



Handläggare: Ariane Andersson
Telefon: 08-508 20 065

BISTÅNDSBEDÖMNINGEN INOM ÄLDREOMSORGEN

Svar på skrivelse från (kd) respektive från (fp), (m) och (kd)

FÖRSLAG TILL BESLUT

1. Vantörs stadsdelsnämnd beslutar att uppdraget om att åiterrapportera enligt §88 vid stadsdelsnämndens sammanträde 2004-04-29 är genomfört.
2. Vantörs stadsdelsnämnd godkänner beredningen av skrivelsen "Rättsäker biståndsbedömning för äldre" enligt förvaltningens tjänsteutlåtande daterat 2005-07-18.
3. Vantörs stadsdelsnämnd godkänner beredningen av skrivelsen "Besparingar i äldreomsorgen" enligt förvaltningens tjänsteutlåtande daterat 2005-07-18.

Monika Viklander
Stadsdelsdirektör

Irene Lidman
Vik. avdelningschef

SAMMANFATTNING

I fjor när stadsdelsnämnden behandlade ett ärende om biståndsbedömningen inom äldreomsorgen i Vantör uppdrogs åt förvaltningen att åiterrapportera i ärendet. Vid nämndens sammanträde den 21 april i år lämnades två skrivelser som också gäller biståndsbedömningen och huruvida stadens riktlinjer följs. Stadens riktlinjer tillämpas vid förvaltningen. Detta innebär att en individuell prövning görs av varje ansökan, men denna prövning sker utifrån vissa gemensamma utgångspunkter. Förvaltningen har i sina bedömningar lagt sig närmare riktlinjerna när det gäller kraven för att få en servicehuslägenhet beviljad. Antalet avslag har därigenom ökat. Cirka 57% av avlagen har överklagats, men länsrätten har dömt i enlighet med förvaltningens beslut i så gott som samtliga fall.

ÄRENDETS BEREDNING

Ärendet har utarbetats inom äldre- och handikappomsorgen.

BAKGRUND

I fjor när stadsdelsnämnden behandlade ett ärende om biståndsbedömningen inom äldreomsorgen i Vantör gavs förvaltningen i uppdrag att återrapportera i ärendet (SDN 2004-04-29, dnr 504-154/2004).

Vid stadsdelsnämndens sammanträde den 21 april lämnades två skrivelser som även de gällde biståndsbedömningen inom Vantörs äldreomsorg.

Den ena skrivelsen har lämnats av Lena Kling m.fl. folkpartiet (fp), Marie Ljungberg Schött m.fl. moderaterna (m) och Henrik Ehrenberg kristdemokraterna (kd). Skrivelsen gäller huruvida biståndsbedömningen har skärpts och författarna till skrivelsen vill få en redovisning från förvaltningen av tre frågor.

1. Hur många personer har sökt plats i servicehus under 2003 och 2004?
2. Hur många av dessa har beviljats en plats på servicehus?
3. Har det utgått någon form av direktiv om en restriktivare tolkning av stadens riktlinjer för biståndsbedömning i äldreomsorgen inom stadsdelen?

Den andra skrivelsen är från Henrik Ehrenberg kristdemokraterna (kd). Även denna gäller biståndsbedömningen och huruvida stadens riktlinjer följs. Enligt skrivelsen ska förvaltningen redovisa följande.

1. Redovisa om Vantör tillhör de stadsdelar som har lokala riktlinjer enligt vad som framkommer i granskningen och hur man uppfattar äldreomsorgsinspektörernas rapport.
2. Redovisa en plan för att säkerställa att stadens riktlinjer tillämpas vid biståndsbedömning.

Detta tjänsteutlåtande är en beredning av de båda skrivelserna och en återrapport i det tidigare ärendet.

STADSDELSFÖRVALTNINGENS SYNPUNKTER

Mot bakgrund av de senaste årens budgetunderskott inom äldreomsorgens biståndsbedömning har Vantörs stadsdelsförvaltning återkommande i tertialrapporter och i verksamhetsberättelser uppgett att förvaltningen tillämpar en restriktiv biståndsbedömning. I ett ärende vid nämndens sammanträde den 29 april år 2004 redovisade förvaltningen skäl till, och konsekvenser av, restriktiviteten (SDN 2004-04-29, dnr 504-154/2004). Det som redovisades ligger fortfarande fast. Förvaltningens bedömning var då, som nu, att restriktiviteten inte innebär att stadens riktlinjer frångås.

Stadens riktlinjer för biståndsbedömning är, tillsammans med annat aktuellt regelverk som socialtjänstlagen och förvaltningslagen, styrande för biståndsbedömningen. Enligt riktlinjerna ska behovet av bistånd prövas individuellt. I biståndsbedömningen använder förvaltningen ett antal riktvärden, eller utgångspunkter, för att bedöma ansökningar om insatser som tvättning, städning och inköp. Utgångspunkterna innebär inte att kravet om en individuell prövning frångås och att det fattas, för att låna äldreomsorgsinspektörens ord, ”schablonmässiga beslut” utan i biståndsbedömningen görs en helhetsbedömning där hänsyn tas till varje sökandes hälsa, boendesituation och sociala nätverk. Detta innebär att även om utgångspunkten t.ex. för städning är en gång i månaden beviljas pensionärerna städning var fjortonde dag om de har behov av det, vilket de har i de flesta fall.

Utgångspunkterna är viktiga som stöd för att förvaltningen ska kunna leva upp till likställighetsprincipen och bedöma ärendena på liknande sätt. Utgångspunkterna fungerar som en startpunkt i bedömningsprocessen gentemot vilka de i ansökan sökta insatserna ställs. Motsvarande riktvärden används även vid andra förvaltningar, vilket kan vara förklaringen till att tid för beviljad insats inte skiljer sig nämnvärt åt mellan stadsdelsförvaltningarna. Nyligen har det inom staden tagits fram en översikt över hur mycket tid som beviljas för olika insatser. Av denna framgår att det endast är små variationer mellan de genomsnittliga tiderna för olika insatser (dusch, tillsyn, påklädning, etc.) vid stadsdelsförvaltningarna. Exempelvis varierar tiden som stadsdelsförvaltningarna uppger för mellanmål mellan 15 och 20 minuter och tiden för matleverans mellan 10 och 20 minuter. Förvaltningen har under år 2004 också låtit jämföra biståndsbedömningen i Vantör med biståndsbedömningen vid andra stadsdelsförvaltningar och har då inte funnit några avgörande skillnader.

I samband med ansökan om bistånd förs ofta ett resonemang tillsammans med pensionären om vad biståndet kan omfatta. Det är detta resonemang som har kritiserats av äldreomsorgsinspektören eftersom det anses leda till att de äldre inte fritt kan ansöka om det de vill ha, få beviljat detta eller få avslag och då få det prövat i rätten. Informationen och diskussionen mellan handläggare och sökande får dock anses stå i överensstämmelse med förvaltningslagens intentioner. Resonemanget som förs är i huvudsak ett resonemang om det offentliga åtagandets omfattning och hur ansökningar prövas – utifrån vilka regler och normer. Det inleds inte sällan efter förfrågningar från

den sökande om vad som är brukligt. Kan man få hjälp till kyrkogården fyra gånger i veckan? Kan man få städad varannan dag om man tidigare själv har städad så ofta? Utifrån dylika frågor förklarar biståndshandläggarna hur handlägningsprocessen går till och hur en ansökan bedöms – att det är varje individs behov som är styrande för bedömningen, t.ex. om den har anhöriga som vill hjälpa till eller om personen i fråga kan göra vissa delar själv. Resonemanget har således även sin grund i stadens riktlinjer som inbegriper att bistånd endast ska lämnas om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Diskussionen kan därför vara värdefull, inte bara för pensionären utan även, för att den kan ge underlag till handläggarens utredning om vilken insats den sökande har behov av och med vilken omfattning. (När det finns kvarstående tveksamheter kring detta planeras dock en kortare tid för uppföljningen av beslutet, tre månader istället för som normalt ett år.)

I samband med biståndsutredningen informeras de sökande om att de kan ansöka om vad de vill för att sedan få ansökan prövad utifrån gällande regler och rutiner. Enligt förvaltningens erfarenhet har dock båda parter ofta ett intresse av en effektiv process, dvs. att den sökande får det bistånd den har behov av och rätt till, i rimlig tid. Pensionären är intresserad av att få sina insatser så snabbt som möjligt och förvaltningen har ett intresse av att administrationen inte ökar när det inte är till gagn för de äldre. Om förvaltningen inte lämnar någon information/vägledning alls till de sökande skulle det troligen innebära ett ökat antal avslag. Detta skulle i sin tur medföra att det behövs mer personaltid innan pensionären slutligen får den insats den bedöms ha behov av, med andra ord det ger en ökad administration.

En ännu inte färdigställd brukarundersökning visar även att pensionärerna anser att biståndshandläggarna tar hänsyn till deras synpunkter och önskemål. I undersökningen, som förvaltningen har genomfört, har 87 procent av de svarande uppgett att de anser att biståndshandläggarna alltid (64%) eller ofta (23%) tar hänsyn till deras synpunkter och önskemål om vad de behöver hjälp med.

Den restriktivitet som förvaltningen har uppgett att den tillämpar avser i huvudsak bedömningen av ansökningar om servicehuslägenhet. Stadens riktlinjer ställer upp tre krav för beviljande beslut om servicehuslägenhet.

- De som har omvårdnadsbehov som inte kan tillgodoses i den nuvarande bostaden.
- De som på grund av den nuvarande bostadens otillgänglighet hotas av social isolering med påföljande sjukdomstillstånd.
- De som av medicinska skäl har behov av närhet till personal och larm.

Restriktiviteten innebär att förvaltningen blivit mer konsekvent i att följa dessa krav. Tidigare har, vilket också Statsledningskontoret har pekat på i *Utveckling och omstrukturering av boenden för stadens äldre* (Dnr 327/1900/2003), även personer som inte har uppfyllt dessa krav beviljats platser. En mer konsekvent tillämpning av stadens riktlinjer kan därför ses som en av förklaringarna till att antalet servicehuslägenheter behöver minskas. En annan förklaring är att allt färre äldre personer bor i lägenheter som saknar hiss eller på annat sätt är otillgängliga.

Under år 2004 ansökte 52 personer om servicehuslägenhet i Vantör, varav 24 personer beviljades en lägenhet (dvs. 46% beviljades). Året dessförinnan ansökte och beviljades fler personer servicehuslägenhet: 85 personer ansökte och 67 personer beviljades (dvs. 79% beviljades). Antalet avslag har således ökat mellan dessa två år.

Av dem som har fått avslag på servicehuslägenhet är det strax över hälften (57%) som har överklagat, vilket framgår av tabellen nedan. (Där framgår även avslagen för andra boendeformer.) Av de ärenden som har överklagats har förvaltningen fått rätt i länsrättens domar i 14 av 16 fall (dvs. i 87% av fallen). I ett av de fall där länsrätten dömde till den sökandes förmån överklagade förvaltningen till kammarrätten för att få vägledning i vad som krävs för att få ett särskilt boende. Motiveringen i detta domslut skiljer sig dock från andra domslut och kammarrättens dom lämnade därför, enligt förvaltningens mening, ingen vägledning i vad som krävs för ett beviljande beslut.

Tabell. Avslag och överklaganden inom äldreomsorgens biståndsbedömning år 2004			
Typ av insats	Antal avslag	Antal överklaganden	Antal fall där förvaltningen fått rätt i Länsrätten
Servicehus	28	16	14
Äldreboende	10	1	1
Tillfälligt boende	5	0	-
Dagvård	2	0	-
Hemtjänst	2	0	-

Om inte biståndsbedömningen är restriktiv skulle det med stor sannolikhet innebära ett större budgetunderskott för äldreomsorgens biståndsbedömning. I tertialrapport 1 i år prognostiserade äldreomsorgens biståndsbedömning ett underskott om 5,3 miljoner kronor före resultatöverföringar och åtgärder. Fjorårets resultat var ett underskott om 17 miljoner kronor.

Sammanfattningsvis, förvaltningen framhåller att det inte finns några lokala riktlinjer vid förvaltningen. Stadens riktlinjer tillämpas vid förvaltningen, vilket bland annat innebär att en individuell prövning görs av varje ansökan. Denna prövning sker utifrån gemensamma utgångspunkter, som förvaltningen understryker inte medför att ”schablonmässiga beslut” fattas. Den restriktiva biståndsbedömningen som förvaltningen tillämpar innebär att förvaltningen har lagt sig närmare riktlinjerna i sina bedömningar – inte längre ifrån – när det gäller kraven för att få en servicehuslägenhet beviljad. Antalet avslag på ansökningar om servicehus har ökat under det senaste året. Strax över hälften (57%) har överklagat avslagen, men i de ärenden som har överklagats har länsrätten dömt i enlighet med förvaltningens beslut i så gott som samtliga fall (i 87% av fallen).

Mot bakgrund av detta ser förvaltningen inga skäl att ta fram någon särskild plan för att stadens riktlinjer ska följas. Förvaltningen arbetar på andra sätt med att utveckla både

pensionärernas och personalens möjligheter till delaktighet. Ett exempel på detta är ett projekt om en ny arbetsmodell för beställare och utförare inom äldreomsorgen. Projektet inleds i år och fortsätter under nästa år. I projektet prövar man beslut i ”huvudbegrepp” istället för som idag med detaljstyrning av tid och insats. Syftena är bland annat att öka möjligheterna för pensionären att påverka sin vardag, öka personalens delaktighet och att använda befintliga resurser bättre. Förvaltningen har beviljats medel för detta projekt från kompetensfonden.

Förvaltningen föreslår att nämnden godkänner beredningen av skrivelserna och beslutar att uppdraget om att återrapportera i det tidigare ärendet är genomfört.

BILAGOR

1. ”Besparingar i äldreomsorgen” skrivelse från (fp), (m) och (kd)
2. ”Rättsäker biståndsbedömning för äldre” skrivelse från (kd)
3. Biståndsbedömning för äldreomsorgen, dnr 504-154/2004