



Första året med förenklad biståndshandläggning i Nacka

Ingrid Hjalmarson

Rapporter/Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum 2014:4 ISSN 1401-5129

FÖRORD

Nacka kommun såg ett behov av att utveckla innehåll och former för ett flexibelt utbud av stöd och tjänster till medborgarna och som ett led i detta infördes 2012 en möjlighet för alla invånare över 18 år att ansöka om hemtjänst med serviceinsatser med en förenklad biståndshandläggning. Syftet med förändringen var både att göra det enklare för invånarna att ansöka om hemtjänst och att erbjuda ökade möjligheter att få inflytande över hemtjänsten samt att frigöra tid för biståndshandläggarna.

Det har under de senaste åren blivit allt vanligare att kommuner tillämpar olika modeller för förenklad ansökan om hemtjänst. År 2012 hade 110 av landets 290 kommuner någon form av förenklat ansökningsförfarande för hemtjänst med serviceinsatser. De motiv som kommunerna hade för att införa förenklad biståndshandläggning var att frigöra tid för biståndshandläggarna, att göra handlägningsprocessen enklare för brukarna och att öka brukarnas inflytande.

Flera studier visar att äldre inte alltid uppskattar situationen att bli biståndsbedömda. Det kan ha flera orsaker som att biståndsbedömningen är svår att förstå, framförallt för kognitivt nedsatta och sköra äldre, att biståndshandläggarnas funktion inte är känd eller att de som ansöker om äldreomsorg inte känner sig bekväma i att bli biståndsbedömda. Det är en stor omställning för personer att gå från ett oberoende till ett beroende och att i det skedet behöva ta ställning till flera viktiga frågor som genererar ingrepp i vardagen.

I denna rapport får vi ta del av erfarenheterna från Nacka kommun ur de äldres, ur biståndshandläggarnas och företagens perspektiv. Ingrid Hjalmarson har varit projektledare och har författat rapporten. Pär Schön har medverkat i planeringen och med intervjuer. Statistiska analyser angående RUT-avdrag gjordes av Linda Hols Salén. Docent Lennarth Johansson har varit forskningsledare.

Stockholm september 2014

Chatrin Engbo
Direktör
Stiftelsen Stockholms Läns Äldrecentrum.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	1
INLEDNING	3
UPPDRAGET	3
BAKGRUND	3
HEMTJÄNST - BISTÅND ENLIGT SOCIALTJÄNSTLAGEN	3
<i>Vilka regler gäller för förenklad biståndshandläggning?</i>	3
<i>Många kommuner har förenklad biståndshandläggning</i>	4
VILKA ÄLDRE HAR HEMTJÄNST?	7
ÄLDREOMSORGEN I NACKA	8
<i>Förebyggande insatser</i>	8
<i>Kundval i hemtjänsten</i>	8
<i>Befolkning i Nacka ökar</i>	9
RUT-TJÄNSTER I NACKA	10
<i>Förekomsten av RUT-avdrag i Nacka</i>	10
NACKAS MODELL FÖR FÖRENKLAD BISTÅNDSHANDLÄGGNING	13
<i>Så görs den förenklade biståndshandläggningen</i>	14
<i>Avgifter</i>	14
UTVÄRDERINGENS SYFTE	15
METOD	15
INTERVJUER	15
<i>Intervjuer med de som ansökte om hemtjänst</i>	16
<i>Intervjuer med biståndshandläggare</i>	17
<i>Intervjuer med företrädare för hemtjänstföretagen</i>	17
<i>Övriga intervjuer</i>	17
<i>Registerdata</i>	18
RESULTAT	19
<i>Antalet personer som har hemtjänst i Nacka</i>	19
ANTALET ANSÖKNINGAR MED FÖRENKLAD BISTÅNDSHANDLÄGGNING	21
<i>Vilken hjälp ville de sökande ha?</i>	22
<i>Vilka var de som ansökte med förenklad biståndshandläggning?</i>	23
<i>Årliga omprövningar av hemtjänst med förenklad biståndshandläggning</i>	24
<i>Kostnaderna</i>	24
PENSIONÄRERNAS ERFARENHETER	24
<i>De som ansökte med ordinarie biståndshandläggning</i>	24
<i>Vad ansåg de som hade ansökt med förenklad biståndshandläggning?</i>	25
<i>Gemensamma erfarenheter av att ansöka om hemtjänst hos de intervjuade</i>	26
<i>Erfarenheter av att ha hemtjänst</i>	27
BISTÅNDSHANDLÄGGARNAS ERFARENHETER OCH FÖRVÄNTNINGAR	28
<i>Förväntningar och farhågor</i>	28
<i>Hur blev det?</i>	29
HEMTJÄNSTFÖRETAGENS FÖRVÄNTNINGAR OCH ERFARENHETER	30
<i>Vilka äldre skulle ansöka "förenklad"?</i>	31

<i>Företagens erfarenheter av den förenklade biståndshandläggningen</i>	32
SYNPUNKTER PÅ ANSÖKNINGSBLANKETTERNA	34
DISKUSSION	36
INTE SÅ MÅNGA ANSÖKTE OM HEMTJÄNST MED FÖRENKLAD BISTÅNDSHANDLÄGGNING.....	36
<i>Möjligheten inte känd</i>	36
<i>Hemtjänst något man gärna väntar med</i>	37
<i>Har alla råd med hemtjänst?</i>	38
FÖR- OCH NACKDELAR UR DE ÄLDRES PERSPEKTIV.....	38
INGEN TIDSBESPARING FÖR BISTÅNDSHANDLÄGGARNA.....	39
<i>Omprovning av hemtjänst med hjälp av förenklad biståndshandläggning</i>	39
UR HEMTJÄNSTFÖRETAGENS PERSPEKTIV.....	41
REFERENSER	42
BILAGA 1. ANSÖKNINGSBLANKETT	44
BILAGA 2. FRÅGEFORMULÄR	47
BILAGA 3. INFORMATIONSBREV	48

SAMMANFATTNING

Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum har på uppdrag av Nacka kommun utvärderat introduktionen av förenklad biståndshandläggning för ansökan om hemtjänst med vissa servicetjänster för gruppen 65 år eller äldre, som infördes 1 oktober 2012. Ett av motiven för att införa förenklad biståndshandläggning var att göra det enklare för pensionärer att ta steget att ansöka om hemtjänst redan när hjälpbehoven inte är så stora. Ett annat var att frigöra tid för biståndshandläggarna för mer kvalificerade uppgifter.

Ordinarie biståndshandläggning innebär att en noggrann utredning görs där biståndshandläggare träffar dem som ansöker om hemtjänst. Förenklingen innebär att ansökan görs skriftligt på en blankett där de sökande anger vilka hemtjänstinsatser de ansöker om samt lämnar uppgifter om sin hälsa och funktionsförmåga. Blanketten skickas in till kommunen. Därefter kontaktar en biståndshandläggare de sökande för att kontrollera och eventuellt komplettera de lämnade uppgifterna innan de fattar ett formellt beslut.

Oavsett hur ansökan görs är kriterierna för att få hemtjänst desamma, det vill säga att ha en funktionsnedsättning som medför behov av hemtjänst. Valet av hemtjänstutförare görs också på samma sätt oavsett hur ansökan görs. Den förenklade handläggningen avslutas med att biståndshandläggaren skickar ansökningsblanketten till det hemtjänstföretag som den sökande har valt, som ett underlag för beställningen av servicetjänster.

Syftet med utvärderingen var att undersöka hur de som ansökte om hemtjänst med förenklad biståndshandläggning uppfattade möjligheten och vad de ansåg om den hemtjänst de fick. Andra frågor var vilka som hade ansökt om hemtjänst med förenklad biståndshandläggning, vad de ansökte om samt om kommunens kostnader för hemtjänst påverkades. Syftet var också att undersöka om biståndshandläggarna sparade någon tid och hur de i så fall använde den. Slutligen var syftet att undersöka vad förändringen medförde för hemtjänstföretagen. Utvärderingen har främst gjorts med hjälp av intervjuer och registeruppgifter. Möjligheterna att dra slutsatser av det insamlade materialet begränsas dock av olika svårigheter i datainsamlingen.

Nacka har i jämförelse med andra kommuner många personer i åldersgruppen 65 år och äldre som har hemtjänst. Antalet ökar något, men det gäller dem som har mer omfattande hjälp och inte de som enbart har serviceinsatser. De första femton månaderna var det relativt få, 106 personer, som hade ansökt om hemtjänst med förenklad biståndshandläggning. Efter det första halvåret var det en handfull ansökningar per månad. Den vanligaste hjälpinsatsen var städning.

Att inte fler utnyttjade möjligheten kan bero på att Nacka kommun inte hade någon informationskampanj när det nya sättet att ansöka om hemtjänst med serviceinsatser infördes. Ingen av de intervjuade som ansökte om hemtjänst med förenklad biståndshandläggning kände heller inte till möjligheten innan de fick

kontakt med Nacka kommun. Intervjuerna visade att de tyckte att den förenklade handläggningen hade varit smidigt och enkelt. De ansåg att uppgifterna som de hade lämnat var adekvata. Kontakterna med biståndshandläggarna hade också varit bra. De hade blivit väl bemötta och fått svar på de frågor de hade haft. De intervjuade var nöjda med att ha ansökt om hemtjänst, men de hade blandade erfarenheter av hemtjänsten. Svårigheterna med att ansöka om hemtjänst var enligt de intervjuade äldre förknippade med valet av hemtjänstutförare. Ingen av dem ansåg att det hade varit ett enkelt val eftersom det fanns så många företag att välja mellan. De flesta hade inte haft någon direkt kännedom om företagen och det hade varit svårt att bilda sig en uppfattning om dem med ledning av informationsmaterialet som de hade fått från kommunen.

Efter ett år ansåg biståndshandläggarna att de kunde spara tid med förenklad biståndshandläggning. Eftersom det inte hade kommit så många ansökningar var tidsvinsten inte märkbar när det gällde personer som ansökte om hemtjänst för första gången. Det vanligaste sättet att använda förenklad biståndshandläggning hade istället varit för att göra de årliga omprövningarna av tidigare beviljad hemtjänst. Något som de tidigare hade haft svårt att hinna med. Tack vare möjligheten att använda förenklad biståndshandläggningen hade de gjort många fler än de brukade hinna med att göra.

För hemtjänstföretagen hade förändringen framförallt inneburit att de fick ta ett större ansvar för att skaffa sig den kunskap om sina kunder som de behövde för att kunna utföra hjälpen på ett bra sätt. För de nya vårdtagare/kunder som ansökte med förenklad biståndshandläggning fick de enbart ansökningsblanketten som underlag för att planera insatserna och inte någon kopia på biståndsbeslutet som de annars fick. Istället var det var personal från hemtjänstföretagen som först träffade dessa nya kunder. Efter ett år berättade hemtjänstcheferna att de fortfarande saknade den informationen från biståndshandläggarna och att de första besöken hos nya kunder tog lång tid. En av dem tyckte att förändringen var positiv.

Utvärderingen visade sammanfattningsvis att det är svårt att ännu dra några generella slutsatser av erfarenheterna av den förenklade biståndshandläggningen, främst beroende på att det var för få personer som hade använt sig av möjligheten. Det är dock angeläget att fortsätta att studera vilka för- och nackdelar förenklad biståndshandläggning för med sig på sikt, för de äldre, för biståndshandläggningen och för hemtjänstföretagen.

INLEDNING

Uppdraget

Ett mål för Nacka kommun är att utveckla innehåll och former för ett flexibelt utbud av stöd och tjänster till medborgarna. Som ett led i dessa ansträngningar införde Nacka kommun den 1 oktober 2012 en möjlighet för alla över 18 år att ansöka om hemtjänst med serviceinsatser med förenklad biståndshandläggning. Syftet med förändringen var både att göra det enklare för invånarna att ansöka om hemtjänst och att erbjuda enskilda ökade möjligheter att få inflytande över hemtjänsten. Ytterligare ett syfte var att frigöra tid för biståndshandläggarna.

Nacka kommun gav Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum i uppdrag att utvärdera det nya ansökningsförfarandet med fokus på gruppen 65 år och äldre.

BAKGRUND

Hemtjänst - bistånd enligt socialtjänstlagen

Kommunal hemtjänst till enskilda personer beviljas som ett bistånd enligt socialtjänstlagen 4 kap 1 §. Ett beslut om hemtjänst är ett myndighetsbeslut och går att överklaga. Det är biståndshandläggare, som tar emot, utreder och fattar beslut om ansökningar om hemtjänst. Handläggningen styrs förutom av socialtjänstlagen också av reglerna i förvaltningslagen (FvL, SFS 1986:233).

Det ordinarie arbetssättet för handläggning av ansökningar om hemtjänst, innebär att biståndshandläggarna, som en del i utredningen av hjälpbehovet träffar de som ansöker om hemtjänst personligen. Syftet med att träffa de äldre är både att informera om möjligheterna att få äldreomsorg och att samla in information för att kunna bedöma vilket behov de sökande har av insatser från äldreomsorgen. Oftast gör biståndshandläggarna ett hembesök, men det är också vanligt att de träffar de sökande på sjukhus i samband med att de skrivs ut.

Vilka regler gäller för förenklad biståndshandläggning?

Redan i början av 1990-talet började några kommuner, ofta i projektform, erbjuda sina äldre invånare hemtjänst som en generell insats¹ utan biståndsbedömning eller med förenklad biståndshandläggning. Initiativet kom ofta från politiskt håll och målsättningen var att göra det enklare för äldre att få hemtjänst.

Ett gemensamt problem för de olika försöken att förenkla biståndshandläggningen för ansökan om hemtjänst var att handläggningen inte motsvarade de formella

¹ Generell insats innebär att alla kommuninvånare som uppfyller vissa kriterier har rätt till en tjänst utan individuell prövning

krav som lagen ställer. För att kunna ge en enskild invånare individuell hjälp krävs enligt kommunallagen stöd av en lag, exempelvis socialtjänstlagen (SoL).

Sedan 2006 har kommunerna möjlighet att erbjuda dem som är 75 år eller äldre vissa servicetjänster utan biståndsprövning. Förutsättningen är att insatserna bedöms ha en förebyggande effekt. Lagen kom till för att underlätta för kommuner som vill erbjuda serviceinsatser utan biståndshandläggning². I samband med att kommunerna fick rätt att erbjuda vissa servicetjänster utan biståndsprövning beslutade regeringen också att det inte behövs någon speciallagstiftning för förenklad biståndshandläggning (Regeringens proposition 2005/06:115 s. 86). Bedömningen var *”att en sådan ordning inte var lämplig och dessutom skulle ta ifrån beslutsfattaren (socialnämnden) rätten att avgöra vilken utredning som behövs i varje enskilt fall”* (a.a.)

Regeringen framhöll också *”att det inte är möjligt att peka ut något enskilt område där det aldrig kan anses uppkomma behov av en mer omfattande utredning och som därför inte skulle lämpa sig för en förenklad biståndshandläggning.”* (a.a.)

Socialstyrelsen (2013 a) klargjorde i ett meddelandeblad det nuvarande rättsläget för handläggning av ansökningar om hemtjänstinsatser av servicekaraktär. I korthet gäller att socialtjänstlagen inte ger utrymme för någon form av förenklad handläggning. Alla utredningar om bistånd enligt Sol 4 kap 1§ ska innehålla samtliga moment som socialtjänstlagen och förvaltningslagen föreskriver. Nacka kommun bedömer att den modell kommunen har valt för förenklad ansökan om hemtjänst med service, uppfyller lagens krav.

Många kommuner har förenklad biståndshandläggning

Det är vanligt att kommuner har olika modeller för förenklad ansökan om hemtjänst. År 2012 hade 110 av landets 290 kommuner någon form av förenklad ansökningsförfarande för hemtjänst med serviceinsatser. Detta framgår av en genomgång av kommunernas arbete med *”förenklad hantering av ansökningsförfarandet om hemtjänst med serviceinsatser”*, från Myndigheten för vårdanalys (MIVÅ, 2013). Den visar att de förenklade modellerna ofta innebär att ansökan görs via en blankett (även elektroniskt) där de sökande lämnar olika uppgifter och får besvara frågor med anknytning till sitt hjälpbehov. En biståndshandläggare fattar sedan beslut med stöd av de lämnade uppgifterna. Kriterier för att få hjälp är ofta att vara skriven i kommunen, ha uppnått en viss ålder och att ha någon funktionsnedsättning. De motiv som kommunerna hade för att införa förenklad biståndshandläggning som redovisas i rapporten (a.a.) var;

- att frigöra tid för biståndshandläggarna
- att göra handlägningsprocessen enklare för brukarna och
- att öka brukarnas inflytande

² Numera ingår dessa bestämmelser i lagen om särskilda kommunala befogenheter (LKB, SFS 2009:47)

Rapporten visade att kommunerna tillämpade olika regler. Åldersgränsen varierade mellan 65 och 85 år. Vilka tjänster som erbjudandena omfattade skiljde sig också åt liksom de äldres möjligheter att själva påverka tjänsternas innehåll. Enligt rapporten var det i 60 av de 110 kommunerna möjligt att byta vissa insatser mot en annan insats genom så kallade flexibla timmar eller rambeslut.

Genomgången (a.a.) visade också att en del kommuner beviljade serviceinsatser till äldre med stöd av socialtjänstlagen och att andra åberopade lagen om särskilda kommunala befogenheter (LKB). I några av kommunerna var lagstödet oklart.

Kostnaderna för hemtjänst hade enligt MIVÅ inte ökat i de kommuner som har ett förenklat ansökningsförfarande.

I rapporten gjordes också några jämförelser mellan ansökan om serviceinsatser med ett förenklat förfarande och ordinarie biståndsbedömning. Den visade att en fördel med det förenklade förfarandet var att det kan minska tröskeln att ansöka om hemtjänst och att äldre ansöker om hemtjänst tidigare. De som gör en ansökan med förenklad biståndshandläggning behöver heller inte besvara frågor om privatlivet, något som ingår i en traditionell ansökan. Några kommuner påpekade dock att ett förenklat förfarande kan innebära en risk att hjälpen inte omfattar alla de behov som en sökande har.

Erfarenheter från Linköping

Linköping är den kommun som har längst erfarenhet av förenklad biståndsprövning. Redan 1994 började kommunen förmedla ”boservice”³, maximalt 6 timmar per månad till invånare över 75 år. Syftet var att ge äldre större beslutanderätt och ökat inflytande över sin vardag och att göra det enklare att ansöka om hemtjänst. Ett annat syfte var att förenkla och minska kommunens administration och frigöra resurser som istället kan användas till information och uppföljning. Ytterligare ett syfte var att minska dubbelarbetet, som det innebär att både biståndshandläggare och utförare parallellt inhämtar uppgifter om de äldre för att kunna besluta, respektive utforma hemtjänstinsatserna.

I Linköping kontaktar de som vill ha boservice⁴ direkt en utförare. Inledningsvis ingår de äldre och utföraren ett serviceavtal om vad hemtjänsten ska innehålla. Det avtalet går inte att överklaga. Numera görs en förenklad biståndsbedömning även för omvårdnadsinsatser. Vid ansökan om personlig omvårdnad gör brukaren och utföraren tillsammans en genomförandeplan, som utgår från den så kallade ADL-trappan⁵, för att fånga behovet av hjälp i vardagen. Med den gemensamma bedömningen som grund skrivs ett serviceavtal som skickas till en biståndshand-

³ I boservice ingår städning, tvätt, inköp, matlåda och trygghetslarm.

⁴ Cheferna för hemtjänst enheterna utbildas för att kunna göra serviceavtal

⁵ ADL förkortning för Aktiviteter i Dagligt Liv. ADL skalor används för att bedöma en persons funktionsförmåga. ADL-trappan omfattar moment såsom matlagning, bad eller dusch, på- och avklädning, toalettbesök, förflyttning mellan säng och andra möbler, hjälp vid måltider med mera.

läggare för ett formellt beslut enligt 4 kap 1§ SoL. Handläggaren kontaktar sedan brukaren och följer upp att insatserna verkställts. Ett sådant beslut går att överklaga.

Äldreomsorgstaxan i Linköping är utformad så att avgiftens storlek ökar i små steg efter antalet hemtjänsttimmar. Det är först vid omfattande hjälp som avgiften når upp till det högsta tillåtna beloppet⁶.

Linköpings kommun anser att de förenklade sätten att ansöka om hemtjänst innebär att fokus läggs på att de äldre får sina behov tillgodosedda istället för att inleda en utredning och att det bidrar till att ”myndigförklara medborgarna”. Enligt kommunen upplevs ansökningsförfarandet som enkelt både av de äldre och av utförarna och kommunens administration har förenklats. (Henriksson&Örnstorp, 2006)

Erfarenheter av förenklad handläggning i Stockholm

I stadsdelarna Norrmalm och Hägersten i Stockholms stad genomfördes under en tolv månadersperiod 2004 och 2005 ett försök med förenklad biståndshandläggning. Personer över 80 år kunde genom att fylla i en blankett ansöka om maximalt fyra timmars hemtjänst per månad. Tiden skulle i första hand användas för hemmets skötsel. Pensionärerna kunde fritt disponera tiden. En biståndshandläggare kontrollerade att uppgifterna på blanketten uppfyllde kraven och fattade därför ett formellt beslut.

En utvärdering av projektet (Hjalmarson 2006) visade att det var vanligt att de som hade ansökt om hemtjänst enligt den förenklade modellen⁷ hade mer omfattande behov än vad de själva hade bedömt. Följden blev att de efter en kort tid övergick till att få ordinarie hemtjänst. Det framkom också att flera hade avstått från att ansöka om hemtjänst tidigare för att de helst inte ville bli biståndsbedömda.

Biståndshandläggarna ansåg att det var mycket positivt att pensionärerna, som deltog i projektet, bestämde vad som skulle göras. I intervjuerna med biståndshandläggarna framkom att de i det ordinarie handläggningsarbetet upplevde att de satte gränser för pensionärerna, på ett sätt som de inte tyckte var bra. Bland annat när det gällde regler för hur ofta till exempel städning skulle ske. Ofta tyckte biståndshandläggarna att pensionärernas önskemål var rimliga, men de var ibland förhindrade att tillmötesgå dem med hänsyn till den praxis som tillämpades.

En fördel med den förenklade handläggningen var enligt biståndshandläggarna också att pensionärerna inte behövde lämna så mycket information om sig själva. I en ordinarie utredning ingick frågor, som de inte tyckte var nödvändiga för att bevilja hjälp med service.

⁶ Maxtaxan innebär att egenavgiften för äldreomsorg totalt inte får överstiga 1776 kronor.

⁷ Pensionärerna kunde få serviceinsatser max fyra timmar i månaden med förenklad handläggning.

Förutom att den förenklade handläggningen initialt var enklare, ansåg biståndshandläggarna att det också var en stor fördel att eventuella förändringar av hjälpinsatserna inte krävde några administrativa åtgärder från deras sida. Att förändra ett ordinarie beslut om hemtjänst var i princip lika tidskrävande som om det gällde ett helt nytt beslut. Biståndshandläggarna upplevde att den ordinarie handläggningen av en ansökan om städning ofta blev en så stor sak för pensionärerna. En så ingående utredning "*kändes konstig*" när ansökan gällde mindre serviceinsatser som oftast motiverades av ett "naturligt åldrande". Enligt biståndshandläggarna var det svårt att få rätt balans mellan kraven på rättsäkerhet och smidighet och tyckte att de överarbetade handläggningen för hjälp med enklare insatser (a.a). Utvärderingen visade också att projektet inte medförde några ökade kostnader eftersom hemtjänst upptill fyra timmar i månaden i hög utsträckning finansieras av avgifterna enligt Stockholms stads hemtjänsttaxa.

Vilka äldre har hemtjänst?

Andelen av befolkningen 65 år eller äldre i Sverige, som hade hemtjänst var i princip oförändrad under perioden 2008 till 2012. Det har varit en marginell minskning. Andelen som har hemtjänst är ca 8 procent. Användningen av hemtjänst förändrades dock under perioden. Samtidigt som andelen äldre som har hemtjänst minskar något blir de insatser som hemtjänsten utför alltmer kvalificerade. Det är en lägre andel äldre som har hemtjänst med enbart serviceinsatser och andelen som har hemtjänst som också omfattar omsorgsinsatser har ökat. En orsak till utvecklingen att fler har omfattande hemtjänstinsatser kan vara att många kommuner minskar antalet platser i särskilt boende. Äldre med stora behov av vård och omsorg får istället hjälp i hemmet, många gånger med hjälp av anhöriga. (Socialstyrelsen 2013b)

Lagergren (2013) har med hjälp av data från SNAC Kungsholmen⁸ studerat vad som kännetecknar dem som ansöker om äldreomsorg första gången. I urvalet ingick 1538 personer som för första gången fick äldreomsorg eller långvarig hemsjukvård. Studien visar att genomsnittsåldern för inträdet i äldreomsorgen var 84 år. De flesta var kvinnor (74 procent). 80 procent var ensamboende och andelen ensamboende ökade sedan efter hand.

Studien visar också att de flesta av de som ansökte om äldreomsorg första gången hade nedsatt funktionsförmåga. 70 procent, ville vid det första ansökningstillfället ha hemtjänst. De var i genomsnitt beroende av hjälp i fyra IADL⁹-aktiviteter. En tredjedel var svårt eller mycket svårt rörelsehindrade. Mer än hälften var beroende av hjälp i minst en PADL-aktivitet. En av sex var också svårt eller mycket

⁸ SNAC Kungsholmen, är en del av den nationella longitudinella studien SNAC. Den startade 2001 och följer individer över tiden avseenden ohälsa, funktionsnedsättning, omsorgsbehov och insatser samt registrera de individuella förlopp som sammantagna ger upphov till förändringarna på systemnivå.

⁹ Med IADL: avses instrumentella aktiviteter i det dagliga livet, t.ex. att klara städning, matinköp och matlagning. Med PADL avses personliga aktiviteter i det dagliga livet, t.ex. att bada, klara toalettbesök, äta och klä på sig.

svårt kognitivt nedsatt. En av tio var mycket orolig eller upplevde otrygghet och ungefär lika många var svårt eller mycket svårt nedstämda.

Äldreomsorgen i Nacka

Ansökningar om hemtjänst för personer 65 år och äldre handläggs i Nacka inom socialtjänstens äldre enhet. Cirka 15 biståndshandläggare arbetar med ansökningar om olika former av bistånd för äldre. De är indelade i tre grupper som ansvarar för var sitt geografiskt område. Områdena är Centrala Nacka och Älta, Saltsjö-Boo och Saltsjöbaden. Varje biståndshandläggare ansvarar för mellan 120 och 140 personer som har hemtjänst.

En speciell biståndshandläggare arbetar med att förmedla lediga platser i vård- och omsorgsboende. En annan biståndshandläggare arbetar som äldrevägledare¹⁰ med uppgift att förbereda personer som vårdas på Nackageriatriken inför deras utskrivning och en eventuell vårdplanering.

Förebyggande insatser

Nacka kommun har olika erbjudanden till äldre personer att delta i friskvård och aktiviteter för att förebygga fallolyckor med mera.

En anhörigkonsulent har i uppdrag att sprida kunskap om vilka råd- och stödinsatser äldre kan få samt om skadeförebyggande insatser. Målgruppen är personer 80 år eller äldre som inte har någon kontakt med eller insats från äldreomsorgen. De som är 85 år eller äldre erbjuds ett hembesök. De övriga får information hemskickad, men kan också kontakta anhörigkonsulten för rådgivning.

En annan förebyggande tjänst är att äldre kostnadsfritt kan anlita en ”fixartjänst”¹¹ för att få hjälp med gardinuppsättningar, byten av glödlampor och andra arbetsuppgifter i hemmet, som kräver att man använder en stege eller på annat sätt utsätter sig för en risk att skada sig.

Kundval i hemtjänsten

All hemtjänst som beviljats enligt socialtjänstlagen utförs i Nacka kommun av privata företag¹² som är godkända enligt lagen om valfrihetssystem¹³. De som blir beviljade hemtjänst får själva välja vilket av de godkända företagen som ska utföra hemtjänsten. I mars 2014 ingick ett femtiotal företag i kommunens valfri-

¹⁰ Se Äldrecentrums rapport, 2012:2. Att få inflytande över sin egen vårdplanering. Äldrevägledare i Nacka kommun – en modell för att förbereda den äldre inför samordnad vårdplanering.

¹¹ Fixartjänsten regleras i lagen om kommuners särskilda befogenheter LKB.

¹² Det finns ingen hemtjänst i kommunal regi i Nacka.

¹³ Ett Valfrihetssystem innebär ett förfarande som ger enskilda rätt att välja den leverantör som ska utföra en tjänst och som en upphandlande myndighet godkänt och tecknat avtal med. Den enskilda kan välja bland externa utförare som kommunen godkänt och tecknat avtal med eller av egenregi. I ett valfrihetssystem kan även utförare upphandlade med stöd av om lagen offentlig upphandling (LOU 2007:1091) ingå.

hetssystem. Antalet företag som de sökande kan välja emellan varierar mellan de olika kommundelarna och förändras även över tid. Av tabell 1 (se nedan) framgår att det i mars 2014 fanns flest alternativ att välja emellan i Fisksätra/ Saltsjöbaden och minst i Älta.

Tabell 1. Antalet hemtjänstutförare i de fyra kommundelarna i Nacka kommun i mars 2014.

Kommundel	Boo	Fisksätra/ Saltsjöbaden	Älta	Sickalön
Antal hemtjänstföretag	46	51	36	46

Hemtjänstföretagens uppdrag och åtaganden framgår av de villkor som Nacka kommun har för att bli godkänd som anordnare av hemtjänst. (Nacka kommun SÄN 2009/28). Företagen kan välja i vilka kommundelar de vill arbeta i. De kan också ange ett tak för hur många hemtjänsttimmar de vill utföra per månad.

Ett företag får tacka nej till en kund endast om företaget redan utför det antal hemtjänsttimmar som det har åtagit sig eller om kunden bor i "fel" område.

När en pensionär har valt vilket företag som han/hon vill ska utföra den beviljade hemtjänsten skickar biståndshandläggaren en formell beställning till företaget. Om beställningen gäller hemtjänst, som beviljats efter ordinarie biståndshandläggning innehåller beställningen förutom de insatser den sökande har ansökt om också vissa delar av utredningen som biståndshandläggaren har gjort. Ofta en beskrivning av sociala förhållanden, hälsa- och funktionsförmåga.

Om hemtjänst har beviljats med förenklad biståndshandläggning får företaget en kopia på ansökningsblanketten, som innehåller de uppgifter som pensionären själv har lämnat.

Utöver den beviljade hemtjänsten kan hemtjänstföretagen erbjuda sina kunder att utföra tilläggstjänster.

Befolkning i Nacka ökar

Befolkningen i Nacka kommun uppgick i december 2013 till 94 423 invånare. Antalet invånare ökar relativt snabbt. Som framgår av nedanstående tabell 2, är andelen äldre i Nacka kommun på ungefär samma nivå som genomsnittet i Stockholms län. År 2013 var andelen invånare mellan 65 och 79 år något högre och andelen 80 år eller äldre något lägre. I jämförelse med hela riket har Nacka en relativt ung befolkning.

Tabell 2. Antal och andel invånare 65 år och äldre respektive 80 år eller äldre i Nacka under åren 2011 till och med 2013.

	2011		2012		2013		Länet	Riket
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Andel	Andel
Alla invånare	91 616		93 106		94 423			
65 -79	10 175	11,1	10 616	11,4	11 113	11,8	11,6	14,2
80-w	3 335	3,6	3 412	3,7	3 462	3,7	3,9	5,2
Antal 65-w	13 510	14,7	14 028	15,1	14 575	15,5	15,5	19,4

Av tabell 2, framgår också att antalet 65 år eller äldre ökade mellan år 2012 och 2013. Gruppen mellan 65 och 79 år ökade mest, med 497 personer, vilket motsvarar ca fem procent. Antalet personer 80 år eller äldre ökade med 50 personer (drygt 1 %).

Enligt befolkningsprognosen fram till 2028 kommer befolkningsökningen att fortsätta, men andelen 65 år eller äldre ligger kvar på ungefär samma nivå.

RUT-tjänster i Nacka

2007 infördes möjligheten att göra skatteavdrag, så kallat RUT-avdrag¹⁴, för hushållsnära tjänster. Möjligheten att göra skatteavdrag för hushållsnära tjänster ger äldre ekonomiska incitament att köpa olika former av hjälp de behöver privat. Beroende på den enskildes ekonomi och kommunens hemtjänsttaxa kan det vara mer förmånligt att köpa RUT-tjänster än att anlita kommunens hemtjänst. Anledningen är att taxan för hemtjänst ofta innebär att äldre med höga inkomster och som endast behöver ett mindre antal hemtjänsttimmar per månad, kan få betala en relativt hög avgift. (Socialstyrelsen 2014). För den gruppen kan det därför bli billigare att anlita ett privat företag och göra skatteavdrag för hushållsnära tjänster. Äldre med låg pension gynnas däremot av hemtjänsttaxan. De betalar låg eller ingen avgift alls för att ha hemtjänst.

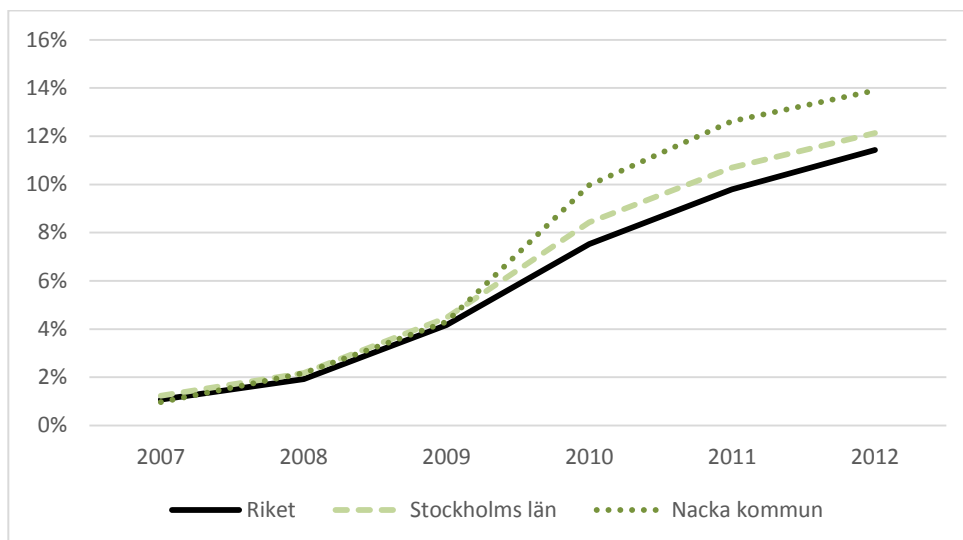
Förekomsten av RUT-avdrag i Nacka

Antalet personer som gör RUT-avdrag har kontinuerligt ökat. Uppgifter från SCB (2014¹⁵) visar att det var ca 11 procent av befolkningen i Sverige, 65 år eller äldre (167 421 personer) som hade gjort RUT-avdrag 2012, (se figur 1 nedan). Användningen av RUT-tjänster var inte jämt fördelad över landet. De flesta som använde dessa tjänster bodde i välbeställda kommuner i storstadsområdena. Nacka kommun är en sådan kommun där även relativt många äldre gör RUT-avdrag. År

¹⁴ RUT-avdrag, ger personer med inkomst över gränsen för uttag av statlig skatt möjlighet att göra skatteavdrag för inköp av hushållsnära tjänster för max 50 000 kronor per år. Även barn kan köpa hushållsnära tjänster till sina föräldrar och göra rutavdrag.

¹⁵ Senare uppgifter än 2012 finns ännu inte att ta del av.

2012 var det 14 procent av befolkningen 65 år eller äldre eller 1701 personer. Motsvarande andel för gruppen 65 år eller äldre i Stockholm län var ca 12 procent och för hela Sverige nio procent.



Figur 1. Andel personer (65+) som använt RUT-avdrag, fördelat på riket, Stockholms län och Nacka åren 2007-2012 (SCB 2014).

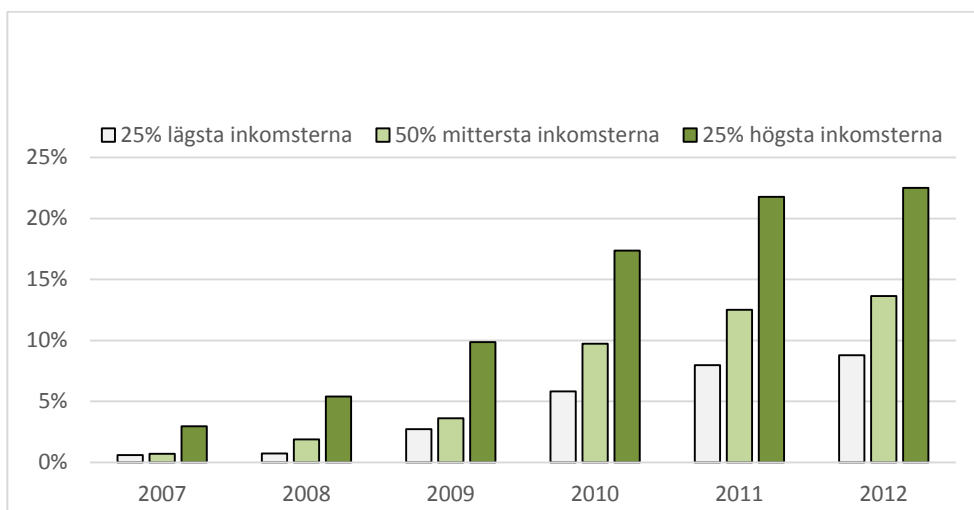
I befolkningen 65 år eller äldre ökar andelen som gör RUT-avdrag med stigande ålder. År 2012 var andelen 85 år eller äldre som hade gjort RUT-avdrag i Nacka drygt 16 procent. Personer över 65 år stod för ca 30 procent av de samlade RUT-avdragen i riket.

Tabell 3. Åldersfördelningen bland de som gör RUT-avdrag i Nacka (SCB 2014)

Antal personer	2007	2008	2009	2010	2011	2012
65-74 år	65	151	266	613	832	907
75-84 år	37	75	152	340	465	544
85- år	11	27	71	177	219	250
65- år	113	253	489	1 130	1 516	1 701

Tabell 3 visar hur antalet personer som ansökte om RUT-avdrag fördelade sig i olika åldersgrupper.

Fördelningen bland de äldre som gjorde RUT-avdrag varierade också beroende på inkomst. Figur 2 (nedan) visar att andelen äldre som gör RUT-avdrag ökar i alla inkomstklasser i Nacka och att det är vanligast att göra RUT-avdrag bland dem som har de högsta inkomsterna.



Figur 2. Andelen äldre personer (65+) boende i Nacka kommun som använt RUT-avdrag uppdelade efter inkomst, åren 2007-2012. (SCB 2014)

RUT-avdragets storlek har successivt ökat och var 2012 i genomsnitt i riket för gruppen 65 år eller äldre 3 213 kr. Tabell 4 (se nedan), visar RUT-avdragets storlek i de äldsta åldersgrupperna.

Tabell 4. Genomsnittlig skattereduktion i samband med RUT-avdrag år 2012, uppdelat på ålder och region. (SCB 2014)

Genomsnittlig skattereduktion, år 2012			
	Riket (n = 471 076)	Stockholms län (n = 135 666)	Nacka kommun (n = 7 930)
65-74 år	3250	3970	4 150
75-84 år	3070	3540	3690
85- år	3320	3670	3150

2012 var det genomsnittliga RUT-avdraget i Nacka för gruppen 65 år eller äldre 3662 kr.

Erfarenheter av att ha RUT-tjänster

En uppsats från Stockholms universitet (Falk&Risberg 2012) om hur äldre personer använder hushållsnära tjänster med RUT-avdrag grundades på fem intervjuer med Nackabor, 65 år eller äldre med erfarenheter av att använda RUT-tjänster. De intervjuade gav en samstämmig bild av sina erfarenheter. De önskade kunna behålla både en god hälsa och en god levnadsstandard. Användningen av RUT-tjänster kunde ses som förebyggande. Samtliga hade hjälp med städning. De flesta av de intervjuade skulle kunna klara städningen själva om det var nödvändigt, men de uppgav att städhjälp gav dem ork att göra roligare saker. De intervjuade var nöjda med kvaliteten på tjänsterna som de köpte. En fördel

med RUT-tjänsterna var enligt de intervjuade att de kunde påverka hur de utfördes. Bland annat framhöll de att det var hög personkontinuitet och lätt att ändra tid. De intervjuade var eniga om att RUT-tjänsterna bidrog till deras livskvalitet och betecknade hjälpen som ovärderlig. Resultatet visade att de intervjuade önskade att de skulle kunna ha RUT-hjälp så länge som möjligt. De trodde inte att de som endast hade så små behov av hushållsnära tjänster som de hade, skulle kunna få hemtjänst. De hade också negativa föreställningar om kvaliteten i den kommunala hemtjänsten.

Nackas modell för förenklad biståndshandläggning

Alla invånare i Nacka som är 18 år eller äldre och som har behov av att få hjälp med serviceinsatser, kan sedan oktober 2012 ansöka om hemtjänst med förenklad biståndshandläggning. Kriterierna är att ha behov av någon eller några av de erbjudna servicetjänsterna på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning (Nacka kommun SÄN 2012/91).

Erbjudandet gäller följande serviceinsatser:

- Städning (maximalt 3 timmar per månad)
- Tvätt i samband med städning (30 minuter per tillfälle)
- Enbart tvätt (maximalt 4 timmar per månad)
- Inköp (handläggaren beräknar tiden beroende på avstånd till affär)
- Trygghetslarm
- Matdistribution

De insatser som ingår är de vanligaste hemtjänstinsatserna och det är sällsynt att ansökningar som avser dessa insatser inte beviljas. En förenklad ansökan görs på en speciell blankett (se bilaga 1) som kan beställas från Nacka kommun. Till ansökningsblanketten bifogas skriftlig information om det förenklade ansökningsförfarandet samt information om de olika hemtjänstutförarna, som de sökande kan välja emellan. Där anges hur hemtjänstföretagens kvalitet har bedömts i de brukarundersökningar som genomförs varje år på en skala mellan ett och fem. Både ansökningsblanketten och den skriftliga informationen finns också tillgängliga på Nacka kommuns hemsida.

På ansökningsblanketten ska de sökande ange vilka serviceinsatser, som han/ hon vill ha hjälp med. De ska också lämna uppgifter om sitt hälsostillstånd, eventuella funktionsnedsättningar och hur dessa påverkar vardagen. Den ifyllda blanketten skickas sedan till Nacka kommun.

Syftet med förändringen var att göra hemtjänsten mer lättillgänglig och att erbjuda ökade möjligheter att få inflytande. Den förenklade biståndshandläggningen ska vara ett komplement till den traditionella biståndshandläggningen och underlätta för invånarna att ansöka om hemtjänst när det uppstår behov av serviceinsatser. Ytterligare ett syfte var att frigöra tid för biståndshandläggarna så

att de ska kunna ägna mer tid åt de personer som har stora behov av vård och omsorg. Tidsbesparingen ligger främst i att biståndshandläggaren inte träffar de som ansöker om hemtjänst enligt den förenklade modellen. En annan del var att de sökande själva fyller i blanketten med de uppgifter som ligger till grund för beslutet om hemtjänst. Förenklad biståndshandläggning innebär även minskad dokumentation.

Så görs den förenklade biståndshandläggningen

Förenklad biståndshandläggning av ansökningar om hemtjänst med vissa serviceinsatser innebär att biståndshandläggarna fattar beslut som i första hand baseras på de uppgifter som de sökande lämnar på ansökningsblanketten. Biståndshandläggarens uppgift är att kontrollera att ansökan innehåller tillräckliga uppgifter för att fatta ett beslut enligt 4 kap 1§ SoL. I de fall något saknas i ansökan tar biståndshandläggarna kontakt med de sökande för att göra kompletteringar. När en ansökan är komplett lämnar biståndshandläggaren ett muntligt beslut per telefon. De sökande får senare ett skriftligt beslut¹⁶ hemskickat. Det är möjligt att ansöka om hemtjänst med förenklad biståndshandläggning, men att ändå få ett hembesök om den sökande önskar det. Samma riktlinjer tillämpas både vid förenklad och vid traditionell biståndshandläggning.

De som blir beviljade hemtjänst med förenklad handläggning ska också välja hemtjänstutförare. Valet av hemtjänstföretag ska anges på ansökningsblanketten, som sedan används som underlag för beställningen till den valda hemtjänstutföraren.

Enligt kommunens riktlinjer ska alla biståndsbeslut omprövas senast inom ett år om beslutet inte har ändrats dessförinnan. Det gäller även beslut som fattats med förenklad biståndshandläggning.

Avgifter

De som blir beviljade hemtjänst med serviceinsatser med förenklad biståndshandläggning betalar enligt den ordinarie hemtjänsttaxan. Avgiften är inkomstprövad och innebär att en del pensionärer får en lägre månadskostnad eller inte behöver betala något alls för hemtjänsten.

Hemtjänst kostar 150 kr per timma de första åtta timmarna. Därefter kostar varje timma 90 kr. Trygghetslarm kostar 105 kr per månad och matdistribution 49 kr per portion.

¹⁶ Besluten om hemtjänst som fattas med förenklad handläggning fördes fram till sommaren 2014 inte in i kommunens IT-baserade registersystem. I avvaktan på att ett nytt registersystem skulle installeras sparades ansökningsblanketterna i fysiska personakter. Detta har försvårat att samla in data om ansökningarna med förenklad biståndshandläggning.

UTVÄRDERINGENS SYFTE

Det övergripande syftet med Äldrecentrums utvärdering var att undersöka hur de äldre personer som ansöker om hemtjänst med vissa serviceinsatser med förenklad biståndshandläggning, uppfattade denna möjlighet.

Syftet var också att beskriva vad de sökande tyckte om/ hur de upplevde den service de blev beviljade.

Ett annat syfte var att beskriva hur många som använde sig av det nya sättet att ansöka om hemtjänst, vilka de var, vad de ansökte om samt hur det påverkade kommunens kostnader för hemtjänst.

Syftet var också att undersöka vilka erfarenheter biståndshandläggarna hade av den förenklade handläggningen, om förändringen hade frigjort någon arbetstid och hur de i så fall disponerade den.

Ytterligare ett syfte var att undersöka vilken inställning hemtjänstutförarna hade till den förenklade biståndshandläggningen och om förändringen hade medfört några förändringar i deras verksamhet.

METOD

Studien bygger både på kvalitativa och kvantitativa data i form av intervjuer, analyser av dokument, tillgänglig statistik och registerdata. Undersökningen startade våren 2012 och avslutades två år senare våren 2014.

Intervjuer

De som intervjuades var personer 65 år och äldre som hade ansökt om hemtjänst med serviceinsatser, chefer inom äldreomsorgen i Nacka kommun, biståndshandläggare, äldrevägledaren, företrädare för fyra hemtjänstföretag samt företrädare för pensionärsrådet. Intervjuer gjordes både före och efter att förenklad biståndshandläggning infördes. Intervjuerna var både individuella och i grupp. Totalt gjordes 43 intervjuer varav 27 med personer som hade ansökt om hemtjänst.

Intervjuerna var semistrukturerade och gjordes med stöd av frågeformulär, (se bilaga 2).

De flesta (36) intervjuerna spelades in efter samtycke från intervjupersonerna. De intervjuer som spelades in var med 24 personer som hade ansökt om hemtjänst, med tre av hemtjänstcheferna, samtliga intervjuer med biståndshandläggarna, en intervju med en chef i Nacka kommun, med äldrevägledaren och intervjun med pensionärsrådets presidium.

De inspelade intervjuerna skrevs ut och analyserades.

Intervjuer med de som ansökte om hemtjänst

Totalt intervjuades 27 personer som ansökte om hemtjänst. Syftet var att få en bild av hur personer som ansökt om hemtjänst med ordinarie biståndshandläggning respektive den förenklade modellen i några olika avseenden hade upplevt situationen. Samtliga som tackade ja till att bli intervjuade fick ett informationsbrev från Äldrecentrum. (Se bilaga 3)

Intervjuer före

Under perioden juni till och med september 2012, före förenklad biståndshandläggning infördes, intervjuades fem personer som ansökte om hemtjänst med serviceinsatser enligt den ordinarie modellen.

Planen var att intervju de 8-10 personer som först ansökte om hemtjänst med serviceinsatser efter den första juni 2012. En manual hur urvalet skulle göras skickades till kommunen. En bidragande orsak till att endast fem personer tackade ja till att bli intervjuade kan vara att det var under semesterperioden och instruktionen att tillfråga de som ansökte om hemtjänst om de ville bli intervjuade inte nådde alla biståndshandläggare. Uppgifter om de som tackade nej till att delta samlades inte in.

På grund av det låga antalet intervjuade personer som ansökte om hemtjänst med serviceinsatser enligt den ordinarie modellen kan generaliseringar om de erfarenheter som kom fram endast göras med stor försiktighet. Resultatet överensstämmer dock väl med resultatet av liknande studier.

Intervjuer med personer som ansökte med förenklad biståndshandläggning

Från och med januari 2013 till och med februari 2014 intervjuades totalt 22 personer. Alla hade ansökt om hemtjänst under 2013. (Totalt var det 69 personer som ansökte om hemtjänst med förenklad biståndshandläggning under 2013.) 17 av de 22 intervjuade hade ansökt om hemtjänst för första gången. Fem intervjuer gällde personer vars hemtjänst hade omprövats.

Intervjuerna startade tre månader efter att förenklad biståndshandläggning infördes. Anledningen var att intervjuerna skulle ge en mer rättvisande bild när eventuella initiala problem förmodades vara lösta eftersom uppföljningens syfte primärt inte var att se vilka problem som kan uppstå vid implementering av en ny arbetsuppgift.

Urvalet av intervjupersoner skulle även för dessa intervjuer göras enligt en manual som skickades till kommunen. Det planerade sättet att välja intervjupersoner var att varje månad under hela året tillfråga de två till tre personer som först ansökte om hemtjänst med serviceinsatser enligt den förenklade modellen. Målet var att intervju ett trettiotal personer som hade ansökt med förenklad biståndshandläggning. I praktiken visade det sig att biståndshandläggarna av olika skäl upplevde att det var svårt att följa manualen. Urvalet gjordes därför inte systematiskt och möjligheterna att dra slutsatser har därmed begränsats något.

Alla utom två av intervjuerna med pensionärerna gjordes i deras hem. En intervju gjordes på ett café och en per telefon.

Såväl ålder som förhållanden i övrigt varierade bland de intervjuade som hade ansökt om hemtjänst med förenklad biståndshandläggning. Fyra var gifta eller sammanboende. De övriga var ensamstående eller änka/änkling.

Tabell 5. Åldern på de intervjuades som ansökte med förenklad biståndshandläggning, inklusive de 5 personer vars ansökan gällde omprövning av hemtjänst.

Ålder	Antal
65-69r	2
70-79	7
80-89	10
90<	3
Antal	22

Tabell 5 visar att mer än hälften av de intervjuade var 80 år eller äldre. De yngsta var 65 år och de äldsta drygt 90 år.

Intervjuer med biståndshandläggare

En grupp biståndshandläggare intervjuades vid tre tillfällen. Vid intervjuerna deltog tre biståndshandläggare som representerade de tre geografiska områdena som de är indelade i. Syftet med intervjuerna var att få en bild av hur handläggningen fungerade före försöket och att få en uppfattning om hur de ställde sig till försöket. Vilka förväntningar och farhågor hade de och vilka erfarenheter gjorde de?

Första intervjun gjordes före den förenklade modellen infördes, den andra efter sex månader och den tredje efter ett år. Totalt var det fyra biståndshandläggare som deltog i intervjuerna. Två av dem deltog i samtliga intervjuer. En deltog i de två första och en annan i den sista.

Intervjuer med företrädare för hemtjänstföretagen

I syfte att se om den förenklade biståndshandläggningen påverkade hemtjänstföretagens arbete intervjuades cheferna för fyra hemtjänstföretag vid två tillfällen om förväntningarna och erfarenheter. Intervjuerna gjordes före den förenklade biståndshandläggningen infördes och drygt ett år efter. Företagen valdes för att representera olika storlekar på företag. Tre av dem är lokala företag och ett ingår i en större koncern.

Övriga intervjuer

De övriga intervjuerna var med Nacka kommuns äldrevägledare, chefen och den biträdande chefen för äldreheten i Nacka kommun samt med fyra ledamöter i pensionärsrådet. De var på olika sätt involverade i förberedelserna för att införa

förenklad biståndshandläggning eller kom i kontakt med äldre som behövde hemtjänst.

Registerdata

I utvärderingen ingick även att göra en sammanställning av ansökningsblanketterna för hemtjänst med förenklad biståndshandläggning.

Ansökningarna som gjordes från oktober 2012 till och med 2013 avidentifierades. De uppgifter som sammanställdes gällde vad de ansökte om, de sökandes *kön, ålder och civilstånd*. Ansökningarna till och med mars 2013 sammanställdes löpande. Då ingick även de som gällde omprövningar av redan beviljad hemtjänst. De övriga blanketterna, som gällde en ny ansökan om hemtjänst, sammanställdes efter undersökningsperiodens slut, i januari 2014.

Totalt samlades 113 ansökningar in. Sju var ofullständigt ifyllda. Det gick inte att utläsa vad dessa ansökningar gällde eller om något beslut hade fattats och togs därför bort ur materialet.

RESULTAT

Antalet personer som har hemtjänst i Nacka

Samma dag som förenklad biståndshandläggning infördes i Nacka var det totalt 1549 personer 65 år eller äldre som hade hemtjänst.

Nedanstående tabell 6 visar att andelen personer 65 år eller äldre som hade hemtjänst i Nacka var högre än genomsnittet i Stockholms län och för riket. Andelen i Nacka var 11 procent jämfört med 9 procent i riket.

Tabell 6. Antal personer 65- år i ordinärt boende och andel (%) som var beviljade hemtjänst den 1 oktober 2012 fördelade efter ålder i Nacka, i Stockholms län och i riket. Källa Socialstyrelsen 2013.

Ålder	Antal personer			Andel (%)	
	65-79	80-w	Totalt	65-w	80-w
Nacka	822	727	1 549	11	31
Stockholms län	16 529	15 583	32 112	10	27
Riket	82 534	81 049	163 583	9	24

Nacka kommun har under många år arbetat för att bevilja hemtjänst tidigt i förebyggande syfte. Tabell 7 (nedan) visar att antalet personer som har hemtjänst i Nacka ökar. Den 1 oktober 2011 var antalet 1501 personer och två år efter den 1 oktober 2013, 1580 personer. Ökningen mellan 2011 och 2012 var 48 personer vilket motsvarar ca tre procent. Mellan 2012 och 2013 var ökningen 31 personer, ca två procent. Nacka kommun förväntar att antalet personer som är behov av hemtjänst ska öka ytterligare.

Tabell 7 visar fördelningen mellan dem som enbart har serviceinsatser och de som både har service- och omvårdnadsinsatser. En knapp tredjedel av dem som har hemtjänst i Nacka har enbart serviceinsatser och andelen minskar.

Tabell 7. Alla som hade hemtjänst i Nacka den 1 oktober 2011, 2012 och 2013 samt de som enbart hade serviceinsatser. Källa Socialstyrelsen 2013.

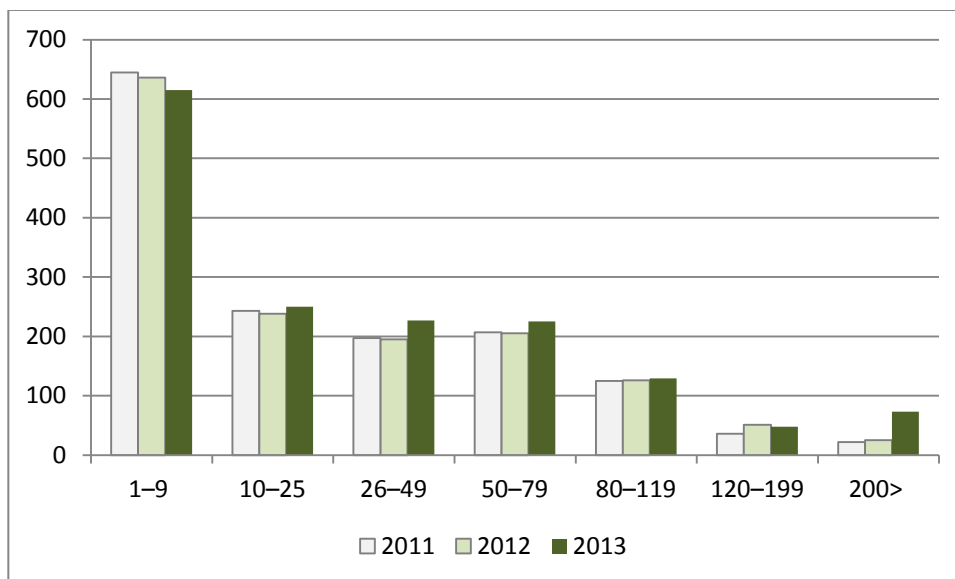
Ålder	Alla som har hemtjänst			Enbart service			Service och omvårdnad		
	65-79	80 <	Antal	65-79	80 <	Antal	65-79	80<	Antal
2011	496	1005	1501	158	329	487	338	676	1014
2012	472	1077	1549	151	331	482	321	746	1067
2013	474	1106	1580	139	346	485	335	760	1095

Under den första tolv månadersperioden som det var möjligt att ansöka om hemtjänst med förenklad biståndshandläggning ökade antalet som hade hemtjänst med serviceinsatser enbart marginellt med tre personer, från 482 till 485. Gruppen som har hemtjänst både med serviceinsatser och med omsorg ökade med knappt 30 personer, ca tre procent. Däremot förändrades fördelningen mellan åldersgrupperna. Antalet personer som var 80 år eller äldre, som enbart hade hemtjänst med serviceinsatser ökade och antalet som hade hemtjänst med serviceinsatser i åldersgruppen 65 – 79 år minskade.

Av tabell 2 (se sid 10) framgår att antalet pensionärer 65 år eller äldre ökade med 547 personer mellan 2012 och 2013.

Totalt ökade antalet beviljade hemtjänsttimmar. Stapeldiagrammet i figur 3, visar hur många timmar per månad de som hade hemtjänst var beviljade. I gruppen 1-9 timmar finns de som hade hjälp med service och de som hade mycket begränsade omsorgsinsatser. Där minskade antalet successivt under de tre redovisade åren från 2011 till och med 2013.

Figur 3. Antal beviljade hemtjänsttimmar för personer 65 år eller äldre den 1 okt 2011, 2012 och 2013 fördelade per person och månad i Nacka. (Socialstyrelsen 2014)



Figur 3 visar också att antalet personer som har hemtjänst 10 timmar i månaden eller mer har ökat mellan 2012 och 2013. Den största ökningen var i gruppen som har hemtjänst mer än 200 timmar per månad. Den gruppen tredubblades mellan 2011 och 2013.

Tabell 8 (nedan) visar att andelen äldre i Nacka som bor i särskilt boende ligger nära riksgenomsnittet. Fler män bor i särskilt boende och färre kvinnor än riket i övrigt. Antalet äldre som bor i särskilt boende har generellt minskat de sista 10 åren. Det ses som en av flera orsaker till att antalet personer som har omfattande hjälp av hemtjänst ökar.

Tabell 8. Andelen personer 80 år eller äldre som har hemtjänst eller bor i särskilt boende i Nacka respektive i riket fördelade på kön. källa

Andel (%) av alla i respektive grupp				
	Nacka		Riket	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
Hemtjänst	25	33	19	26
Särskilt boende	11	16	10	17

Antalet ansökningar med förenklad biståndshandläggning

Under perioden 1 oktober 2012 till och med december 2013 var det totalt 106 personer, som ansökte om hemtjänst med förenklad biståndshandläggning¹⁷. Under de tre första månaderna (2012-10-01 – 2012-12-31) som det var möjligt att ansöka om hemtjänst med förenklad biståndshandläggning, gjordes 37 ansökningar. Under kalenderåret 2013 var det 69 sådana ansökningar.

Tabell 9. Antal nya ansökningar om hemtjänst med förenklad biståndshandläggning under perioden den 1 oktober 2012 tom december 2013 fördelade per år och månad (n=106).

	Antal personer 2012	Antal beviljade tim/mån	Antal personer 2013	Antal beviljade tim/mån
Jan	-	-	23	95
Feb	-	-	8	47
Mars	-	-	8	21
April	-	-	3	16
Maj	-	-	4	24
Juni	-	-	3	16
Juli	-	-	2	6
Augusti	-	-	6	7
September	-	-	3	17
Oktober	8	6	3	18
November	17	27	4	29
Dec	12	33	2	9
Summa	37	66	69	305

¹⁷ Det totala antalet nya ansökningar om hemtjänst med serviceinsatser för åldersgruppen 65 år eller äldre har inte gått att ta fram.

Av tabell 9 ovan framgår att antalet ansökningar med förenklad biståndshandläggning var högst i januari 2013 då det inkom 23 sådana ansökningar. Därefter minskade antalet. Det lägsta antalet var i juli och december 2013 då det endast var två stycken.

Genomgången visade att drygt 40 av ansökningsblanketterna hade fyllts i av en biståndshandläggare alternativt av äldrevägledaren på Nackageriatriken. Gemensamt för de flesta av dessa ansökningar var att beslutet om hemtjänst hade fattats samma dag som ansökan gjordes. De ansökningar som en biståndshandläggare hade fyllt i gjordes i allmänhet under ett telefonsamtal med den sökande. Äldrevägledaren hjälpte en del av de patienter hon träffade på Nackageriatriken att ansöka om hemtjänst i samband med att de skulle skrivas ut från sjukhuset.

Det har inte gått att få fram uppgifter hur länge de som fått hemtjänst med förenklad biståndshandläggning har haft hemtjänst, eller om hemtjänstinsatserna har förändrats under tiden.

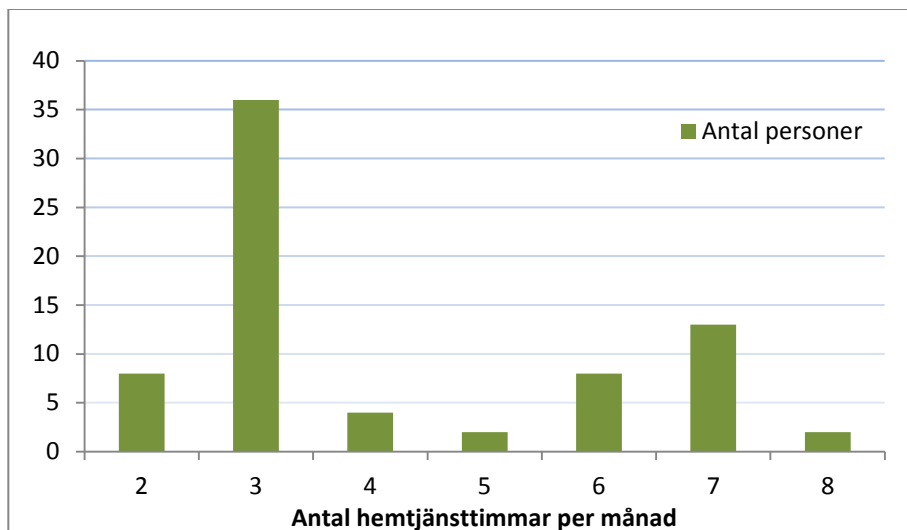
Vilken hjälp ville de sökande ha?

De flesta ansökte om hjälp med städning.

- 72 ansökningar gällde städning varav 39 ansökte enbart om städning. De övriga ansökte om städning och trygghetslarm. De flesta ville ha städning en och en halv timma var annan vecka.
- 59 ansökte om trygghetslarm. Av dem ansökte 26 enbart om trygghetslarm.
- 32 ansökte om hjälp med handling. Alla utom två ville ha handling varje vecka.
- 8 ansökte om hjälp med tvätt och
- 8 ansökte om matdistribution.

Figur 4 nedan, visar hur många timmar per månad de som ansökte om hemtjänst med förenklad biståndshandläggning ville ha. De som hade minst hemtjänst i undersökningsgruppen hade hjälp en och halv timma per månad och de som hade mest serviceinsatser hade hjälp sju och en halv timma per månad. Den genomsnittliga hjälptiden per månad var tre och en halv timme.

Figur 4. Hjälp tiden per person/månad för de som ansökte om hemtjänst med förenklad biståndshandläggning perioden oktober 2012 till och med december 2013. N= 106



Vilka var de som ansökte med förenklad biståndshandläggning?

27 av de sökande (25 procent) var sammanboende och de övriga ensamstående.

Tabell 10. De som ansökte med förenklad biståndshandläggning fördelade efter ålder. N=106

Ålder	Antal
91<	7
86-90	27
81-85	12
76-80	28
71-75	21
>70	11
	106

Tabell 10 ovan visar att drygt hälften av de sökande var 80 år eller yngre. En tredjedel var 85 år eller äldre (34 personer). Den äldsta var 97 år och de yngsta 65 år. Den genomsnittliga åldern var 80 år, vilket är lägre än medelåldern för de som ansöker om hemtjänst generellt (Lagergren, 2013).

De uppgifter som de sökande lämnade på ansökningsblanketten om sitt hälsotillstånd och vilka funktionsnedsättningar de hade, visade att de vanligaste hälso problemen, som de sökande uppgav, gällde rygg och rörelseorganen. Därefter kom olika hjärt-och kärl sjukdomar. De funktionsnedsättningar som de sökande uppgav var trötthet och svårigheter att röra sig eller att gå, både ute och inne. Andra funktionsnedsättningar var fallrisk, andningssvårigheter, smärtor med mera.

Årliga omprövningar av hemtjänst med förenklad biståndshandläggning

Den förenklade biståndshandläggningen användes även för de årliga omprövningarna av redan beviljad hemtjänst och var fram till årsskiftet 2013 – 2014 det vanligaste användningsområdet. Under de första sex månaderna gjordes ca 130 omprövningar med hjälp av förenklad biståndshandläggning. Därefter har antalet omprövningar inte kunnat räknas.

När det gällde omprövningarna hade biståndshandläggarna använt ansökningsblanketten på olika sätt. Några hade valt att skicka blanketter hem till de äldre, när det var dags att ompröva beslutet om hemtjänst och bett dem fylla i blanketten och sedan skicka tillbaka den till biståndshandläggaren. Ett annat sätt var att biståndshandläggarna hade ringt upp sina klienter när det var dags att ompröva beslutet om hemtjänst. Biståndshandläggarna hade under samtalets gång ställt frågor till vårdtagarna och själva fyllt i ansökningsblanketten.

Kostnaderna

Kostnaderna för hemtjänsten i Nacka var 2013, 201,3 Mkr och de ökar. Mellan 2012 och 2013 var ökningen knappt 10 procent och uppgick till ca 15 Mkr

Kostnaderna för den hemtjänsten som beviljades med *förenklad biståndshandläggning* utgjorde en liten del av de totala kostnaderna. Under 2013 var den totala bruttokostnaden 731 300 kr, vilket motsvarar mindre än en halv procent av årskostnaden för hemtjänst.

För att beräkna kostnaderna för den hemtjänst som beviljats med förenklad ansökan 2012 respektive 2013 har först kostnaden för varje beslut räknats ut. För att få totalkostnaden har de sammanlagda kostnaderna därefter räknats samman månad för månad. Eftersom det inte finns några uppgifter om någon pensionär har slutat ha hemtjänst har alla beslut räknats med under hela tidsperioden vilket innebär en risk att materialet innehåller för många personer. En annan felkälla är att antalet timmar kan ha förändrats.

Kommunens intäkter består av de avgifter som brukarna betalar. Avgiften för serviceinsatser i Nacka är 150 kr per timma de första åtta timmarna. Därefter kostar varje timma 90 kr per timma. Kommunernas nettokostnad för hemtjänst med serviceinsatser är relativt låg i jämförelse med nettokostnaden för hemtjänst i sin helhet. Det har inte gått att få fram uppgifter som visar i vilken utsträckning som intäkterna för hemtjänst beviljad efter en förenklad ansökan täcker kostnaderna mer exakt.

Pensionärernas erfarenheter

De som ansökte med ordinarie biståndshandläggning

De fem personer som intervjuades om sina erfarenheter av att ansöka om hemtjänst med ordinarie biståndshandläggning innan möjligheten fanns att ansöka

med förenklad biståndshandläggning, hade i stort sett bara positiva erfarenheter av sina kontakter med en biståndshandläggare. Ingen av de intervjuade ifrågasatte biståndsbedömningen som sådan. Det såg det som något självklart att kommunen måste ha viss information om dem.

Tre av de fem intervjuade som hade ansökt om hemtjänst före den 1 oktober 2012 gjorde det i samband med att de hade vårdats på sjukhus.

En av de intervjuade tyckte att det delvis hade varit en del onödig byråkrati. Bland annat att kommunen i några avseenden efterfrågade samma uppgifter på flera av blanketterna för beräkning av avgifterna.

Informationen om avgifterna för hemtjänst verkade inte ha gått fram till pensionärerna alternativt hade frågan inte tagits upp under samtalen.

Några av de intervjuade pensionärerna hade vetat vilka hjälpinsatser de ville ansöka om före mötet med biståndshandläggaren. Andra upplevde att hjälpbehoven hade formulerats under samtalet som de hade haft med biståndshandläggaren. I två av intervjuerna framkom att biståndshandläggaren hade föreslagit att pensionären skulle ansöka om fler insatser än vad de hade planerat. Bland annat hade biståndshandläggaren föreslagit några att också ansöka om promenader. En av pensionärerna hade näppat på förslaget.

Vad ansåg de som hade ansökt med förenklad biståndshandläggning?

Ingen av de intervjuade kände till möjligheten att ansöka om hemtjänst med förenklad biståndshandläggning innan de hade ringt till Nacka kommun eller träffat äldrevägledaren på Nackageriatriken. De flesta hade ringt till kommunen och hade blivit kopplade till en biståndshandläggare. Efter samtalet hade de fått ansökningsblanketten och förteckningen över hemtjänstföretagen hemskickade.

Även bland dem som ansökte med förenklad biståndshandläggning hade behovet av hemtjänst för några uppstått i samband med att de vårdades på sjukhus. Det var sjukhuspersonalen som hade föreslagit dem att ansöka om hemtjänst för att de skulle kunna klara sig hemma. Samtliga dessa hade fått hjälp att ansöka om hemtjänst av personalen på sjukhus. De som hade vårdats på Nackageriatriken hade fått hjälp av äldrevägledaren. De två yngsta av de intervjuade hade behövt hemtjänst endast under några enstaka månader.

Två av de intervjuade hade endast ansökt om trygghetslarm. Alla de övriga intervjuade hade hjälp med städning. Åtta hade trygghetslarm i kombination med någon eller några andra hjälpinsatser. Endast ett fåtal hade hjälp med handling, tvätt och matdistribution.

Alla, utom en av de 17 pensionärer som intervjuades om sina erfarenheter av att ansöka om hemtjänst med förenklade biståndshandläggning tyckte att det hade varit enkelt och smidigt. I stort sett hade alla intervjuade upplevt också att kontakterna med biståndshandläggarna både hade varit trevliga och positiva. För de

flesta hade det tagit en till två veckor från att de tog första kontakten till att hemtjänsten kom igång. För de som hade svårt att bestämma sig för vilket hemtjänstföretag de skulle välja hade det tagit längre tid.

De intervjuade bedömde att kontakten med kommunen via blankett och telefon hade varit tillräcklig. De hade fått den informationen om hemtjänsten som de ansåg att de hade behövt för att klara den aktuella situationen.

Fler än hälften uppgav dock att de inte hade fått någon information om avgiftssystemet innan de hade fått det speciella avgiftsbeslutet. Några enstaka hade läst om avgifterna i en broschyr som skickas tillsammans med ansökningsblanketten.

Gemensamma erfarenheter av att ansöka om hemtjänst hos de intervjuade

De fem som ansökte om hemtjänst med ordinarie biståndshandläggning och de 22 som ansökte enligt förenklad biståndshandläggning eller hade fått sin hemtjänst omprövad hade i några avseenden liknande erfarenheter, som redovisas i detta avsnitt. Hälften av de intervjuade hade känt till vart de skulle vända sig för att ansöka om hemtjänst. De övriga hade främst fått information av vänner och grannar. Endast ett fåtal kände till att ett biståndsbeslut är ett myndighetsbeslut.

Varför hemtjänst

De som inte hade ansökt om hemtjänst i samband med sjukhusvård hade gjort det som följd av olika funktionsnedsättningar eller tilltagande trötthet. Intervjuerna visade att det var vanligt att de hade väntat i det längsta att ansöka om hemtjänst. I några fall var det barn eller en annan anhörig som hade tagit initiativet att ansöka om hemtjänst.

Intervjuerna visade att de flesta hade försökt klara sig på egen hand så länge som möjligt och hade begränsat den hjälp de hade ansökt om. Det vanliga var att de hade upplevt att det var tungt att städa och att det hade varit ett bekymmer hur de skulle orka.

Några av de intervjuade hade ansökt om hemtjänst för att ha en upparbetad kontakt den dagen då hjälpbehoven eventuellt skulle bli större. De ville etablera en kontakt med ett hemtjänstföretag, som en säkerhet inför framtiden då de räknade med att behöva mer hjälp. Att ansöka om hemtjänst var ett led i deras plan för framtiden. Flera som hade haft städhjälp privat med RUT-avdrag tidigare hade istället ansökt om hemtjänst via kommunen, men fortsatte att anlita samma företag. De ansåg att på sikt var hjälp genom kommunen tryggare.

Svårt att välja hemtjänstutförare

En gemensam uppfattning bland de intervjuade gällde också svårigheterna att välja hemtjänstutförare. Här var de intervjuade som hade valt utförare mycket eniga i sina omdömen. Merparten uppgav att de hade haft stora svårigheter att välja hemtjänstföretag. En minoritet av de intervjuade hade haft en mer ingående

kännedom om hemtjänstföretagen de kunde välja emellan. Flera kände igen några firmanamn från de bilar som körde omkring i bostadsområdena.

På frågan hur de hade valt, var det vanligt att information från vänner och grannar hade varit avgörande. En annan strategi som de intervjuade hade använt var att utgå ifrån de olika företagens storlek för att bedöma om de till exempel var stora nog för att ge kontinuitet.

Resultatet av brukarundersökningarna som finns i utförarkatalogen var till hjälp för några. Genom den hade de uteslutit företag, som inte hade nått upp till visst antal poäng.

En av de intervjuade berättade att hon hade valt bland de företagen som hade blomnamn och i första hand valt det som hon tyckte var vackrast. Några hade begränsat urvalet genom att utgå från de företag som stod först respektive sist i förteckningen. En annan av intervjupersonerna hade kontaktat kommunen efter att ha läst information från hemsidan och bett om hjälp att välja.

Av de som hade vårdats på sjukhus i omedelbar anslutning till att de fick hemtjänst var det bara några enstaka, som upplevde att de hade valt hemtjänstföretag. Även några enstaka andra av de intervjuade upplevde inte att de hade gjort något val. De berättade att de hade blivit tilldelade en utförare eftersom det inte hade funnits några att välja mellan när de skulle börja ha hemtjänst.

Tre hade valt efter att de hade haft personliga kontakter med hemtjänstföretaget i samband med företagets informations eller marknadsföringsaktiviteter. Två av de intervjuade hade sett anslag i sina respektive bostadsområden där ett hemtjänstföretag hade bjudit in till informationsmöte, som de hade deltagit i. Båda hade sedan valt dessa företag.

Ett annat par hade blivit uppringda av ett företag och fått en förfrågan om de inte ville ha hemtjänst eftersom pensionärer i Nacka hade rätt till ett visst antal hemtjänsttimmar per månad. När de visade sig intresserade kom representanter för företaget hem till dem. De hade haft med sig kaffe. Företagets representanter hade även med sig ansökningsblanketter, som fylldes i under besöket. De intervjuade hade dock inte fått någon information om att det fanns fler företag som erbjöd denna tjänst eller om vad det kostade.

Erfarenheter av att ha hemtjänst

Erfarenheterna av att ha hemtjänst var liknande, oberoende av hur ansökan om hemtjänst hade gått till. De flesta intervjuerna med pensionärerna gjordes nära inpå ansökningstillfället. En handfull av de intervjuade hade därför inte hunnit få några hemtjänstinsatser utförda när de intervjuades och de övriga hade endast haft hemtjänst en kort tid. De fem intervjuade som hade fått sin hemtjänst omprövad med ansökningsblanketten som grund hade haft hemtjänst minst ett år.

Intervjuerna visade att alla var nöjda med beslutet att ansöka om hemtjänst. Flera ansåg att de borde ha ansökt tidigare och några sa att de nu hade ett bekymmer mindre.

Hemtjänstens kvalitet

Hälften av de intervjuade var nöjda med sin hemtjänst. Det var i allmänhet samma vårdbiträde som kom till dem var gång. Något som de uppskattade mycket.

De som inte var nöjda hade ofta synpunkter på kontinuiteten, att det inte var samma hemtjänstpersonal varje gång. Det fanns även synpunkter på hur tjänsterna utfördes. Intervjuerna visade att städningen utfördes olika av olika vårdbiträden. Alla dammsög inte under bord, stolar, soffor och sängar. Flera av de intervjuade hade fått information av personalen att damning eller andra moment inte ingick.

Intervjuerna visade att all personal inte kunde svenska. En av de intervjuade hade fått ge instruktioner på engelska när hon skulle få hjälp att handla hem mat.

Flera av de intervjuade berättade att de uppskattade möjligheten att själva till en del kunna omdisponera den beviljade tiden. Framförallt gällde det möjligheten att, om det fanns tid över, få städat på svåråtkomliga ställen.

Biståndshandläggarnas erfarenheter och förväntningar

Förväntningar och farhågor

I intervjun med biståndshandläggarna före den förenklade biståndshandläggningen infördes, framkom att de var positivt inställda till idén. Men de förväntade sig inte att det skulle medföra några stora förändringar för deras del. *”Det är ju vi som gör bedömningen ändå”*, menade de. De såg ändå en möjlighet att den förenklade handläggningen skulle spara tid, som de skulle kunna lägga på andra pensionärer med större hjälpbehov och som krävde mer av deras tid.

Biståndshandläggarna trodde också att fler pensionärer skulle ansöka om hemtjänst än tidigare, för att det skulle kännas lättare att ansöka med förenklad biståndshandläggning. Under intervjun framkom att de intervjuade biståndshandläggarna trodde att en hel del pensionärer avstod från att ansöka med traditionell handläggning för att det kändes svårt och krångligt. Uppfattningen var att pensionärerna väntade in i det längsta med att ansöka om hemtjänst och att det kan upplevas jobbigt eller obehagligt att bli bedömd av en myndighetsperson som kommer på hembesök.

Några farhågor som de intervjuade biståndshandläggarna hade var att många pensionärer skulle ringa till dem och fråga hur de ska fylla i blanketten och att det skulle ta tid att besvara dem. De befارade också att ansökningsblanketterna som pensionärerna skickade in, inte skulle vara fullständigt ifyllda. Andra farhågor var att informationen om möjligheten att ansöka med förenklad biståndshandläggning inte skulle komma ut till pensionärerna och att den skulle upplevas vara för opersonlig. Det fanns också en osäkerhet hos biståndshandläggarna om den

nya modellen var tillräckligt förberedd inom förvaltningen. De var bland annat oroliga för att de skulle ge de som ansökte olika information.

Hur blev det?

Inte så många ansökningar

Vid de två intervjuerna med biståndshandläggare efter att möjligheten att ansöka om hemtjänst med förenklad biståndshandläggning hade införts framkom att antalet förenklade ansökningar ännu inte hade varit så många. Under de första månaderna hade de flesta *”förenklade ansökningarna”* kommit från personer som hade fått hjälp av äldrevägledaren på Nacka sjukhus att göra en ansökan. De övriga som hade ansökt med förenklad biståndshandläggning hade fått information när de hade ringt till en biståndshandläggare för att ansöka om hemtjänst med serviceinsatser. Biståndshandläggarna hade då skickat hem ansökningsblanketter och information till dem. I de fallen upplevde inte de intervjuade biståndshandläggarna att det nya arbetssättet hade inneburit någon stor förändring eftersom telefonsamtalen hade tagit en del tid.

De intervjuade biståndshandläggarna hade därför endast begränsad erfarenhet av förenklad biståndshandläggning och konstaterade att pensionärerna ännu inte hade hittat informationen på egen hand.

De intervjuade berättade att några av de som skulle kunnat ha gjort en ansökan med förenklad biståndshandläggning hade föredragit ordinarie biståndshandläggning. Anledningen kunde vara att de inte ville missa någon information eller för att de ville träffa biståndshandläggaren för *”få ett ansikte på kommunen”*.

Efter ett år ansåg de intervjuade biståndshandläggarna fortfarande att tanken att införa förenklad biståndshandläggning var bra. En uppfattning var att förenklad biståndshandläggning var smidig om behovet av hemtjänst var stabilt och inte förändrades och bara omfattade serviceinsatser. Den beräknade tidsbesparingen kunde då vara en halv timma per ärende. De ville att möjligheten att ansöka förenklat om hemtjänst skulle finnas kvar, men de ansåg att införandet inte hade gått så lätt som det var tänkt.

Omprovningar av hemtjänst

Det största användningsområdet för blanketten för förenklad biståndshandläggning var att använda den till omprovningar av tidigare beviljad hemtjänst. Något som biståndshandläggarna hade mycket positiva erfarenheter av. Under flera år hade det varit ett stort problem i förvaltningen att biståndshandläggarna inte hade hunnit göra de årliga omprovningarna.

Olika arbetssätt

Intervjuerna med biståndshandläggarna visade att de arbetade på olika sätt med förenklad biståndshandläggning. Anledningen var enligt de intervjuade att det hade funnits oklarheter när förändringen infördes, som fortfarande inte var klarlagda. Exempelvis hade några biståndshandläggare slutat att skicka hem ansök-

ningsblanketten. Istället tog de uppgifterna per telefon och fyllde själva i ansökan. Anledningen var att de tyckte att det hade saknats uppgifter i blanketterna de hade fått från sökande och att det hade tagit tid att komplettera dem. Andra använde blanketten mest till omprövningar.

Dokumentation

En konsekvens av den förenklade biståndshandläggningen var att de som ansöker om hemtjänst då behöver lämna färre uppgifter om sig själva än vid en ordinarie biståndsprövning. Biståndshandläggarna var inte helt positiva till denna förändring. En del ansåg att de fick för lite information med den förenklade biståndshandläggningen. Vid ordinarie handläggning kan biståndshandläggarna skriva in information om de sökande i en journal. Information som de ansåg kunde vara bra att ha vid ett senare tillfälle om hjälpbehovet skulle öka. En annan nackdel var enligt de intervjuade biståndshandläggarna att de *”förenklade ansökningarna”* administrerades manuellt och kunde ännu inte läggas in i det ordinarie dokumentationssystemet¹⁸. Det innebar enligt dem ett merarbete.

Övrigt

En nackdel med att inte göra hembesök som de intervjuade biståndshandläggarna uppmärksammade var att det var svårare att upptäcka sökande som hade kognitiva funktionsnedsättningar och som därmed kanske var i behov av hjälp att formulera sina hjälpbehov.

Ingen av handläggarna hade erfarenhet av att det blivit avslag på någon ansökan om serviceinsatser, sedan den förenklade biståndshandläggning infördes. En av biståndshandläggarna påpekade att äldre i allmänhet inte ansöker om hjälp i onödan, varken på det ordinarie sättet eller med förenklad biståndshandläggning.

Hemtjänstföretagens förväntningar och erfarenheter

De fyra intervjuade företrädarna för olika hemtjänstföretag som intervjuades, både före och efter att den förenklade biståndshandläggning infördes, var också positivt inställda till möjligheten för invånarna i Nacka att kunna ansöka om hemtjänst med ett förenklat förfarande. De intervjuade trodde att fler äldre kan komma att ansöka om hemtjänst tidigare och att modellen på sikt kan ge fler kunder. Innan den förenklade biståndshandläggning infördes bjöd kommunen in hemtjänstföretagen till några informationsmöten, som de hade deltagit i. Därefter hade de inte fått någon ytterligare information. Ingen av hemtjänstföretagen hade fått någon skriftlig information om den förenklade biståndshandläggningen att lämna till intresserade pensionärer.

¹⁸ Ett nytt registersystem införs under 2014.

Vilka äldre skulle ansöka ”förenklat”?

De intervjuade cheferna trodde att den nya modellen främst skulle passa dem som bara behövde hjälp med städning och som inte hade några kognitiva problem. De såg flera fördelar med att göra hemtjänsten mer lättillgänglig. En förhoppning var att fler äldre skulle ansöka om hemtjänst tidigare än vad de gör idag och att det skulle bli lättare att få hjälp. De intervjuade trodde att möjligheten att ansöka med förenklad biståndshandläggning skulle medföra att yngre, piggare pensionärer skulle ansöka om hemtjänst i större utsträckning.

Uppfattningen bland de intervjuade cheferna var att pensionärer helst inte vill ha hemtjänst utan att de försöker klara sig själva så länge som möjligt. Det var *”ett stort steg att börja ta emot hemtjänst”*. Hemtjänstchefernas erfarenhet var att det ofta hade gått långt innan äldre söker hjälp även med enklare saker. De intervjuade trodde därför att det fanns många som hade behov av hemtjänst *”men som drar sig för att göra en ansökan”*. En konsekvens av att en del väntade för länge var enligt en av cheferna *”att hemmen hinner chansera”*.

Fördelarna med den nya modellen som de intervjuade framhöll var att det skulle bli enklare för pensionärerna i och med att de slipper momentet med biståndshandläggningen. Enligt hemtjänstcheferna upplevde äldre kontakten med biståndshandläggarna mycket olika. De intervjuade var överens om att vissa pensionärer tycker att situationen att bli biståndsbedömd är jobbig. De *”vill inte bli granskade eller att någon ska komma hem till dem och titta”*. En av de intervjuade ansåg att för dem som bara har hemtjänst med serviceinsatser hade kontakten med biståndshandläggaren *”inget värde i sig”*.

Hemtjänstcheferna trodde att möjligheten att ansöka om hemtjänst på ett enklare sätt skulle bespara en del äldre *”den frustration som telefontider och telefonsvarare kan orsaka.”* De intervjuade berättade *”att många äldre kan bli stressade om något är för stort och krångligt”*. Möjligheten att ansöka med förenklad biståndshandläggning kunde ha en lugnande verkan på pensionärerna, *”att de vet att det inte är så krångligt att få hjälp när de väl behöver den”*.

En del som inte *”vill blanda in kommunen”* köpte enligt de intervjuade hellre hushållsnäratjänster med RUT-avdrag, men de betonade att alla inte har råd. En av de intervjuade hade lagt märke till att de med bättre ekonomi kunde kosta på sig att köpa hjälp med städning tidigare än de med lägre inkomster. *”Det är en klassfråga”* konstaterade en av de intervjuade.

En fördel för de äldre med den förenklade biståndshandläggningen som några av cheferna pekade på var att de äldre får mer inflytande – samma fördel som hushållsnära tjänster med RUT-avdrag ger, att själv avgöra vilka insatserna ska vara.

En av de intervjuade trodde att möjligheten att ansöka skriftligt kan underlätta för pensionärer med svenska som andra språk. De intervjuade ansåg också att risken var liten att någon som inte har behov av hemtjänst skulle *”slinka igenom”*.

En farhåga

En farhåga som de intervjuade hemtjänstcheferna hade gällde ersättningsnivån för servicetjänster. Det framkom under intervjuerna att serviceärendena ”*inte bar sig*” ekonomiskt. De ansåg att ersättningen var för låg och det var ett orosmoment för dem. De hade en pågående diskussion med Nacka kommun om detta. Ersättningen för omvårdnad var högre och bedömdes vara tillräcklig.

Företagens erfarenheter av den förenklade biståndshandläggningen

Inte så många nya kunder

Vid intervjuerna som gjordes med cheferna för de fyra hemtjänstföretagen ett år efter att den förenklade biståndshandläggningen infördes, framkom att de inte hade fått så många nya kunder, som hade ansökt om hemtjänst enligt det förenklade förfarandet. Inget av dessa företag hade gjort någon speciell marknadsföring med anledning av möjligheten att ansöka om hemtjänst med förenklad biståndshandläggning.

Det vanligaste var numera enligt de intervjuade cheferna, att nya kunder redan från början hade hjälp både med service och omvårdnadsinsatser och hade därför inte kunnat göra en ansökan med förenklad biståndshandläggning.

De som hade ansökt om hemtjänst med förenklade biståndshandläggning hade inte skiljt sig från de som ansökte med ordinarie biståndshandläggning på det sättet som de hade förväntat sig. De hade till exempel inte varit yngre. De intervjuade cheferna berättade att flera av dem som hade ansökt med förenklad biståndshandläggning också hade visat sig ha ett mycket större behov av hjälpinsatser än vad de hade ansökt om. Det hade i flera fall framkommit redan vid första besöket hos dem. En erfarenhet de hade var att äldre ofta ansökte om för lite hjälp, så att hjälpen inte täckte alla deras hjälpbehov. I de fallen brukade de intervjuade cheferna se till så att hjälpen utökades. En av de intervjuade bedömde att hälften av de sökande hade behövt mer hjälp än de hade ansökt om.

En av cheferna pekade på olika orsaker till att en ansökan inte stämmer överens med hjälpbehovet. Det kan vara att kunderna inte har förstått sin situation, eller att de inte vet vad man kan få hjälp med. En annan situation var att barn som ansöker för föräldrarnas räkning kanske inte heller har förstått vilka hjälpbehov som finns. De har kanske heller inte förstått hur mycket hjälp som kan utföras på exempelvis tre timmar per månad.

En annan orsak som de intervjuade pekade på till det begränsade antalet sökande var att möjligheten att ansöka med förenklad biståndshandläggning inte var så känd. Det fanns inte någon information från kommun om den förenklade biståndshandläggningen, annat än på kommunens hemsida.

Företagens första möte med kunderna

De intervjuade cheferna trodde inför starten att möjligheten att ansöka om hemtjänst med förenklad biståndshandläggning främst skulle påverka deras nuvarande rutiner för den första kontakten med nya vårdtagare.

Vid ordinarie biståndshandläggning får hemtjänstföretagen en kopia av biståndsutredningen och får genom den en viss information om nya vårdtagare innan de tar första kontakten. Intervjuerna visade att cheferna ansåg att förhandsinformationen om nya vårdtagare var mycket värdefull. En av de intervjuade befarade att den förenklade biståndsbedömningen skulle innebära en stor förändring i och med att hemtjänstföretagen skulle göra de första hembesöken för de som ansöker med förenklad biståndshandläggning. En annan av cheferna ansåg att förändringen skulle innebära att kommunen lägger över ansvaret att ta in information om dessa vårdtagare på utförarna och att det inte var något som de skulle få betalt för. I två av företagen var det chefen som gjorde det första besöket hos alla nya kunder. I de andra företagen var det en samordnare som hade uppgiften att göra dessa besök.

Intervjuerna med cheferna efter ett år visade att de första besöken hos dem som hade ansökt med förenklad biståndshandläggning, skiljde sig från de första besöken hos nya kunder som har ansökt med ordinarie biståndshandläggning. Skillnaden var att hemtjänstföretagen vid ordinarie biståndshandläggning innan de tar de första kontakterna hade tagit del av biståndshandläggarens utredning, som innehåller viktig bakgrundsdata. De intervjuade cheferna saknade den informationen för de som ansöker med förenklad biståndshandläggning. De ansåg att det var kommunens uppgift att ta fram den informationen. Det var enligt de intervjuade cheferna viktigt att känna till vilka sjukdomar en person hade haft för att kunna bedöma situationen. De intervjuade berättade att de vid de första besöken hos nya kunder ofta fick ta del av personens historia, sjukdomar och funktionsnedsättningar m m. Samtalet med pensionärerna kan vara *”som att trycka på en knapp”* enligt en av de intervjuades beskrivning. De hade mycket att berätta och ibland blev det långa samtal.

Hemtjänstföretagen förmedlar ansökningsblanketter

Hemtjänstcheferna såg fördelar med att äldre kunde ansöka om hemtjänst direkt när de kontaktade ett företag för att de ville ha hemtjänst. De berättade att det var relativt vanligt att äldre kontaktade dem och undrade om de trodde att de skulle kunna få hemtjänst. Tidigare hade de lämnat information om hur de kunde kontakta en biståndshandläggare. Med möjligheten att ansöka med förenklad biståndshandläggning kunde hemtjänstföretagen istället skicka en ansökningsblankett direkt hem till dem.

Även de intervjuade cheferna hade använt ansökningsblanketten när de såg att ett hemtjänstbeslut var på väg att passera tolv månadersgränsen och beslutet måste omprövas för att vara giltigt. Flera av de intervjuade berättade att de hade hjälpt pensionärer att fylla i en ansökningsblankett när det var dags för ompröv-

ning. Att se till att det finns ett gällande biståndsbeslut är ett sätt för hemtjänstföretagen att försäkra sig om att få betalt för de insatser som har utfört.

Övrigt

Hemtjänstföretagens erfarenheter var att alternativen som de äldre kunde välja emellan var bra. En synpunkt var att de tjänster som det gick att ansöka om med förenklad biståndshandläggning, skulle vara mer flexibla. Det skulle underlätta, trodde en av de intervjuade cheferna för flera att ansöka. De trodde också att fler kommer att ansöka med förenklad biståndshandläggning när fler datorvana personer behöver hemtjänst.

De intervjuade hemtjänstcheferna fick besvara några frågor om kunder som köper hushållsnära tjänster och som gör RUT-avdrag. Intervjuerna visade att företagen främst sålde så kallade RUT-tjänster, som ett komplement till hemtjänstinsatser. Alla hade haft kunder som initialt hade köpt städtjänster med RUT-avdrag. Efter en tid hade uppdraget övergått till att bli hemtjänst. En del av de som hade städning som insats från hemtjänsten köpte fler timmar från hemtjänstföretaget utöver de maximala tre timmar som de fick via kommunen. Anledningen var att de inte ansåg att den tiden som ingår för städning i den kommunala hemtjänsten var tillräcklig. Det var vanligt bland dem som hade stora bostäder. En av cheferna berättade att de också hade en kund som själv betalade för att få omvårdnadsinsatser.

De fyra cheferna var eniga om att möjligheten att göra RUT-avdrag var bra för dem som hade råd eftersom de på så sätt fick större inflytande över den hjälp köpte.

Synpunkter på ansökningsblanketterna

Såväl de intervjuade pensionärerna, hemtjänstcheferna och biståndshandläggarna hade en del synpunkter på blanketten, som användes för förenklad biståndshandläggning och ansåg att den skulle kunna förbättras i några avseenden.

En handfull av de intervjuade pensionärerna tyckte att blanketten var rörig och inte utformad med tanke på äldre. Den var svår att fylla i för de som hade dålig syn på grund av liten text och för dålig kontrast. Det framkom även att det kunde vara svårt att förstå vilken information som efterfrågades på blanketten. En tyckte att det var onödigt att behöva lämna ekonomiska uppgifter med tanke på att de går att tanka hem dem direkt från skatteverket.

Biståndshandläggarna berättade att ansökningsblanketterna, inte alltid var rätt ifyllda. De justerade dem när de ringde upp de sökande och gick igenom ansökan med dem. Deras kontakter med pensionärerna hade visat att blanketten hade varit svår att fylla i för några av de sökande. De sökande hade inte alltid vetat vad de skulle fylla i. En annan erfarenhet var att blanketterna inte alltid skickades tillbaka. Ett svarskuvert skickades därför numera med för att underlätta.

Rutinen när en ”*förenklad ansökan*” hade beviljats var att kommunen faxade ut den tresidiga blanketten till det valda hemtjänstföretaget. När företaget hade skrivit på att de åtar sig uppdraget faxade de tillbaka blanketten till kommunen. En av cheferna hade uppmärksammat att det bara framgick på sista sidan vilken person ansökan gällde. Det ansåg hon kan vara ett säkerhetsproblem. Hon önskade istället att de skulle få en sammanfattning av ansökan på en sida och som var enklare att förstå.

Intervjuerna med hemtjänstcheferna visade att de också hade förstått att flera av pensionärerna hade tyckt att det varit svårt att fylla i blanketterna. Eftersom blanketterna nästan alltid var ifyllda för hand, var de heller inte alltid så lätta att förstå, vilket kunde vara problematiskt när det gällde en ny kunds hälsotillstånd och funktionsförmåga.

På blanketten finns det utrymme för två personer i ett hushåll att ansöka om hemtjänst. En av de intervjuade cheferna sa att när det finns två sökande på samma blankett går det inte att ange vem som ska faktureras.

En av de intervjuade saknade uppgifter om den ansvariga biståndshandläggarens telefonnummer.

DISKUSSION

Inte så många ansökte om hemtjänst med förenklad biståndshandläggning

Förhållandena i Nacka kommun skiljer sig på flera sätt från andra kommuner när det gäller hemtjänsten. Inte bara att det inte finns någon kommunal hemtjänstutförare. Förhållandevis många äldre har hemtjänst, men det är inte något som kommunen ser som ett problem. Tanken är att om äldre börjar ha hemtjänst tidigt minskar risken att behov av mer omfattande behov av vård och omsorg uppstår. Satsningen att göra hemtjänsten mer lättillgänglig kan ses som ett led i dessa ansträngningar.

Ett syfte med att införa förenklad biståndshandläggning var att fler skulle ansöka om hemtjänst tidigare. Utvärderingen visade dock att möjligheten för invånarna att ansöka om hemtjänst med serviceinsatser med förenklad biståndshandläggning inte lockade så många fler och inte heller några andra grupper. Istället minskade antalet personer som enbart har hjälp med service, medan antalet som hade hemtjänst med både service och omvårdnadsinsatser successivt ökade.

Varför inte fler använde möjligheten att ansöka om hemtjänst med förenklad biståndshandläggning gav utvärderingen inte något entydigt svar på. Att antalet äldre invånare samtidigt ökar gör frågan mer komplicerad att besvara, men det finns flera olika tänkbara förklaringar. En kan vara att behovet av hemtjänstinsatser redan var tillgodosett. I jämförelse med andra kommuner, var det relativt många i Nacka, som redan hade hemtjänst när förändringen infördes. Det är också vanligt att äldre hade privat städhjälp och att den serviceinsatsen kan vara tillräcklig för många även i hög ålder. Förhållandevis många äldre i Nacka gör RUT-avdrag och antalet ökar år från år.

Möjligheten inte känd

Utvärderingen visar att den förenklade biståndshandläggningen upplevdes som positiv av dem som använde den, men de hade inte känt till möjligheten innan de kom i kontakt med Nacka kommun. Möjligheten att ansöka om hemtjänst med förenklad biståndshandläggning infördes utan att föregås av någon mer omfattande informationskampanj. Den information som fanns var på kommunens hemsida och i några trycksaker. Följden blev att kunskapen inte nådde ut till invånarna. Informationen tycks främst ha spridits av biståndshandläggarna när de blivit kontaktade av pensionärer, som velat ansöka om hemtjänst och av äldrevägledaren på Nacka sjukhus. Vad som händer om möjligheten blir mer allmänt känd återstår att se?

Intervjuerna med pensionärerna visade att de inte hade så mycket kunskap om äldreomsorgen över huvud taget innan de kom i kontakt med Nacka kommun eller träffade äldrevägledaren på Nacka sjukhus. Andra studier har också visat

att äldre ofta inte skaffar sig kunskap om äldreomsorgen innan de själva behöver någon insats.

Hemtjänstföretagens marknadsföring

Det dryga femtiotalet hemtjänstföretag som ingår i Nacka kommuns kundvalssystem har ett potentiellt intresse av en tillströmning av nya kunder. Utvärderingen ger ingen samlad bild av hur företagen agerade med anledning av att den förenklade biståndshandläggningen infördes. De företag som ingick i undersökningen hade endast informerat de äldre, som hade kontaktat dem och ställt frågor om möjligheterna att få hemtjänst. Sådana samtal hade ibland resulterat i att de hade skickat en ansökningsblankett till dem. I övrigt hade de inte använt informationen i sin marknadsföring.

I intervjuerna med de äldre framkom dock att andra företag hade varit mer aktiva och använt den nya möjligheten att ansöka om hemtjänst i sin marknadsföring. I rapporten finns exempel på två olika sätt. Det ena var att bjuda in äldre till lokala informationsmöten om hemtjänst. Det andra sättet var att kontakta presumtiva kunder individuellt per telefon och med hembesök. Båda dessa sätt hade varit framgångsrika i och med att tre av de intervjuade äldre som företagen hade mött på dessa sätt blev deras kunder. Aktiviteterna ligger i linje med Nacka kommuns ambition att hemtjänsten ska vara lättillgänglig, men det ingår inte i företagens uppgifter att på egen hand söka upp nya kunder och hjälpa till att fylla i ansökningsblanketter? Däremot kan företagen ge allmän information om hemtjänsten.

Med tanke på svårigheterna för blivande kunder att välja hemtjänstföretag behöver hemtjänstföretagen i Nacka bli mer kända. Den tillgängliga informationen gav enligt de intervjuade inte någon bra vägledning och behöver utvecklas. Att välja hemtjänstföretag är inget enkelt val.

Hemtjänst något man gärna väntar med

En orsak till att det inte blev någon anstormning av ansökningar om hemtjänst med förenklad biståndshandläggning kan bero på att hemtjänst i sig är en tjänst man väntar så länge som möjligt att ansöka om och att det är vanligt att man försöker ha så lite hjälpinsatser som möjligt. Försöken som de intervjuade biståndshandläggarna hade gjort att motivera äldre att ta emot mer hjälp illustrerar detta. Att ha hemtjänst påverkar hela livssituationen i högre grad än vad de flesta föreställer sig.

Flera studier visar dock att äldre som har hemtjänst är mycket tacksamma över att den finns. Samtidigt framkommer att de som har hemtjänst ofta önskar att de skulle kunna klara sig på egen hand utan att vara beroende av hjälp från andra.

Hemtjänstens kvalitet har avgörande betydelse för hur den upplevs. Utvärderingen visar att den varierade i Nacka. En del av de intervjuade var mycket nöjda medan andra var missnöjda. De som var nöjda framhöll att det var samma personal som kom. Missnöjet gällde bristande kontinuitet, bristande kompetens och insatser utförda i hög takt. I den redovisade studien om RUT-tjänster framhöll de

intervjuade att de hade samma personal och att de hade inflytande över tjänsterna. Det var kvalitetsfaktorer som de befarade skulle försvinna om de istället skulle anlita hemtjänstföretagen för att utföra hemtjänstinsatser.

Har alla råd med hemtjänst?

Slutligen kan en orsak att fler inte ansökte om hemtjänst vara, att alla inte har råd eller inte tror att de har råd. Flera av de som intervjuades hade inte klart för sig vad hemtjänsten skulle kosta, trots att de just hade börjat ha hemtjänst eller alldeles strax skulle få det första hjälptillfället.

Hemtjänstcheferna uppmärksammade att det var stora skillnader mellan de möjligheter pensionärer med god ekonomi och de med mer begränsade resurser hade att ha hjälp i hemmet. Det var inte ovanligt att äldre som hade råd köpte mer tid privat för städning från sitt hemtjänstföretag utöver vad hemtjänsten omfattar.

För- och nackdelar ur de äldres perspektiv

Ansökan med förenklad biståndshandläggning upplevdes som positiv av de intervjuade. Att öka äldres inflytande är en angelägen fråga. Även i hög ålder har det stor betydelse för det allmänna välbefinnandet att kunna fortsätta att bestämma och planera över sin vardag. Att på ett enkelt sätt kunna få hemtjänst och att avgöra vilken hjälp man vill ha kan bidra till en känsla av oberoende. För den gruppen äldre som klarar att ansöka om hemtjänst på detta sätt kan förenklad biståndshandläggning därför vara ett bra sätt att få tillgång till hemtjänst. Det utesluter inte att många även i den gruppen har behov av att få muntlig information både om hur hemtjänsten fungerar och om hur man ansöker.

Stigande ålder och olika sjukdomar kan dock påverka enskilda personers förmåga att förstå sitt hjälpbehov och att söka hjälp. Det är inte den gruppen ansökan om hemtjänst med förenklad biståndshandläggning i första hand riktar sig till och det är inte heller den gruppen, som de flesta som ansöker om hemtjänst i Nacka tillhör. Det vanligaste är att de både behöver hemtjänst med service och omsorg. Därför kommer troligen antalet personer som ansöker med förenklad biståndshandläggning inte vara så många i framtiden heller.

För de personer som förlorar förmågan att ta initiativ till att söka hjälp när de inte längre klarar sig på egen hand behöver det finnas olika skyddsnet som kan fånga upp deras behov av hjälp och stöd. Det är inte ovanligt att personer med kognitiv svikt eller demenssjukdomar saknar insikt om sin situation och kan ibland både behöva motiveras och övertalas att ta emot hemtjänst. Den gruppen äldre behöver ofta personligt stöd för att söka hjälp. Det innebär att uppgiften att ge information, rådgivning och motivation är central för biståndshandläggare och viktig för de äldre som behöver hemtjänst eller annan äldreomsorg.

Utöver biståndshandläggarna finns i Nacka en utvecklad uppsökande verksamhet. Primärvårdens kontakter med äldre är en annan väg för många att få kontakt med äldreomsorgen. Äldrevägledaren på Nacka sjukhus, som finns till hands

för de som behöver hemtjänst eller annan hjälp efter sin sjukhusvistelse och som ger information och rådgivning var mycket uppskattad och efterfrågades även efter vårdtidens slut.

Behov av en enkel blankett

För dem som ansöker om hemtjänst, kan olika funktionshinder göra det till en krävande uppgift att fylla i en ansökningsblanket och inte helt lätt att klara. För att det ska vara möjligt för dem med nedsatt synförmåga att fylla i blanketten behöver utformningen vara väl genomtänkt. Det kan också vara tröttnande att fylla i en alltför omfattande blankett. Det är inte ovanligt att de som ansöker om hemtjänst gör det i anslutning till att de varit sjuka och vistats på sjukhus.

Att blanketten hanteras på ett säkert sätt är också angeläget. Utvärderingen visar att när ansökningsblanketterna faxas till utförarna finns det vissa osäkra moment som troligen kan åtgärdas i och med att kommunen installerar ett nytt registersystem.

Eftersom de flesta inte kände till så mycket om hemtjänsten innan de gjorde sin första ansökan är det viktigt att det finns enkla instruktioner för hur ansökan ska göras och att alternativen framgår tydligt.

Ingen tidsbesparing för biståndshandläggarna

En av målsättningarna med förenklad biståndshandläggning var att den skulle frigöra tid för biståndshandläggarna att ägna åt de äldre som har stora vård- och omsorgsbehov. Eftersom antalet ansökningar med förenklad biståndshandläggning var begränsat hade biståndshandläggarna endast noterat en marginell tidsvinst.

En annan orsak till att den förenklade handläggningen inte gav den förväntade tidsvinsten var troligen att dessa ärenden i avvaktan på att ett nytt registersystem skulle införas, delvis hanterades manuellt. Detta innebar också svårigheter att sammanställa data som rör den förenklade biståndshandläggningen.

Omprövning av hemtjänst med hjälp av förenklad biståndshandläggning

De årliga omprövningarna av pågående hemtjänst blev istället det största användningsområdet för förenklad biståndshandläggning. Tidigare hade biståndshandläggarna haft svårt att hinna med omprövningarna, trots att det finns krav på att de utförs. Biståndshandläggarna var därför mycket nöjda med det nya arbetssättet, som gjorde det möjligt för dem att i större utsträckning hinna med denna arbetstuppgift. Med förenklad biståndshandläggning vid omprövningar går det snabbt att få ett fram ett nytt beslut. Tidigare innebar en omprövning flera timmars arbete när biståndshandläggaren ringde vårdtagaren eller gjorde ett hembesök för att göra en mer omfattande utredning.

Frågan är om det finns några andra fördelar förutom att det går fort, med att tillämpa förenklad biståndshandläggning vid omprövning av hemtjänst. Är det lika självklart att det inte behövs en personlig kontakt vid omprövningen som vid den första ansökan?

Ur kommunens synvinkel har omprövningen av biståndsbeslut för hemtjänst främst två syften. Kommunen ska försäkra sig om att behovet av hemtjänst finns kvar hos de enskilda brukarna eller uppmärksamma om det har förändrats. Ett andra syfte är att undersöka att de beviljade insatserna blivit utförda och med vilken kvalitet.

Vilken information behövs för att ompröva beslut om hemtjänst

Vilken information behöver en biståndshandläggare ha, för att ompröva ett beslut? Krävs det ett personligt möte eller går det bra att kommunicera per telefon eller via en ansökningsblankett. Ur kommunens perspektiv kan ett personligt möte ge en bra möjlighet att få kunskap om hur hemtjänsten fungerar i praktiken för enskilda personer. Hemtjänsten är en relativt stor utgift för kommunen och det är angeläget att kvaliteten kan säkras så att de satsade pengarna används väl. Kommunen behöver säkerställa om kraven i avtalen mellan kommunen och utföraren följs. Med vilken kontinuitet ges tjänsterna? Hur många personer är det som besöker de olika hjälptagarna och är de äldre nöjda med personalens kunskaper och bemötande? Hur lever de olika utförarna upp till de ställda kvalitetskraven? Hur utförs städningen etcetera?

En annan frågeställning vid en omprövning är om den beviljade hemtjänsten är tillräcklig eller om hjälpbehoven har förändrats? I det perspektivet finns det en uppenbar risk att uppföljning med hjälp av en blankett som skickas per post inte fångar upp viktig information. En av biståndshandläggarnas farhågor var att de skulle missa viktig information när de inte träffade vårdtagarna vid förenklad biståndshandläggning. Främst gällde oron personer med kognitiv svikt eller demenssjukdomar. Varför ser de inte samma behov av att möta dem som har haft hemtjänst en tid?

För kommunen gäller det att balansera fördelarna för äldre att kunna ansöka om hemtjänst på ett enklare sätt och tidsvinsterna för biståndshandläggarna mot riskerna att de äldres behov inte uppmärksammas. Att hemtjänstföretagen kan ha förtroendefulla kontakter med biståndshandläggarna och höra av sig till dem när de noterar att kundernas behov av hemtjänst förändras har stor betydelse för att hemtjänsten ur ett brukarperspektiv ska vara en säker form av äldreomsorg. Kommunens uppsökande verksamhet har också stor betydelse för att fånga upp äldre med behov av hemtjänst.

Uppenbarligen räcker inte det nuvarande antalet biståndshandläggare i Nacka till för att följa upp den pågående hemtjänsten. Behovet av en mer grundlig uppföljning finns troligen både ur de äldres och ur kommunens perspektiv. Med tanke på att de äldre är i ett beroendeförhållande till hemtjänstföretagen är det inte säkert att den löpande dialogen med hemtjänstföretagen ur de äldres perspektiv

alltid fungerar optimalt. Att en gång om året träffa en biståndshandläggare och prata igenom hur hemtjänsten fungerar kan därför vara värdefullt för dem som har hemtjänst. Det kan vara svårt att som vårdtagare på egen hand kräva att få samma personal, att personalen har utbildning, kan svenska eller något annat.

Ur hemtjänstföretagens perspektiv

Några av de intervjuade företagarna saknade fortfarande ett år efter att förenklad biståndshandläggning hade införts den informationen de får angående dem som ansöker med ordinarie biståndshandläggning. De tyckte att det var kommunens uppgift att tillhandahålla den informationen. Ett företag tyckte dock att det var bra att få skapa sig en uppfattning om nya vårdtagare på egen hand.

I och med att hemtjänstföretagen inte får någon annan information om nya kunder för dem som ansöker med förenklad biståndshandläggning ökar kraven på hemtjänstföretagen att samla in den information som de behöver för att kunna utföra den beställda hemtjänsten. Något som kan vara väl så komplicerat, beroende på vilka förhållanden en blivande kund har. En förutsättning är att hemtjänstföretagen har personal som kan klara en sådan uppgift. Det är därför angeläget att företagen lever upp till Nacka kommuns krav på att hemtjänstföretagens chef ska ha högskolutbildning och att medarbetarna ska vara undersköterskor.

REFERENSER

- Falk, R. & Risberg, E. (2012) *RUT – en nödvändig lyx, äldre personer erfarenheter av och resonemang kring sitt användande av hushållsnära tjänster med rutavdrag*. C-uppsats, Stockholm: Stockholms universitet.
- Henriksson, S. Örnstorp, B (2006) *Stöd utan krångel, Linköpingsmodellen inom svensk äldreomsorg* Jakobsberg.
- Hjalmarson, I. (2006) *Man söker inte hjälp i onödan*. Rapport 2006:1, Stockholm: Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum.
- Karp, A. & Österman, J (2012) *Att få inflytande över sin egen vårdplanering - Äldrevägledare i Nacka kommun - en modell för att förbereda den äldre inför samordnad vårdplanering*. Rapporter 2012:2. Stockholm: Stiftelsen Stockholms läns äldrecentrum.
- Lagergren, M. (2013) *Äldreomsorgens "debutanter"* Rapport 2013:7. Stockholm: Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum.
- Myndigheten för vårdanalys (2013) *Kartläggning av kommunernas arbetssätt för förenklad hantering och ökad flexibilitet*. PM 2013:2, Stockholm.
- Regeringens proposition 2005/06: 15 sid 86
- SFS 1986:233 Förvaltningslagen.
- SFS (1991:900) Kommunallagen.
- SFS 2001:453). Socialtjänstlagen.
- SFS 2008/09:29 Lag om valfrihetssystem.
- SFS 2009:47 Lag om kommunala befogenheter (LKB), Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2012a) *Hemtjänst, hushållstjänster och servicetjänster utan behovsprövning*. Meddelandeblad nr 16/2012. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2012b) *Äldre – vård och omsorg den 1 oktober 2011* Stockholm Socialstyrelsen
- Socialstyrelsen (2013a) *Handläggning av ärenden om hemtjänstinsatser av servicekaraktär* Meddelandeblad 4/2013 Stockholm Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2013b) *Äldre – vård och omsorg den 1 oktober 2012* Stockholm Socialstyrelsen
- Socialstyrelsen (2014a) *Äldre och personer med funktionsnedsättning – regiform år 2013. Vissa kommunala insatser enligt socialtjänstlagen*. Stockholm Socialstyrelsen

Övriga källor

Nacka kommun. Tjänsteskrivelse, *Villkor för hemtjänst, ledsagning och avlösning*, Dnr SÄN 2009/28

Nacka kommun. Tjänsteskrivelse, *Förenklad biståndshandläggning*. Dnr SÄN 2012/91

SCB (2014) RUT-avdragen för åren 2007-2012 (riket, Stockholms län och Nacka)

BILAGA 1. ANSÖKNINGSBLANKETT

1 (3)



ANSÖKAN

- Förenklad ansökan av vissa insatser enligt
Socialtjänstlagen (SoL) 4 kap. 1 §

Datum

Personuppgifter

Namn sökande 1 (för- och efternamn)		Personnummer
Namn sökande 2 (för- och efternamn)		Personnummer
Adress (utdelningsadress, postnummer och postort)		
Portkod	Telefon (även riktnummer)	Telefon mobil
E-postadress		

Närstående/God man/Annan företrädare

Namn 1 (för- och efternamn)		
Telefon bostaden (även riktnummer)		Telefon arbetet (även riktnummer)
E-postadress		
Namn 2 (för- och efternamn)		
Telefon bostaden (även riktnummer)		Telefon arbetet (även riktnummer)
E-postadress		

Egen beskrivning

Sökande 1. Beskriv din hälsosituation/funktionsnedsättning/social situation
Sökande 2. Beskriv din hälsosituation/funktionsnedsättning/social situation

POSTADRESS

Nacka kommun, 131 81 Nacka

BESÖKSADRESS

Stadshuset, Granitvägen 15

TELEFON

08-718 80 00

E-POST

info@nacka.se

SMS

716 80

WEBB

www.nacka.se

ORGNUMMER

212000-0167

BLI 1119 Utgåva 01 2012.08 www.formpipe.se

Sökande 1. Beskriv på vilket sätt detta påverkar din vardag
Sökande 2. Beskriv på vilket sätt detta påverkar din vardag

Är man sammanboende/make/maka har man ett gemensamt ansvar för det gemensamma hushållet. Det innebär att man i normalfallet inte beviljas hjälp med insatser som städning, tvätt eller inköp om den sammanboende/maken/makan klarar att utföra dessa.

Jag/vi ansöker om (kryssa för de insatser du/ni ansöker om)

Städning	Ange antal timmar		
<input type="checkbox"/> En gång per vecka, 45 minuter/tillfälle	<input type="checkbox"/> En gång varannan vecka, 1 timme och 30 minuter/tillfälle	<input type="checkbox"/> En gång per månad, (Max 3 timmar per månad)	
Tvätt i samband med städning			
<input type="checkbox"/> Tvätt i samband med städning en gång varannan vecka 30 minuter/tillfälle	<input type="checkbox"/> Tvätt i samband med städning en gång per månad 1 timme/tillfälle		
Om du inte har städning	Ange antal timmar		
<input type="checkbox"/> Enbart tvätt en gång varannan vecka (Max 2 timmar/tillfälle)	<input type="checkbox"/> Enbart tvätt en gång per månad, (Max 4 timmar/tillfälle)		
Inköp			
<input type="checkbox"/> En gång per vecka.	<input type="checkbox"/> En gång varannan vecka	<input type="checkbox"/> En gång var tredje vecka	<input type="checkbox"/> En gång per månad
Handläggaren uppskattar tiden beroende på bostadens närhet till närmaste affär (jourbutiker räknas inte).			
<input type="checkbox"/> 30 minuter/tillfälle	<input type="checkbox"/> 45 minuter/tillfälle	<input type="checkbox"/> 1 timme/tillfälle	<input type="checkbox"/> 1 timme och 15 minuter/tillfälle
Matdistribution	<input type="checkbox"/>		
Trygghetslarm			
<input type="checkbox"/> Sökande 1	<input type="checkbox"/> Sökande 2	<input type="checkbox"/> Avser båda	

Ytterligare information om trygghetslarm

Det är viktigt att du/ni läser igenom försätsbladet. Här finns beskrivet vilka förutsättningar som krävs för att ett trygghetslarm ska kunna installeras.

Kontakta din biståndshandläggare om du/ni vill ansöka om andra insatser eller annan omfattning, se kontaktoppgifter längst ner på sidan.

Val av hemtjänstutförare (gäller inte matdistribution och trygghetslarm)

Jag/vi väljer hemtjänstutförare

För mer information om val av hemtjänstutförare se försätsbladet och kundvalskatalogen. Avgifter, se avgiftsbroschyr.

POSTADRESS	BESÖKSADRESS	TELEFON	E-POST	SMS	WEBB	ORG.NUMMER
Nacka kommun, 131 81 Nacka	Stadshuset, Granitvägen 15	08-718 80 00	info@nacka.se	716 80	www.nacka.se	212000-0167

BL1119 Utgåva 01 2012.08 www.formpipe.se

Försäkran och samtycke

<input type="checkbox"/> Jag försäkrar att mina personliga uppgifter är sanningsenliga
<input type="checkbox"/> Jag lämnar mitt samtycke till att den valda utföraren får ta del av detta dokument för att kunna planera och genomföra hjälpen
<input type="checkbox"/> Jag lämnar mitt samtycke till att de lämnade uppgifterna dataregistreras enligt Personuppgiftslagen (PuL) § 10

Underskrift

Ort och datum	
Namnteckning, Sökande 1	Namnförtydligande
Ort och datum	
Namnteckning, Sökande 2	Namnförtydligande

Blanketten insändes till: Nacka kommun, Äldre/funktionsnedsättning, 131 81 Nacka, 08-718 80 00

Socialtjänstens noteringar

<input type="checkbox"/> Nytt ärende	<input type="checkbox"/> Omprövning
<input type="checkbox"/> Muntlig ansökan mottagen av	<input type="checkbox"/> Ort och datum

Beslut

<input type="checkbox"/> Bifall	Beviljade timmar/månad	<input type="checkbox"/> Traditionell utredning inleds
Ort och datum		
Namnteckning	Namnförtydligande	

Beställning till utförare/Kvittens på uppdrag

Ort och datum	
Namnteckning, biståndshandläggare	Namnförtydligande
Ort och datum	
Namnteckning, utförare	Namnförtydligande

POSTADRESS	BESÖKSADRESS	TELEFON	E-POST	SHS	WEBB	ORG.NUMMER
Nacka kommun, 131 81 Nacka	Stadshuset, Granitvägen 15	08-718 80 00	info@nacka.se	716 80	www.nacka.se	212000-0167

BL1119 Utgåva 01 2012.08 www.formpipe.se

BILAGA 2. FRÅGEFORMULÄR

Intervjuer med pensionärer som har ansökt om hemtjänst med för-
enklad biståndshandläggning Nacka

Namn Ålder Civilstånd

1. **Berätta hur du ansökte om hemtjänst**
2. **Vad ansökte du om?**
3. **Varför har du ansökt om hemtjänst?**
4. **Vad är anledningen till att du valde att ansöka om hemtjänst?**
Hur klarar du din vardag? vad är lätt, vad är svårt
Övervägde du att skaffa hjälp i hemmet på annat sätt
5. **Har du provat någon annan form av hjälp i hemmet**
6. **Har du gjort RUT-avdrag?**
7. **Hur fick du kontakt med kommunen**
8. **Visste du innan hur det går till att ansöka om hemtjänst**
9. **Hur upplevde du ansökningsförfarandet?**
Var det enkelt? Vad var svårt?
10. **Hur valde du hemtjänstföretag?**
11. **Har du haft kontakt med en biståndshandläggare?**
På vilket sätt?
Vad pratade ni om?
Fick du någon information av biståndshandläggaren?
Om avgiften för hemtjänst?
Att biståndshandläggning är myndighetsutövning,
Hur upplevde du kontakten med biståndshandläggaren?
12. **Var det något du inte kunde ansöka om, som du skulle behöva hjälp med?**
13. **Hur upplever du kontakten med utföraren?**
14. **Finns det någon arbetsplan mellan dig och hemtjänstföretaget?**
Motsvarar hemtjänsten dina förväntningar?
15. **Har insatserna lett till en förändring i ditt dagliga liv och i så fall hur?**
16. **Har du något övrigt att tillägga?**

BILAGA 3. INFORMATIONSBREV

2013-01-02

Till dig som har ansökt om hemtjänst med förenklad ansökan

Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum¹⁹ har fått i uppdrag att utvärdera möjligheten att ansöka om hemtjänst på ett förenklat sätt som infördes i Nacka i oktober 2012. Som ett led i utvärderingen vill vi intervjua ett antal personer som har ansökt om hemtjänst på det förenklade sättet och ta del av deras erfarenheter.

Nu undrar vi om du har möjlighet att vara med? Intervjun beräknas ta ca 30 minuter. Vi kommer gärna hem till dig eller träffas på en plats som du föreslår. Ett alternativ är att träffas i Äldrecentrums lokaler på Gävlegatan 14 i Stockholm, men de ligger ganska långt från Nacka.

Uppgifterna som vi samlar in behandlas med sekretess och vi som gör utvärderingen har tystnadsplikt. Resultaten kommer att redovisas så att det inte går att identifiera dem som har deltagit i undersökningen.

Har du några frågor är Du välkommen att vända dig till Ingrid Hjalmarson eller Pär Schön, utredare på Stiftelsen Äldrecentrum.

Vänliga hälsningar

Ingrid Hjalmarson
ingrid.hjalmarson@aldrecentrum.se
projektledare
Tel 08 690 58 13

Pär Schön
par.schon@ki.se
utredare
08 690 68 76

¹⁹ Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum är en oberoende stiftelse för forskning och utvecklingsarbete inom äldreområdet. Stiftelsens huvudmän är Stockholms stad och Stockholms läns landsting. www.aldrecentrum.se

Den 1 oktober 2012 införde Nacka kommun förenklad biståndshandläggning för hemtjänst med vissa serviceinsatser. Ett av motiven för att införa förenklad biståndshandläggning var att göra det enklare för pensionärer att ta steget att ansöka om hemtjänst redan när hjälpbehoven inte är så stora. Ett annat var att frigöra tid för biståndshandläggarna för mer kvalificerade uppgifter. Rapporten redovisar vilka erfarenheter som pensionärer som ansökte om hemtjänst med förenklad biståndshandläggning, biståndshandläggare och hemtjänstföretag gjorde under det första året.



Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum är ett forsknings- och utvecklingscentrum.
Uppdraget är att bidra med kunskap om äldre personers hälsa, vård och omsorg.

Gävlegatan 16, 113 30 Stockholm // Vxl: 08 690 58 00 // www.aldrecentrum.se