

Handläggare
Hanna Markkula
Telefon: 08-508 36 235

Till
Äldrenämnden
den 29 september 2020

Redovisning av beslut och analys av domar – särskilt boende 2019

Förvaltningens förslag till beslut

Äldrenämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande.

Patric Rylander
Förvaltningschef

Raili Karlsson
Avdelningschef

Sammanfattning

Stadsdelsförvaltningarna sammanställer årligen antalet delegationsbeslut i enskilda ärenden och domar inom äldreomsorgen och rapporterar uppgifterna till äldreförvaltningen. Under 2019 fattade stadens biståndshandläggare 3 248 beslut om vård- och omsorgsboende varav 640 avslag och 595 om servicehus varav 311 avslag. Det har meddelats 227 domar avseende särskilt boende varav 77 gick staden emot. Äldreförvaltningen har i ärendet sammanställt uppgifterna om antalet beslut och domar rörande särskilt boende under 2019.

Staden har riktlinjer för handläggning med syftet att säkerställa rättssäkerheten och likabehandlingen i bedömningen av insatser. I ärendet sammanfattas de främsta skälen till att avslag ges vilket är att den enskilde inte bedöms ha ett omfattande omvårdnadsbehov. Hjälpen 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. I ärendet görs även en analys av de domar som gått staden emot.

Bakgrund

Stadsdelsförvaltningarnas beställarenheter inom äldreomsorgen sammanställer årligen antalet delegationsbeslut i enskilda ärenden och inkomna domar. Rapporteringen till äldreförvaltningen sker i en fastställd mall. 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 uppgifterna för 2019 om delegationsbeslut och domar rörande särskilt boende, uppdelat på vård- och omsorgsboende och servicehus. I ärendet redovisas uppgifter för staden som helhet mellan 2015 och 2019 och andel avslag per stadsdelsförvaltning för åren 2017-2019. Stadsdelsförvaltningarna har redogjort för de främsta skälen till avslag och orsakerna till den enskildes ansökan. Förvaltningarna beskriver även eventuella tendenser på en förändrad behovsbild hos de som får avslag.

Riktlinjer för handläggning inom socialtjänstens äldreomsorg
Staden har riktlinjer för handläggning inom äldreomsorgen som ett komplement till lagstiftningen. Syftet är att säkerställa rättssäkerheten och likabehandlingen när det gäller bedömning och tillgång till de insatser som ska erbjudas. Riktlinjerna ger vägledning vid de individuella bedömningar som ska göras i varje enskilt fall. Nu gällande riktlinjer beslutades av kommunfullmäktige den 11 december 2017. Det pågår ett arbete med att revidera dessa riktlinjer.

Bedömningsgrund för särskilt boende

Bedömningen av behov av vård- och omsorgsboende ska grunda sig på en helhetsbedömning där den enskildes situation sammanvägs med sociala, medicinska, psykiska och existentiella behov.

Punkterna nedan är exempel på när behov av vård- och omsorgsboende kan föreligga. Utöver dessa kriterier ska hög ålder, ensamhet och isolering särskilt beaktas men utgör inte var för sig eller tillsammans per automatik ett kriterium.

- Omvårdnadsbehovet ska vara så omfattande över dygnets alla timmar att behovet inte kan tillgodoses med hemtjänstinsatser.
- Om inte behov av hjälp nattetid finns ska det finnas särskilda medicinska behov i kombination med tillsynsbehov, som kräver närhet till sjuksköterska eller omvårdnadspersonal.

- Psykisk ohälsa, kognitiv svikt eller demenssjukdom som medför oro och påverkar den enskildes förmåga att fungera i ordinärt boende.

För servicehus anges att närheten till personal dygnet runt är den största skillnaden mot boende i ordinärt boende. Bedömningen ska 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. Servicehus är i regel inte lämplig för personer med en framskriden demenssjukdom, pågående missbruk, hemlösa med eller utan missbruk eller personer med påtagliga beteendemässiga och psykiska symptom.

Redovisning av beslut om vård- och omsorgsboende

Antalet beslut om vård- och omsorgsboende uppgick för 2019 till 3 248. Besluten har successivt minskat, med cirka 650 beslut sedan år 2015. Detta kan bland annat härledas till de senaste årens minskning av antalet äldre över 80 år.

I jämförelse med 2018 har andelen avslag ökat med tre procentenheter, från 16,7 procent till 19,7 procent. Från och med 2019 är statistiken uppdelad efter huruvida beslutet rör en person som är över 85 år. Andelen avslag är något lägre för denna grupp, 19,1 procent. Det har fattats 188 beslut om vård- och omsorgsboende rörande ansökan från person bosatt i annan kommun. Totalt 102 avslag fattades, motsvarande 54 procent vilket är en ökning från 49 procent.

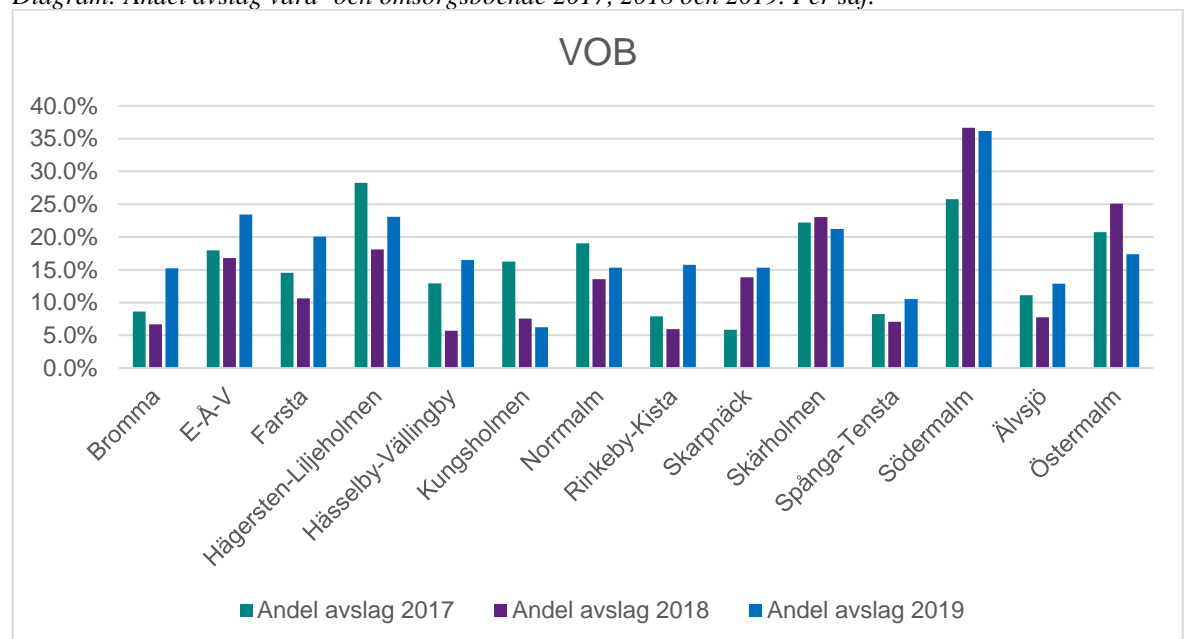
Tabell: Beslut vård- och omsorgsboende 2015-2019. Staden totalt.

Vård och omsorgsboende	2019	2018	2017	2016	2015
Totalt antal beslut	3 248	3 410	3 453	3 582	3 905
varav bifall	2 614	2 845	2 840	2 981	3 255
varav avslag	640	568	613	596	646
Andel avslag - totalt	19,7%	16,7%	17,8%	16,6%	16,5%
varav antal beslut för personer över 85 år	1 785				
bifall för personer över 85 år	1 444				
avslag för personer över 85 år	341				
Andel avslag över 85 år	19,1%				

Vård och omsorgsboende - avslag per stadsdelsförvaltning
 Andelen avslag har ökat totalt sett jämfört med 2018. Nedan framgår andel avslag per stadsdelsförvaltning. För 2019 har fyra förvaltningar en minskad andel avslag, resterande tio en ökad andel. År 2018 var förhållandet det omvända. I antal beslut är det relativt få skillnader men i och med att totalsumman för vissa förvaltningar är liten ger det ett större procentuellt utslag.

Stadsdelsförvaltningarna uppger att de inte ser några specifika orsaker till ökning av avslagen under 2019 då de har bedömt ansökningarna likadant som tidigare då riktlinjerna är desamma. 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.

Diagram: Andel avslag vård- och omsorgsboende 2017, 2018 och 2019. Per sdf.



Anledning till den enskildes ansökan

Stadsdelsförvaltningarna har redogjort för de främsta orsakerna till den enskildes ansökan. I enlighet med riktlinjerna har inte nedanstående orsaker enskilt varit skäl till bifall men kan tas med i en helhetsdömning om *ett stort omvårdnadsbehov skulle ha förelegat*. Vid avslag ges alltid information om vilka alternativa insatser eller stöd som finns att söka för att tillgodose det behov som den enskilde har.

Bostadsfråga - den enskilde är bostadslös eller inneboende, bor otillgängligt, har behov av bostadsanpassning/mer anpassad lägenhet eller önskar flytta från villa eller för stor lägenhet.

Social problematik - upplevelse av ensamhet, oro/otrygghet eller nedstämdhet, önskan om närhet till personal, närhet till sociala aktiviteter eller annan stimulans, tillgång till restaurang eller gemensam matsal eller att den enskilde inte kommer ut självständigt.

Vill ej ha insatser från hemtjänst - tackar nej till insatser i hemmet, vill endast flytta till särskilt boende. Det kan bero på en negativ inställning till hemtjänst eller otrygghet med att ta emot hemtjänst. Den enskilde, eller anhöriga, kan uppfatta att hemtjänst inte är tillräckligt eller rätt insats och att en flytt därav är nödvändig.

Anhörigvårdare - Anhöriga som inte längre förmår att vårda sin närstående. Det är relativt vanligt att de inte tidigare har varit i kontakt med äldreomsorgen och har inget stöd vid tillfället för ansökan.

Ställa sig i kö - ansökningar om vård- och omsorgsboende inkommer från personer som i god tid, utan omsorgsbehov, vill ställa sig i kö till populära boenden med lång kö.

Skäl till avslag – vård- och omsorgsboende

De främsta skälen till avslag om vård- och omsorgsboende är att den enskilde saknar, eller inte har så stort omvårdnadsbehov att man uppfyller kriterierna för vård- och omsorgsboende med heldygnsomsorg.

De som har ansökt har inte haft behov av hjälp i den omfattningen att det exempelvis kräver omsorg dygnet runt. De har istället behov som kan tillgodoses på annat sätt genom nuvarande eller utökade insatser såsom hemtjänst, avlösning, dagverksamhet, ledsagning, trygghetslarm eller bostadsanpassning. Avslag på vård- och omsorgsboende kan ges om behovet kan tillgodoses med servicehus.

I vissa fall har de sökande inte haft någon hjälp alls från äldreomsorgen. Det kan i flera fall härledas till en otillgänglig bostad, dessa personer har ofta möjlighet att ställa sig i kö till seniorbostad. I vissa ärenden har anhöriga vårdat den sökande och inte tidigare haft någon hjälp. Förvaltningarna har först utrett om behovet kan tillgodoses på annat sätt innan de beviljar vård- och omsorgsboende.

Många ansöker om vård- och omsorgsboende under sjukhusvistelse. Avslag ges om behoven inte bedöms som varaktiga, hjälpen kan ex

tillgodoses med ”tryggt mottagande i hemmet”. Vid osäkerhet kan beslut fattas om korttidsvård för vidare utredning efter sjukhuset.

Redovisning av beslut om servicehus

Även antalet ansökningar och beslut om servicehus har successivt minskat de senaste åren, med drygt 225 beslut sedan år 2015.

Ökningen för 2018 kan delvis härledas till nyregistrering av ett antal beslut i samband med införandet av valfrihetssystem i servicehus.

Jämfört mot de senaste årens snitt på 44 procent har avslagen i servicehus ökat, till cirka 52 procent år 2019. När det gäller beslut för personer över 85 år så är andelen lägre, ca 45 procent. Det har fattats 32 beslut om servicehus på ansökan från personer bosatt i annan kommun. Totalt fattades 30 avslag vilket motsvarar en andel på cirka 94 procent.

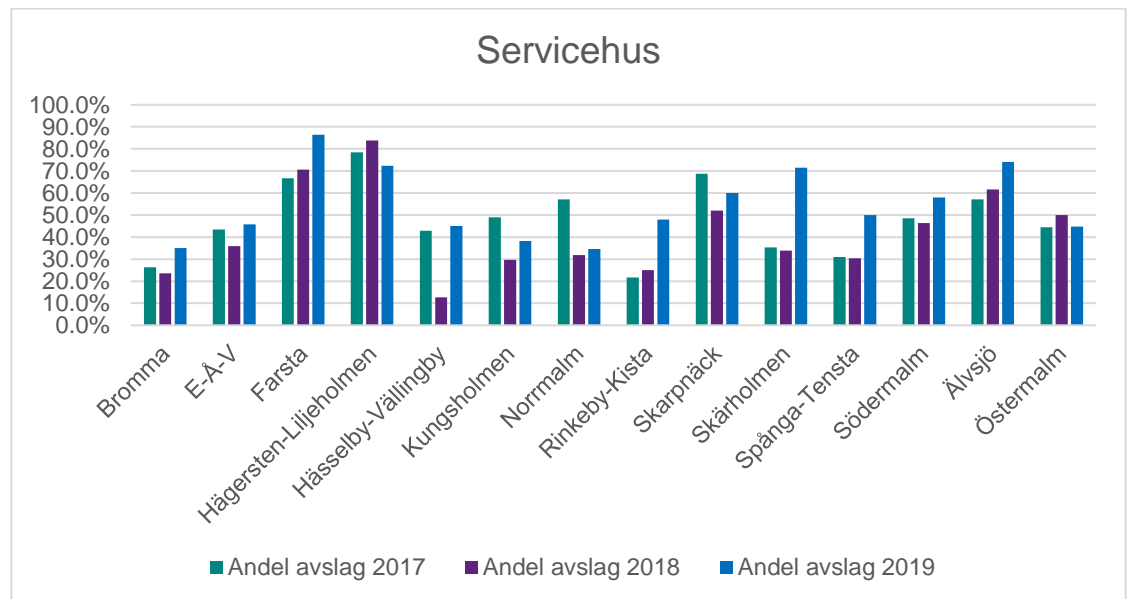
Tabell: Beslut servicehus 2015-2019. Staden totalt.

Servicehus	2019	2018	2017	2016	2015
Antal beslut	595	739	641	762	820
varav bifall	284	464	342	424	469
varav avslag	311	275	299	336	351
Andel avslag	52,3%	37,2%	46,6%	44%	43%
varav antal beslut för personer över 85 år	295				
bifall för personer över 85 år	163				
avslag för personer över 85 år	132				
Procent - andel avslag över 85 år	44,7%				

Servicehus - avslag per stadsdelsförvaltning

I diagrammet nedan framgår andel avslag om servicehus per stadsdelsförvaltning för år 2017-2019. Skillnaderna mellan förvaltningarna har även för servicehus legat relativt konstant de senaste åren. För 2019 har två förvaltningar en minskad andel avslag, resterande tolv har en ökad andel.

Diagram: Andel avslag servicehus 2017, 2018 och 2019. Per sdf.



Anledning till den enskildes ansökan

Liksom för vård- och omsorgsboende beskrivs ett antal anledningar till den enskildes ansökan om servicehus. Vad gäller exempelvis otrygghet är det inte enskilt ett skäl till bifall men kan tas med i en helhetsdömning om ett hjälpbehov föreligger. Vid avslag ges information om vilka alternativa insatser som finns, exempelvis om seniorbostad när det är bostaden som inte är optimal.

En vanlig orsak till ansökan om servicehus är att den enskilde i första hand är i behov av en mer tillgänglig bostad. Det är vanligt med en föreställning om att på ett servicehus kan man klara sig utan hjälp och få närhet till service och aktiviteter. Den enskilde har ofta ett litet eller inget hjälpbehov. Det kan också handla om att personen är, eller riskerar att bli, bostadslös. Skäl till ansökan kan bero på upplevelse av ensamhet och otrygghet och att den enskilde önskar närhet till personal, sociala aktiviteter och restaurang.

Skäl till avslag - servicehus

Det främsta skälet till avslag på en ansökan om servicehus uppges vara att den enskilde saknar, eller inte har så stort hjälpbehov. Behoven kan tillgodoses med beviljade eller utökade insatser som hemtjänst, trygghetslarm eller dagverksamhet. Behovet kan också tillgodoses med icke-biståndsbedömda alternativ eller förtur till seniorbostad. Avslag kan ges då den enskilde bedöms ha ett för omfattande omsorgsbehov för servicehus och istället få bifall till vård- och omsorgsboende.

Stadsdelsförvaltningarna uppger att de inte ser några specifika orsaker till ökning av avslagen under 2019. Däremot påtalas att mängden personer som söker servicehus enbart för att lösa en boendefråga, möjligen är en större *andel* än tidigare år. Eftersom det är en nedåtgående trend på antalet ansökningar av servicehus generellt så blir de med bostadsproblematik automatiskt en större del av totala antalet ansökningar.

Förändrad behovsbild vid ansökan

En förklaring till den ökande andelen avslag kan vara att mängden personer som söker servicehus eller vård- och omsorgsboende för att boendesituationen inte fungerar har ökat. Det kan handla om att man blivit bostadslös, att man bor otillgängligt eller att stambyte ska genomföras. Även ansökningar från personer bosatta utanför kommunen som i första hand är i behov av en bostad har ökat.

Det har noterats en ökning av ansökningar kopplade till en ansträngd familjesituation, exempelvis att makar som ej vill bo tillsammans

längre. Det förekommer att föräldrar flyttar och skriver sig hos sina barn och söker särskilt boende då situationen därefter inte fungerar.

Några förvaltningar lyfter fram en ökande misstro mot hemtjänsten. Den enskilde vägrar ta emot insatser i sitt hem och istället söker särskilt boende. Det påtalas även att gruppen hemlösa växer och att det saknas ett alternativ för de som har ett omvårdnadsbehov som egentligen kan tillgodoses i en egen bostad. SHIS-lägenheter är inte alltid anpassade eller stor nog för att få plats med olika hjälpmedel.

Förvaltningarna vill även lyfta fram att avslag kan indikera en rättssäker handläggning. Inga ansökningar ”avstys” utan att alla sökanden får sin sak prövad trots litet hjälpbehov. Stadens kompetensutveckling med fördjupat fokus på lagstiftning och rättspraxis kan ha bidragit till en mer professionell handläggning.

Domar

Stadsdelsförvaltningarna har uppgett att det meddelades totalt 227 domar avseende särskilt boende, exklusive utomkommunala ärenden, varav 77 gick staden emot. Av de 227 domarna avsåg 168 vård- och omsorgsboende varav 67 gick staden emot, knappt 40 procent. Snittet för de senaste fem åren ligger på 36 procent. Det är något färre som överklagar sitt avslagsbeslut för 2019, men de domar som gått staden emot har ökat något i jämförelse med förra året. Dock är siffrorna inte jämförbara då utomkommunala domar tidigare ingick i statistiken.

Tabell: Domar vård- och omsorgsboende 2015-2019. Staden totalt

Domar - vård- och omsorgsboende	2019	2018	2017	2016	2015
Domar som meddelats	168	161	201	183	203
Andel avslag som överklagats	25,2%	35,4%	32,8%	30,7%	31,4%
Domar mot stadens beslut	67	41	70	73	79
Andel domar mot stadens beslut	39,9%	25,5%	34,8%	39,9%	38,9%
Domar som meddelats - utomkommunala	32	21			
Domar mot stadens beslut - utomkommunala	14	6			
Andel mot staden - utomkommunala	43,8%	28,6%			

Det meddelandes 59 domar avseende servicehus varav 10 gick staden emot, cirka 17 procent. Det är fler som överklagade förra året men de domar som gått staden emot minskade i jämförelse med 2018. För servicehus fanns vid årsskiftet två ej verkställda domar då den enskilde tackat nej till stadens erbjudanden om att flytta.

Tabell: Domar servicehus 2015-2019. Staden totalt

Domar - servicehus	2019	2018	2017	2016	2015
Domar som meddelats	59	74	100	100	92
Andel avslag som överklagats	19%	14%	23,2%	24%	19%
Domar mot nämndens beslut	10	15	16	20	28
Andel domar mot nämndens beslut	16,9%	20,3%	16,0%	20%	30%
Domar som meddelats - utomkommunala	4	3			
Domar mot nämndens beslut - utomkommunala	1	0			
Andel mot staden - utomkommunala	25%	0%			

Av domarna framgår att de vanligaste skälen för ansökan om bistånd i form av särskilt boende var nedsatt kognitiv förmåga, oro och ångest, omfattande hjälpbehov, fallrisk eller nedsatt fysisk hälsa. De vanligaste avslagsgrunderna var att behovet kan tillgodoses med nuvarande, utökade insatser och/eller att behovet kan tillgodoses med annan äldreomsorgsinsats. Domstolarnas vanligaste motiveringar, i olika kombinationer, var ålder, omfattande hjälpbehov, nedsatt fysisk hälsa, den enskilde inte kan tillförsäkras skälig levnadsnivå eller att man inte kan förvänta sig att behoven minskar.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom äldreförvaltningen. Samverkan med de fackliga organisationerna har skett i förvaltningsgruppen den 19 augusti 2020. Kommunstyrelsens pensionärsråd har tagit del av ärendet den 18 augusti 2020.

Förvaltningens synpunkter

Under 2019 fattade stadens biståndshandläggare totalt sett ca 58 000 beslut i enskilda ärenden, framför allt hemtjänst. Det fattades 3 248 beslut om vård- och omsorgsboende och 595 om servicehus, majoriteten av besluten var bifall. Därutöver har cirka 4 300 ansökningar om trygghetslarm handlagts inom Stockholms trygghetsjour.

Då statistikuppgifterna som redovisas i detta ärende räknas fram manuellt finns en risk för felräkningar. Statistiken är inte heller helt jämförbar då mallen för insamling har utvecklats under årens lopp. För ökad samsyn har en ny vägledning för statistiken utvecklats av äldreförvaltningen i samarbete med beställarenheterna. Utveckling av statistik ingår i arbetet med modernisering av sociala system.

Det är viktigt att ha i åtanke att statistiken inte kan visa hur respektive förvaltning arbetar med varje ärende, statistiken baseras på antal beslut och inte antal individer. Exempelvis kan ett avslag

om vård- och omsorgsboende generera ett bifall till servicehus. Den enskilde kan ansöka flera gånger under året och utfallet kan bli olika om personens behov har förändrats. Det är mot denna bakgrund som äldreförvaltningen har bett stadsdelsförvaltningarna beskriva de främsta orsakerna till ansökan och skälen till avslag.

Äldreförvaltningen noterar att de främsta skälen till avslag är att den enskilde saknar, eller inte har så stort omvårdnadsbehov. Stadsdelsförvaltningarnas redovisningar vittnar, liksom tidigare år, om att vid bedömning av ansökan utgår de från lagstiftning och stadens riktlinjer samt att en individuell bedömning görs. Hjälpen bedöms istället kunna tillgodoses genom redan beviljade, andra eller utökade insatser i hemmet för att tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå.

Äldreförvaltningen kan konstatera att andelen avslag har ökat för 2019. En anledning kan vara att i vissa förvaltningar är antalet äldre personer, och således antalet beslut, färre och små förändringar kan, procentuellt sett, ge större påverkan på utfallet. Men sammanfattningsvis är skälen till ansökningarna i stort sett detsamma samt att stadsdelsförvaltningarna utgår från samma bedömningsgrund då inga förändringar har gjorts i riktlinjerna.

Att andelen avslag har ökat bör, som äldreförvaltningen ser det, således tolkas som att fler ansökningar har inkommit som inte uppfyller kriterierna. Flera förvaltningar påtalar att mängden personer som söker särskilt boende för att boendesituationen inte fungerar har ökat. Några påtalar en ökad misstro mot hemtjänsten som leder till en önskan om att flytta. En annan ökning har noteras i ärenden kopplade till ansträngd familjesituation. Äldreförvaltningen vill även lyfta fram att en stadens satsning på kompetensutveckling med fördjupat fokus på lagstiftning och rättspraxis kan ha gett effekter på denna statistik.

På uppdrag av äldreförvaltningen har Stiftelsen Äldrecentrum sammanställt rapporten ”*StockholmSNAC 2019 En beskrivning av äldreomsorgstagarna och omsorgens omfattning i Stockholms stad 2019*”.

Syftet var bland annat att studera vilken äldreomsorg personer 65 år och äldre har i relation till bedömda behov och om fördelningen av äldreomsorg är likvärdig mellan stadsdelsförvaltningarna.

SNAC-studien har utgått från ett antal faktorer som biståndshandläggaren samlar in för att kunna göra en adekvat bedömning av den enskildes behov. Det framgår att beslut om vård-

och omsorgsboende var vanligast för personer med svår kognitiv nedsättning och för dem som behövde hjälp med samtliga personliga aktiviteter i sitt dagliga liv (PADL). Faktorer som hög ålder, att bo ensam och lida av besvär av oro var också relaterade till sannolikheten att ha ett beslut om vård- och omsorgsboende, även om dessa faktorer betydelse var förhållandevis liten. Studiens resultat är således i linje med stadsdelsförvaltningarnas beskrivningar, att hög ålder och oro tas med i en helhetsbedömning av den enskildes behov om ett stort omvårdnadsbehov föreligger. Äldreförvaltningen anser att studien ger stöd i att förvaltningarna fattar beslut i enlighet med lagstiftning och riktlinjer.

Resultatet av studien påvisade vidare att det var samma faktorer som påverkade bedömningarna och endast små skillnader noterades mellan stadsdelsförvaltningarna vad gäller sannolikheten att ha ett beslut om vård- och omsorgsboende. Det ger indikationer på att biståndsbedömningen är likvärdig inom staden oavsett var den enskilde bor och att riktlinjerna generellt tillämpas enhetligt.

Äldreförvaltningen är medveten om att det kan finnas enskilda fall där en striktare tolkning av riktlinjerna tillämpas. Med start under 2018 genomför äldreförvaltningen inspektioner på beställarenheterna, bland annat i syfte att följa upp arbetet med de äldres delaktighet och inflytande. Även den stadsgemensamma introduktionen för nyanställda biståndshandläggare har utvecklats som ett led i äldreförvaltningens arbete för ökad likställighet inom biståndshandläggningen. Utökning av utbildningen möjliggör bland annat för mer tid för reflektion och diskussion kring biståndshandläggjarrollen i förhållande till stadens riktlinjer och andra styrdokument.

Äldreförvaltningen noterar att även om statistikuppgifterna inte är helt jämförbara finns vissa skillnader mellan stadsdelsförvaltningarna som ligger relativt konstant över tid. Det kan finnas olika bakgrundsfaktorer som påverkar varför den enskilde ansöker, eller inte ansöker, om särskilt boende, såsom olika socioekonomiska faktorer. Exempelvis påvisar SNAC-studien att i omsorgstagarna i stadsdelar med en hög andel personer med utomnordisk härkomst i snitt var yngre, jämfört med staden som helhet, vilket tyder på att man har behov av mer insatser i yngre ålder.

SNAC-studien lyfter även fram att det finns andra faktorer än de som ingick som kan påverka variationen i äldreomsorgens omfattning. Äldreförvaltningen kan se att exempelvis ett stadsdelsområde

generella fastighetsbestånd kan påverka den enskildes möjligheter till ett självständigt liv och behov och önskemål av annat boende.

De flesta av stadens cirka 146 000 äldre personer bor i ordinärt boende och andelen äldre som bor otillgängligt kommer att öka i takt med att antalet äldre personer ökar. Inom en femårsperiod beräknas staden ha närmare 1 200 fler omsorgstagare i äldreomsorgen jämför med idag. En viktig inriktning är således att ha strategier för att utveckla äldreomsorgens insatser i det ordinarie boendet med fokus på förebyggande insatser. Detta med målsättning att fördröja, eller i vissa fall undvika, behov av omsorgsinsatser.

Av SNAC-studien framgår att omsorgstagarna med hemtjänst hade något fler timmar år 2019 jämfört med 2017, givet samma bedömda behov. Samtidigt framgår att givet samma behov var sannolikheten att ha fått ett beslut om vård- och omsorgsboende lägre efter 2017. Denna utveckling var snarlik i alla förvaltningar och visar på en högre grad av kvarboende. Äldreförvaltningen menar att hemtjänstens samt den tekniska utvecklingen under senare år har inneburit att mer omfattande behov kan i tillgodoses i hemmet. Sannolikt kan en del avslag om särskilt boende härledas till de ökade möjligheterna till kvarboende.

Äldreförvaltningen konstaterar att ett otillgängligt boende är en orsak till ansökan om framför allt servicehus. Detta leder till fler avslag då bostadsfrågan i sig inte är ett kriterium för bifall, även om det kan indikera ett hjälpbehov för den enskilde individen. När det gäller otillgänglig bostad har förvaltningarna inom ramen för äldreboendeplanen redovisat att cirka 170 personer under 2019 ansökt om särskilt boende *enskilt* av den anledningen. Bostadens beskaffenhet leder således till en minskad självständighet och ett ökat behov av insatser från äldreomsorgen. En ökad tillgång till seniorbostäder med gemenskap kan sannolikt leda till en senareläggning av behovet av särskilt boende och en ökad livskvalitet för den enskilde.

I riktlinjerna för handläggning framgår att biståndshandläggarna ska arbeta förebyggande med information om hur den enskilde kan anpassa sitt boende eller flytta till ett anpassat boende i god tid. Inom äldreomsorgen finns broschyren ”Planera för ditt boende som senior redan nu” som vägleder hur äldre kan ta ansvar för sitt boende som senior. Äldreförvaltningen anser att det behövs ytterligare insatser för att bistå äldre i en tidig planering kring det framtida boendet.

I riktlinjerna framgår vidare att äldre över 85 år, som har fått avslag på ansökan om särskilt boende, ska få sina behov av ett tryggt boende säkrat på annat sätt, t.ex. förtur till seniorboende. Staden har särskilda regler, så kallad prioriterad förmedling, som ger företräde i kön vid förmedling av Micasas seniorlägenheter. Det gäller för den över 65 år som känner sig ensam och orolig eller som på grund av nedsatt rörlighet har svårt att bo kvar i sin nuvarande bostad. Intyg krävs från vårdpersonal eller av biståndshandläggare, för den över 85 år krävs inget intyg. Under 2019 fick 136 personer, varav 40 över 85 år, en seniorlägenhet via de särskilda förmedlingsreglerna.

Genomgång och analys av domar

Äldrenämnden har i uppdrag för 2020 att, i samråd med kommunstyrelsen och stadsdelsnämnderna, analysera biståndsbeslut som i förvaltningsdomstol gått staden emot, i syfte att öka likställigheten.

Äldreförvaltningen har granskat de 77 domarna avseende särskilt boende (vård- och omsorgsboende och servicehus) som har gått mot stadsdelsnämndernas beslut. Samtliga, med undantag för tre stycken i kammarrätten, har avgjorts i första instans av förvaltningsrätten. Av de klagande var 21 män och 56 kvinnor. Av dessa var 24 personer mellan 65-84 år och 53 personer var 85 år och äldre.

Av den genomförda analysen framkommer att den tydligaste faktorn för bifall, i 70 av domarna, är att den enskilde inte kan tillförsäkras en skälig levnadsnivå, och i cirka två tredjedelar av dessa, kopplat till nedsatt fysisk hälsa. En annan omständighet av stor betydelse, i två tredjedelar av domarna, är att man inte kan förvänta sig att behoven minskar. Hög ålder har inte enskilt bedömts ha avgörande betydelse, men i kombination med övriga bedömningsgrunder har åldern varit en viktig faktor i närmare 80 procent av domarna.

Äldreförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna noterar sammanfattningsvis en tendens att domstolarna allt oftare väger in åldern i bedömningarna samt även börjat motivera besluten med att behoven ”sannolikt kommer att öka än minska på grund av åldern”. Detta är stadsdelsförvaltningarna medvetna om. Dock utgår äldreomsorgen vid bedömning av insats, i enlighet med lagstiftningen, från den enskildes *nuvarande* situation.

Förvaltningarna har reagerat på att förvaltningsrätten periodvis har bedömt ojämnt då liknande överklaganden ibland gett staden rätt likväl som att det kan gå staden emot. Äldreförvaltningen har endast

undersökt motiven i de domar som gick staden emot och inte jämfört dessa mot domar som gett staden rätt. Därav finns svårighet att bedöma likställigheten i domarna men som framgår av Äldrecentrums studier påvisas inte några tydliga skillnader i sannolikheten att ha ett beslut om vård- och omsorgsboende.

Stadsdelsförvaltningarna har uppgett att de i några fall överklagat domarna. Kammarrätten har, då prövningstillstånd har beviljats, i vissa fall fastställt stadsdelsnämndens avslagsbeslut. Detta har dock inte redovisats separat och ingår i så fall i de domar som gett staden rätt.

Äldreförvaltningen noterar att i sju av domarna som gått staden emot har den lagfarne domaren varit skiljaktig rörande domslutet eller skälen för domen. Det kan indikera att utfallet i varje fall några av dessa domar hade kunnat bli annorlunda i kammarrätten, det vill säga, till stadsdelsnämndernas fördel. Äldreförvaltningen bedömer, utifrån befintligt material, att majoriteten av de 77 domarna ändå med största sannolikhet skulle kvarstå.

Av de domar som gått staden emot var 18 domar ej verkställda vid årsskiftet. Anledningen var att den enskilde har tackat nej till stadens erbjudanden om plats i vård- och omsorgsboenden och servicehus som man valt att stå i kö till. Skäl som uppgivits är exempelvis att man inte känner sig redo att flytta, att det fungerar bra hemma eller att man vill avvakta ett visst boende. Äldreförvaltningen menar att ej verkställda beslut efter en dom kan indikera att det i dessa fall fanns skäl för stadsdelsförvaltningarnas ursprungliga avslag då behoven kan tillgodoses med nuvarande eller utökade insatser i hemmet.

Jämställdhetsanalys

Utgångspunkten i stadens riktlinjer är den enskilde och dennes behov, oavsett kön. Mot bakgrund till detta bedöms detta ärende inte ge konsekvenser för invånarna beroende på om de är kvinnor eller män.
