537	725
varav avslag	301	336	351	298	339	328	384	370	389
Andel avslag	42,4%	44,1%	42,8%	42,5%	42,9%	39,7%	40,5%	40,8%	34,9%
Domar som meddelats	100	100	92	60	81	106	61	83	103
Andel avslag som överklagats	33,2%	29,8%	26,2%	20,1%	23,9%	32,3%	15,9%	22,4%	26,5%
Domar mot nämndens beslut	16	20	28	13	15	14	12	16	35
Andel domar mot nämndens beslut	16,0%	20%	30%	22%	19%	13%	20%	19%	34%

Servicehus - avslag per stadsdelsförvaltning

För år 2017 har den totala andelen avslag på servicehus minskat i jämförelse mot år 2016 och 2015. Nedan framgår andel avslag per stadsdelsförvaltning. För uppgifter om antal beslut, *se bilaga*.

Skillnaderna mellan förvaltningarna har även för servicehus legat relativt konstant de senaste åren. För 2017 har hälften av förvaltningarna en minskad andel avslag, resterande har en ökad andel. Elva förvaltningar har ett minskat antal ansökningar till servicehus jämfört mot 2016.

Diagram: Andel avslag servicehus 2015, 2016 och 2017. Per sdf.



Skäl till avslag

Det främsta skälet till avslag på en ansökan om servicehus uppges vara är att den enskilde inte bedöms ha ett så stort hjälpbehov att man uppfyller kriterierna för servicehus. Behoven kan tillgodoses med redan beviljade eller utökade insatser i hemmet. Avslag kan också ges då den enskilde bedöms ha ett för stort omsorgsbehov för att bo på servicehus och istället får bifall vård- och omsorgsboende.

I stort sett samtliga förvaltningar lyfter fram att en vanlig orsak till att den enskilde vill flytta till servicehus handlar om att det nuvarande boendet är otillgängligt, inte anpassat eller för stort. Den enskilde har ofta ett litet eller inget omsorgsbehov och det handlar om en bostadsfråga vilket inte är ett skäl att beviljas servicehus eller vård- och omsorgsboende. Skärholmen noterar att närmare en femtedel av ansökningarna under 2017 kom från personer som var, eller riskerade att bli, bostadslösa.

Vad gäller orsak till eventuell ökning av avslag så ges ingen specifik anledning då förvaltningarna utgår från samma bedömningsgrund. Några förvaltningar fick ansökningar från fler personer som i första hand var i behov av en mer tillgänglig bostad. Ansökningar från personer bosatta utanför kommunen som i första hand är i behov av en bostad har ökat. Att efterfrågan minskar kan, utöver demografiska faktorer, bero på att seniorboende blivit mer känt och ses som mer attraktivt för nya generationer äldre.

Domar

Stadsdelsnämnderna har uppgett att 301 domar meddelades under 2017 varav 86 gick staden emot, motsvarande 28,5 procent. Av dessa avsåg 70 vård- och omsorgsboende och 16 servicehus.

Äldreförvaltningen har gått igenom 80 av dessa domar. Samtliga, med undantag för en, avgjordes i första instans av förvaltningsrätten. Av de klagande var elva personer 65 år och äldre och 70 personer var 80 år och äldre. En dom avsåg ett par. Vad gäller insatser vid ansökningstillfället hade majoriteten hemtjänstinsatser och/eller annan äldreomsorgsinsats, tretton personer saknade äldreomsorgsinsatser.

Av domarna framgår att de vanligaste skälen för ansökan var nedsatt fysisk hälsa, nedsatt kognitiv förmåga såsom demenssjukdom, upplevd ensamhet, oro, ångest, otrygghet och omfattande hjälpbehov. De vanligaste avslagsgrunderna var att behovet kan tillgodoses med utökade insatser och/eller att behovet kan tillgodoses med annan insats. Domstolarnas vanligaste motiveringar till bifall var ålder, omfattande hjälpbehov, nedsatt fysisk hälsa, att den enskilde inte kan tillförsäkras skälig levnadsnivå, att man inte kan förvänta sig att behoven minskar eller upplevd otrygghet.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom äldreförvaltningen, planeringsavdelningen. Kommunstyrelsens pensionärsråd har tagit del av ärendet den 8 maj, de fackliga organisationerna har tagit del av ärendet i förvaltningsgruppen den 9 maj samt det gemensamma för socialnämnd, äldrenämnd och överförmyndarnämnd, rådet för funktionshinderfrågor den 9 maj.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Särskilt boende är en behovsprövad insats enligt socialtjänstlagen där rätten till bistånd grundar sig på den enskildes individuella vård- och omsorgsbehov. Under 2017 fattade stadens biståndshandläggare närmare 58 000 beslut i enskilda ärenden, främst hemtjänst, varav 3 453 beslut om vård- och omsorgsboende och 710 om servicehus.

Mot bakgrund till att uppgifterna räknas fram manuellt finns en risk för felräkningar och då mallen har utvecklats under årens lopp är det inte samma uppgifter som ingår. Statistiken är därför inte helt jämförbar, varken mellan förvaltningar eller mellan år.

Äldreförvaltningen kan konstatera att framtagande av statistik behöver utvecklas och har lyft detta inom projektet med modernisering av sociala system.

En annan viktig aspekt är att statistiken baseras på antal beslut och inte antal unika personer. Exempelvis kan ett avslag om vård- och omsorgsboende generera ett bifall till servicehus och tvärtom. En person kan ansöka flera gånger under året och utfallet kan bli olika ifall behovet har förändrats. Statistiken kan således inte ge en bild av hur respektive förvaltning arbetar individuellt med varje ärende. I vissa förvaltningar är antalet beslut förhållandevis litet och små förändringar kan, procentuellt sett, ge stor påverkan på utfallet.

Som framgår av ärendet finns olika orsaker till att den enskilde ansöker om särskilt boende. Stadsdelsförvaltningarnas redovisningar vittnar om att vid bedömning av ansökan utgår de från lagstiftning och stadens riktlinjer samt att en individuell helhetsbedömning görs i varje fall. Äldreförvaltningen ser att den främsta anledningen till avslag är att den enskilde inte har ett omfattande omvårdnadsbehov.

Hjälpen bedöms istället kunna tillgodoses genom redan beviljade eller utökade insatser. En del avslag kan sannolikt härledas till att hemtjänsten utvecklats under senare år. Omfattande behov kan i större utsträckning tillgodoses i hemmet där ”Tryggt mottagande i hemmet” är ett praktiskt exempel. Även den tekniska utvecklingen bidrar till att i högre grad underlätta vid funktionsnedsättningar och möjliggöra ökat kvarboende.

I de nya riktlinjerna som antogs i december 2017 har skrivningen av behovsgrunderna för att beviljas vård- och omsorgsboende förtydligats, exempelvis kring hjälpbehovet nattetid. Skrivningen för att beviljas servicehus har setts över genom att målgrupperna har förtydligats och ett antal kriterier fastställts. Äldreförvaltningen bedömer att de nya riktlinjerna i ökad grad kommer att utgöra ett stöd för de individuella bedömningarna och ge ökad likabehandling.

Även om uppgifterna inte är statistiskt jämförbara finns vissa skillnader mellan stadsdelsförvaltningarna som ligger relativt konstant över tid. Utan att dra närmare slutsatser tror äldreförvaltningen att olika bakgrundsfaktorer påverkar varför den enskilde ansöker, eller inte ansöker, om särskilt boende beroende av var i staden man bor. Orsaker till ansökan kan vara faktorer som generellt otillgängligt fastighetsbestånd eller demografiska, socioekonomiska eller kulturella skillnader. Hägersten-Liljeholmen är ett exempel på en stadsdel som generellt sett har ett otillgängligt fastighetsbestånd.

Antalet ansökningar från personer bosatta i annan kommun, som ofta handlar om en bostadsfråga, skiljer sig åt mellan förvaltningarna.

Under 2017 inkom 349 ansökningar framför allt till innerstadsdelar och närförort. Drygt hälften av dessa fick totalt sett avslag på sin ansökan.

Det framgår olika skäl till varför en person ansöker om särskilt boende och tydligt är att behovet inte alltid grundar sig i ett omsorgsbehov. Hur vi bor påverkar såväl vår trygghet som vårt välmående, inte minst när vi blir äldre. En otillgänglig bostad kan i sig leda till ensamhet och oro. Givetvis har den enskilde alltid rätt att ansöka om särskilt boende och få denna prövad. Äldreförvaltningen kan se att det finns behov av att ytterligare nå ut med information om de olika insatser som finns inom äldreomsorgen, både biståndsbedömda som icke biståndsbedömda, för att de äldre ska kunna känna sig trygga med att bo kvar i sitt hem.

Äldreförvaltningen kan konstatera att ett otillgängligt boende många gånger är orsaken till ansökan om framför allt servicehus. Stadsdelsförvaltningarna har noterat att denna typ av ansökningar ökar vilket leder till fler avslag då bostadsfrågan i sig inte är ett kriterium för bifall. Cirka 58 procent av Stockholms bostadsbestånd kan, enligt Boverket bedömning, ha en dålig eller bristfällig tillgänglighet, exempelvis i stadens äldre smalhusområden. Mot bakgrund till detta kommer andelen äldre som bor otillgängligt att öka i takt med att antalet äldre ökar.

De nya riktlinjerna har förtydligat att biståndshandläggarna ska arbeta proaktivt med uppsökande verksamhet och informationsinsatser om hur äldre kan anpassa sitt boende i syfte att skapa trygghet eller flytta till ett anpassat boende i god tid. Det kan vara information om bostadsanpassning, seniorboenden, särskilda förmedlingsregler, vikten av att stå i bostadskö eller regler om bostadstillägg.

I de nya riktlinjerna har det även förtydligats att gruppen äldre över 85 år, som har fått avslag på sin ansökan om särskilt boende, ska få sina behov av ett tryggt boende säkrat på annat sätt, exempelvis via förtur till seniorboende. Staden har under 2017 infört enhetliga kriterier för förmedling av Micasas seniorboenden där äldre som har störst behov, exempelvis en otillgänglig bostad, prioriteras.

Äldreförvaltningen ser att det kan behövas fler tillgängliga bostäder för äldre och ser positivt på Micasas plan för utbyggnad av seniorboende. En ökad tillgång till seniorboenden med gemenskap kan sannolikt leda till en senareläggning av behovet av vård- och omsorgsboende och en ökad livskvalitet för den äldre.

Andelen beslut som överklagas har ökat de senaste åren. Äldreförvaltningen kan konstatera att andelen domar som har gått staden emot successivt har minskat sedan 2009. För servicehus har de domar som gått staden emot minskat med över hälften. Under 2017 meddelades samtliga domar, med undantag för en, i första instans av förvaltningsrätten. Drygt 16 procent av de personer som fick rätt i domstol hade inte några insatser från äldreomsorgen. Äldreförvaltningen har endast undersökt de domar som gick staden emot och inte undersökt huruvida staden har överklagat några av dessa domar till högre instans. Kammarrätten kan, om prövningstillstånd har beviljats, fastställt stadsdelsnämndens avslagsbeslut.

Alla äldre ska ha tillgång till likvärdiga insatser utifrån individuella behov oavsett var i staden de bor. För att de nya riktlinjerna ska tillämpas enhetligt kommer äldreförvaltningen fortsätta arbetet med att utveckla stödet till stadsdelsförvaltningarna med målet om en ökad likställighet och rättssäker handläggning. Det är också viktigt att biståndshandläggarna har en god arbetssituation och ges förutsättningar att utöva sitt arbete i enlighet med professionellt kunnande, yrkesetik och med lagstiftningens intentioner. Ett led i detta är ett fortsatt arbete inom ramen för den stadsövergripande handlingsplanen för att förbättra arbetsvillkoren för biståndshandläggare.

Jämställdhetsanalys

Utgångspunkten i stadens riktlinjer är den enskilde och dennes behov. Mot bakgrund till detta har detta tjänsteutlåtande inte bedömts ha någon påverkan på förhållandet mellan könen eller jämställdhet.

Bilaga

1. Sammanställning av delegationsbeslut och domar, särskilt boende samtliga stadsdelsförvaltningar - år 2017