

Ej biståndsbeslutade insatser i kommunal äldre- och handikappomsorg

– resultat från en enkätundersökning 2011

Du får gärna citera Socialstyrelsens texter om du uppger källan, exempelvis i utbildningsmaterial till självkostnadspris, men du får inte använda texterna i kommersiella sammanhang. Socialstyrelsen har ensamrätt att bestämma hur detta verk får användas, enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen). Även bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten, och du måste ha upphovsmannens tillstånd för att använda dem.

Artikelnr 2011-10-11

Publicerad www.socialstyrelsen.se, november 2011

Förord

Socialstyrelsen ansvarar för officiell statistik om kommunernas insatser enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, till äldre personer och personer med funktionsnedsättning. Uppgifterna till statistiken gäller insatser som baseras på *individuellt biståndsbeslut* enligt SoL. Skälet till detta villkor är att insatserna då är tydligt dokumenterade i kommunerna. Det ger bra förutsättningar att lämna uppgifter om insatserna för statistiska ändamål. Under senare år har dock en fråga aktualiserats som gäller i vilken omfattning insatser erbjuds utan individuellt biståndsbeslut, dvs. insatser som inte syns i statistiken. Det behöver därför undersökas om den nuvarande statistiken ger en tillräckligt bra helhetsbild av kommunernas insatser för de båda målgrupperna.

Som ett led i att belysa denna fråga gjorde Socialstyrelsen en enkätundersökning riktad till alla kommuner våren 2011. I enkäten frågades bl.a. om olika insatser erbjuds ”i vissa fall” eller ”i samtliga fall” utan biståndsbeslut. Något försök att mäta hur många personer som det gällde i dessa fall gjordes inte. Det skulle innebära en allt för stor arbetsinsats för kommunerna. Ett primärt syfte med enkäten var att visa vilka insatser det i första hand gäller som – åtminstone ”i vissa fall” – kan vara underrepresenterade i statistiken och i vilka sammanhang detta kan vara aktuellt. Sammanställningen av resultatet har gjorts av Thomas Gunnarson och Lena Janzon.

Socialstyrelsen vill framföra ett varmt tack till de kommuner som medverkat med svar i denna enkät!

Mona Heurgren
Enhetschef
Enheten för Öppna Jämförelser
Avdelningen för statistik och utvärdering

Innehåll

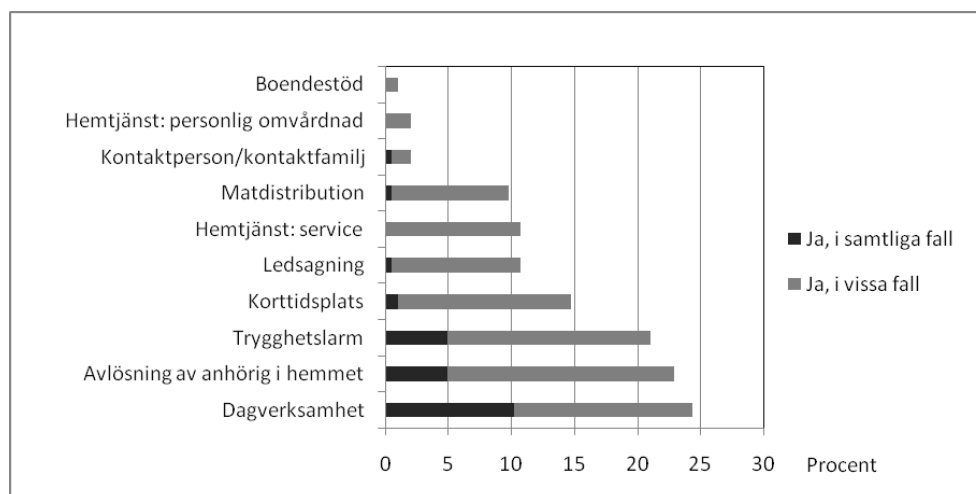
<i>Förord</i>	3
<i>Innehåll</i>	5
<i>Sammanfattning</i>	7
<i>Bakgrund och syfte</i>	9
<i>Metod och genomförande</i>	10
Enkätutskick, påminnelse och svarsresultat	10
Uppgifternas kvalitet	10
<i>Resultat</i>	12
Ej biståndsbeslutade insatser till äldre personer (del A)	12
Allmänt inriktade insatser	12
Kontaktperson/Kontaktfamilj	13
Avlösning av anhörig i hemmet	14
Dagverksamhet	14
Hemtjänst i form av service	15
Hemtjänst i form av personlig omvårdnad	15
Korttidsplats	15
Ledsagning	16
Trygghetslarm	16
Matdistribution	17
Boendestöd	17
Annan insats	17
Ej biståndsbeslutade insatser till personer med funktionsnedsättning (del B)	18
Allmänt inriktade insatser	18
Kontaktperson/Kontaktfamilj	19
Avlösning av anhörig i hemmet	20
Dagverksamhet	20
Hemtjänst i form av service	20
Hemtjänst i form av personlig omvårdnad	21
Korttidsplats	21
Ledsagning	22
Trygghetslarm	22
Matdistribution	23
Boendestöd	23
Annan insats	23
<i>Fortsatt utredning behövs</i>	25

Sammanfattning

Socialstyrelsens officiella statistik om kommunernas äldre- och handikappomsorg bygger på uppgifter om insatser som ges med individuellt biståndsbeslut enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Det har dock saknats information om i vilken omfattning insatser erbjuds utan individuellt biståndsbeslut, dvs. insatser som inte syns i statistiken. För att öka kunskapen om detta gjorde Socialstyrelsen under våren 2011 en enkätundersökning riktad till alla kommuner.

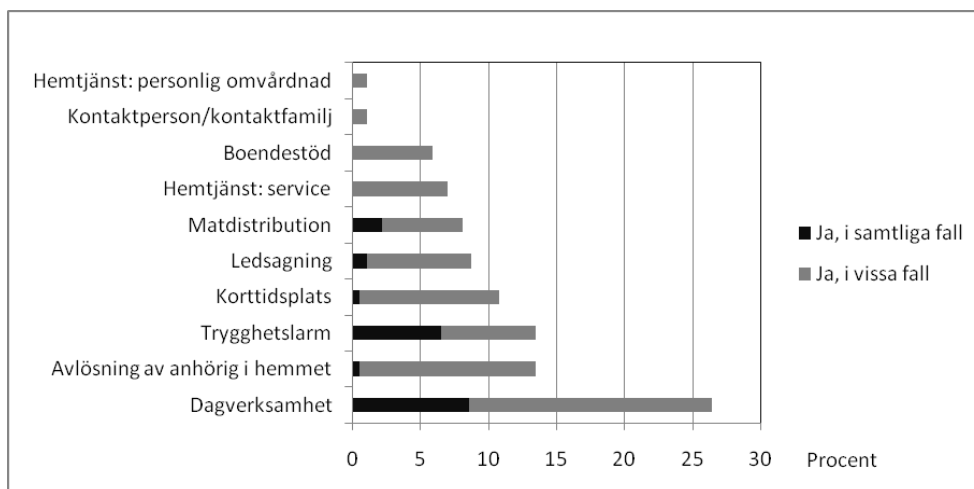
Av resultatet framgår att en stor andel av de svarande kommunerna erbjuder insatser till äldre personer utan biståndsbeslut ”i vissa fall” eller ”i samtliga fall” (Diagram 1). Det gäller *dagverksamhet* (24 procent av svarskommunerna), *avlösning av anhörig i hemmet* (23 procent), *trygghetslarm* (21 procent) samt *korttidsplats* (15 procent). Även *ledsagning*, *hemtjänst i form av service* samt *matdistribution* förekommer som ej biståndsbeslutad insats i ungefär 10 procent av de svarande kommunerna.

Diagram 1. Andel (procent) av 205 svarande kommuner som uppger att de erbjuder insats ”i vissa fall” eller ”i samtliga fall” utan biståndsbeslut till äldre personer



När det gäller insatser utan biståndsbeslut ”i vissa fall” eller ”i samtliga fall” till *personer med funktionsnedsättning* framgår att andelen kommuner är lägre (Diagram 2) jämfört med resultatet som avser insatser till äldre. Ett undantag gäller *dagverksamhet*, där drygt 26 procent av kommunerna erbjuder insatsen utan biståndsbeslut i vissa eller i samtliga fall. För ytterligare tre insatser; *avlösning av anhörig i hemmet*, *trygghetslarm* och *korttidsplats*, ligger andelen på 10 procent eller mer för de kommuner som besvarade enkäten.

Diagram 2. Andel (procent) av 185 svarande kommuner som uppger att de erbjuder insats "i vissa fall" eller "i samtliga fall" utan biståndsbeslut till personer med funktionsnedsättning



Sammantaget har enkätundersökningen visat att en betydande andel av svars kommunerna erbjuder insatser inom äldre- och handikappomsorgen, som inte redovisas i den nuvarande officiella statistiken. Förutsättningarna för att kunna räkna hur många insatser det gäller och hur många personer som får dessa behöver utredas närmare.

Bakgrund och syfte

Socialstyrelsens personnummerbaserade officiella statistik om kommunernas insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, till äldre personer och till personer med funktionsnedsättning avser insatser som ges *med biståndsbeslut enligt 4 kap. 1 § SoL*. Detta villkor infördes vid en omläggning av statistiken 2007. Från det året baseras statistiken (i huvudsak) på individuppgifter i stället för som tidigare på mängduppgifter om de personer som får insatserna. Motivet att uppgifterna skulle avse biståndsbeslutade insatser var att de därmed skulle vara dokumenterade på ett tillförlitligt och enhetligt sätt i kommunerna. Uppgifterna skulle därmed kunna hämtas ur kommunernas dokumentationssystem och lämnas vidare för statistikändamål.

Redan före statistikomläggningen stod det klart, att vissa av insatserna även kan ges utan biståndsbeslut under olika förutsättningar och villkor. Denna fråga har uppmärksammats allt mer under senare år, men det saknas kunskap om vilka insatser det i första hand gäller och hur vanligt det är. Till detta kommer att s.k. allmänt inriktade insatser, som ges utan individuellt biståndsbeslut, kan erbjudas de aktuella målgrupperna. Enligt en ny lagstiftning, lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, ges också möjlighet för kommunerna att utan individuell behovsprövning tillhandahålla servicetjänster åt personer som fyllt 67 år.

Sammantaget innebär det att den officiella statistiken inte ger en helhetsbild av kommunernas insatser till äldre personer och personer med funktionsnedsättning. Det kan bl.a. påverka möjligheten att göra rättvisande kommunala jämförelser, om det finns skillnader mellan kommunerna när det gäller fördelningen av biståndsbeslutade och icke biståndsbeslutade insatser.

Socialstyrelsen ansvarar för att utveckla statistiken om socialtjänsten m.m. så att den blir heltäckande, aktuell och av tillräcklig kvalitet med avseende på dess tänkta användning. Ett led i det arbetet är att undersöka om den nuvarande statistiken om kommunernas äldre- och handikappomsorg ger en representativ bild eller inte. Ett primärt syfte med den undersökning som här redovisas är att belysa vilka insatser det i första hand gäller, som kommunerna – åtminstone ”i vissa fall” – erbjuder äldre personer och personer med funktionsnedsättning utan individuellt biståndsbeslut. Enkäten ska också kunna exemplifiera villkor och förutsättningar som kommunerna tillämpar när insats erbjuds utan biståndsbeslut, t.ex. åldersgränser. Något försök att mäta hur många personer det gäller i dessa fall har inte gjorts. Det skulle innebära en allt för stor arbetsinsats för kommunerna.

Metod och genomförande

Metoden för att inhämta information om kommunerna erbjuder insatser utan biståndsbeslut var en enkät riktad till alla landets kommuner. Den utformades och testades i nära samverkan med ett tiotal kommuner och i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting. Enkäten var frivillig att besvara för kommunerna.

Enkäten bestod av två delar, en om insatser till *äldre personer* (i åldern 65+ år), och en om insatser till *personer med funktionsnedsättning*, och frågorna i de båda delarna var likalydande. De insatser som togs upp är desamma som ingår i nuvarande officiell statistik förutom insatsen ”särskilt boende”, som inte ingick i enkäten. En fråga gällde ”allmänt inriktade insatser”, dvs. insatser som inte är individuellt behovsprövade, och dessa ingår inte i officiell statistik.

För varje insats fanns fasta svarsalternativ samt fritextfrågor och möjlighet att kommentera svaren. För att minska uppgiftslämnarbördan skulle enkäten kunna besvaras utan närmare efterforskningar eller beräkningar. Det skulle räcka med en kännedom om hur kommunens insatser och service bedrivs för de båda målgrupperna (äldre personer och personer med funktionsnedsättning).

Enkätutskick, påminnelse och svarsresultat

Enkäten och missivet skickades som bilagor till ett e-postbrev till registrator i samtliga kommuner 2011-04-01. Registrator ombads att vidarebefordra en enkät del till vardera verksamhetsansvarig för insatser enligt SoL till äldre personer respektive till personer med funktionsnedsättning. Senaste svarsdatum för enkäten var 2011-04-20. En vecka senare, 2011-04-27, skickades en påminnelse till de kommuner som inte hade besvarat enkäten, nu med ett definitivt sista datum för svar, 2011-05-07.

Totalt inkom enkätsvar från 205 av landets 290 kommuner gällande insatser till äldre personer och svar från 185 kommuner angående insatser till personer med funktionsnedsättning. Stockholm, Göteborg och Malmö ingår bland de svarande kommunerna. Enkäten förefaller ha varit lätt att förstå och besvara med tanke på att bara ett fåtal frågor inkom till Socialstyrelsen från kommunerna under svarsperioden. Den uppnådda svarsfrekvensen (70 respektive 64 procent av samtliga kommuner) ligger på en nivå som kan anses vanlig, när det gäller kommunenkäter som är frivilliga att besvara.

Uppgifternas kvalitet

Enkäten var ett Word-dokument utan förprogrammerade kontroller av logik och validitet för de svar som lämnades. Det innebar t.ex. att en kommun kunde besvara en fråga med både ”Ja” och ”Nej” trots att svaret logiskt bara borde utgöra ett av alternativen. Vidare kunde följdfrågor besvaras trots att

villkoret för detta inte var uppfyllt. Ett exempel är om man svarat "Nej" på frågan om en insats ges i "i vissa fall" eller "i samtliga fall" utan biståndsbeslut, så kunde kommunen ändå svara på följdfrågor om målgrupper eller volymgräns för insats utan biståndsbeslut. Denna typ av fel, som förekom i relativt liten omfattning, har rättats av Socialstyrelsen innan resultatbearbetningen gjordes. Den kvarstående oklarheten om kommunernas svar i detta avseende är försumbar. De textsvar som kommunerna lämnade har dels använts vid granskningen och rättningen av uppgifterna, dels återgetts i kommentarer under respektive insats i det följande.

Resultat

I det följande redovisas resultatet i enkätens två delar, där del A gäller *insatser till äldre personer*, och del B *insatser till personer med funktionsnedsättning*. För del A var det totalt 205 kommuner som besvarade enkäten och för del B 185 kommuner. I varje tabell visas det antal kommuner som har svarat på den aktuella frågan, medan procentalen anger detta antal dividerat med samtliga svarskommuner (i del A 205 kommuner och i del B 185 kommuner). Dessutom sammanfattas och kommenteras kommunernas information i fritextfrågor om vilka insatser som erbjuds ”i vissa fall” eller ”i samtliga fall” utan biståndsbeslut samt information om målgrupper, volymgräns och andra villkor.

Ej biståndsbeslutade insatser till äldre personer (del A)

Allmänt inriktade insatser

Enkäten inleddes med frågor om s.k. allmänt inriktade insatser. Ett förtydligande gjordes om vad som avses: *”Exempel på allmänt inriktad insats är öppen verksamhet, dvs. verksamhet för social samvaro och annan aktivitet som inte är individuellt behovsprövad. Exempel på öppen verksamhet är kaféverksamhet och andra träffpunkter som riktar sig till olika målgrupper.”* Allmänt inriktade insatser ingår inte i officiell statistik om kommunernas insatser till äldre personer. Det har tidigare framkommit, bl.a. vid förberedelserna till enkäten, att många kommuner erbjuder allmänt inriktade insatser. Om man vill uppnå en helhetsbild av kommunernas insatser till den aktuella målgruppen är det därför viktigt att också kunna belysa denna del.

Tabell 1. Erbjuder kommunen allmänt inriktade insatser till äldre personer?

Svar	Andel (%) av alla 205 svarskommuner	Antal kommuner som besvarat denna fråga
Nej	12,2	25
Ja	87,3	179

Drygt 87 procent av de 205 svarskommunerna uppger att de erbjuder allmänt inriktade insatser till äldre personer (Tabell 1). I mycket hög grad handlar det om träffpunkter (Tabell 2), vars inriktning kan variera betydligt. Där kan erbjudas social samvaro och sysselsättning/aktiviteter t.ex. i form av underhållning, bingo, kulturaktiviteter, studiecirkel, hobbyverksamhet, gymnastik, massage och ”relax”, utflykter, föredrag m.m. Ofta finns ett kafé vid träffpunkterna och ibland även lunchverksamhet. Målgruppen för insatserna är inte bara de äldre utan ofta även anhöriga till de äldre. Även personer som svarar för väntjänster kan träffas här.

Tabell 2. Har kommunen träffpunkt/-er som helt eller delvis riktar sig till äldre personer?

Svar	Andel (%) av alla 205 svarskommuner	Antal kommuner som besvarat denna fråga
Nej	5,4	11
Ja	82,0	168

När det gäller annan allmänt inriktad insats än träffpunkter var detta inte lika vanligt (Tabell 3). Här finns dock ett partiellt bortfall om 19 kommuner jämfört med de kommuner som svarat "Ja" om de erbjuder allmänt inriktade insatser (Tabell 1). Exempel på annan allmänt inriktad insats var fixartjänst, hembesök/uppsökande verksamhet och trygghetsplatser.

Tabell 3. Har kommunen annan allmänt inriktad insats till äldre personer?

Svar	Andel (%) av alla 205 svarskommuner	Antal kommuner som besvarat denna fråga
Nej	35,6	73
Ja	42,4	87

Kontaktperson/Kontaktfamilj

Insatsen kontaktperson/kontaktfamilj tillhör de mindre vanligt förekommande för målgruppen äldre personer. Av Socialstyrelsens officiella statistik för *biståndsbeslutade* insatser enligt SoL framgick att cirka 800 äldre personer i hela riket hade sådan pågående insats den 31 december 2008. Insatsen gällde i huvudsak åldersgrupperna närmast efter 65 års ålder och klingade snabbt av ju högre ålder. I anvisningarna till enkäten ombads kommunerna att kommentera i ett textfält om man inte erbjöd denna insats till målgruppen äldre personer. Totalt 14 av de 15 kommuner som inte redovisas nedan (Tabell 4) har angett att insatsen kontaktperson/kontaktfamilj inte erbjuds äldre personer. Dessutom kan det vara så, att kommuner som svarat "Nej" på frågan i själva verket inte erbjuder insatsen för äldre, utan att detta framgår i en kommentar.

Tabell 4. Erbjuder kommunen kontaktperson/kontaktfamilj till äldre personer utan att insatsen föregås av individuellt biståndsbeslut enligt 4 kap. 1 § SoL?

Svar	Andel (%) av alla 205 svarskommuner	Antal kommuner som besvarat denna fråga
Nej	90,7	186
Ja, i vissa fall	1,5	3
Ja, i samtliga fall	0,5	1

Avlösning av anhörig i hemmet

Nästan 23 procent av svarskommunerna uppger att de erbjuder avlösning av anhörig i hemmet ”i vissa fall” eller ”i samtliga fall” utan biståndsbeslut (Tabell 5). Här finns därmed en underskattning av insatsen i den officiella statistiken. Totalt 42 kommuner har angett målgrupp för insatsen när den förekommer utan biståndsbeslut. Nästan alla nämner gruppen ”anhöriga” och ”anhörigvårdare”. I några fall nämns att målgruppen är ”den som vårdas”, ”äldre” eller brukare av insatser. Det förekommer också att insatsen ges till ”alla med behov” eller ”de som önskar”.

Tabell 5. Erbjuder kommunen avlösning av anhörig i hemmet till äldre personer utan att insatsen föregås av individuellt biståndsbeslut enligt 4 kap. 1 § SoL?

Svar	Andel (%) av alla 205 svarskommuner	Antal kommuner som besvarat denna fråga
Nej	77,1	158
Ja, i vissa fall	18,0	37
Ja, i samtliga fall	4,9	10

Totalt 40 kommuner svarar att de tillämpar en volymgräns när insatsen avlösning ges utan biståndsbeslut. Den högsta nivån för att erbjuda avlösning utan biståndsbeslut varierade mellan 4-24 timmar/månad. Den vanligaste maxgränsen var 10 timmar/månad, och gällde för 16 kommuner. Därefter kom 12 timmar/månad, för 8 kommuner.

Dagverksamhet

Drygt 24 procent av svarskommunerna uppger att de erbjuder dagverksamhet ”i vissa fall” eller ”i samtliga fall” utan biståndsbeslut (Tabell 6). Det kan tyda på en stor underskattning av insatsen i den officiella statistiken. Det bör dock undersökas om kommunerna till viss del har avsett dagverksamhet inom ramen för allmänt inriktade insatser, dvs. det som redovisas i fråga 1. Totalt 42 kommuner anger målgrupper av olika slag. I 9 fall nämns gruppen ”dementa”. Ännu vanligare är dock att insatsen riktar sig till ”äldre” ibland med viss precisering, t.ex. att det gäller personer i behov av rehabilitering, men oftast utan närmare kategorisering.

Någon volymgräns i samband med att dagverksamhet erbjuds utan biståndsbeslut tycks inte förekomma särskilt ofta.

Tabell 6. Erbjuder kommunen dagverksamhet till äldre personer utan att insatsen föregås av individuellt biståndsbeslut enligt 4 kap. 1 § SoL?

Svar	Andel (%) av alla 205 svarskommuner	Antal kommuner som besvarat denna fråga
Nej	75,6	155
Ja, i vissa fall	14,1	29
Ja, i samtliga fall	10,2	21

Hemtjänst i form av service

Cirka 11 procent av svarskommunerna erbjuder ”i vissa fall” hemtjänst i form av service (Tabell 7), men ingen erbjuder ”i samtliga fall” (vilket inte heller var väntat). Målgruppen var i flertalet fall personer i åldern 75 år och däröver.

När det gäller volymgräns för service utan biståndsbeslut finns svar från 18 kommuner. Högst 8 timmar/månad var det vanligaste svaret, följt av högst 6 timmar/månad.

*Tabell 7. Erbjuder kommunen hemtjänst i form av service till äldre personer i ordi-
närt boende utan att insatsen föregås av individuellt biståndsbeslut enligt 4 kap.
1 § SoL?*

Svar	Andel (%) av alla 205 svarskommuner	Antal kommuner som besvarat denna fråga
Nej	89,3	183
Ja, i vissa fall	10,7	22
Ja, i samtliga fall	0,0	0

Hemtjänst i form av personlig omvårdnad

Enkätens resultat, att nästan inga kommuner erbjuder personlig omvårdnad utan biståndsbeslut (Tabell 8), stämmer väl överens med det förväntade. Denna insats fordrar en så noggrann individuell behovsbedömning att den följaktligen endast ges med biståndsbeslut

*Tabell 8. Erbjuder kommunen hemtjänst i form av personlig omvårdnad till äldre
personer i ordinärt boende utan att insatsen föregås av individuellt biståndsbeslut
enligt 4 kap. 1 § SoL?*

Svar	Andel (%) av alla 205 svarskommuner	Antal kommuner som besvarat denna fråga
Nej	98,0	201
Ja, i vissa fall	2,0	4
Ja, i samtliga fall	0,0	0

Korttidsplats

Nästan 15 procent av svarskommunerna erbjuder korttidsplats för äldre personer åtminstone ”i vissa fall” utan biståndsbeslut (Tabell 9). En målgrupp som anges av flera kommuner är anhöriga som behöver avlastning/avlösning. Men insatsen kan också behövas akut om en anhängvårdare själv blir sjuk och inte kan ta hand om sin närstående. Andra fall då insatsen används är som trygghetsplats.

I flertalet svar från 29 kommuner anges att det finns en volymgräns för korttidsplats utan biståndsbeslut. Tiderna varierade dock väsentligt och låg i intervallet 2–14 dagar åt gången.

Tabell 9. Erbjuder kommunen korttidsplats till äldre personer i ordinärt boende utan att insatsen föregås av individuellt biståndsbeslut enligt 4 kap. 1 § SoL?

Svar	Andel (%) av alla 205 svarskommuner	Antal kommuner som besvarat denna fråga
Nej	84,9	174
Ja, i vissa fall	13,7	28
Ja, i samtliga fall	1,0	2

Ledsagning

Närmare 11 procent av svarskommunerna erbjuder ledsagning till äldre utan biståndsbeslut och då främst ”i vissa fall” (Tabell 10).

Några kommuner uppgav en åldergräns om 75 år och däröver. I övrigt framkom ingen tydlig bild av vare sig målgruppen eller volymgräns när insats ges utan biståndsbeslut.

Tabell 10. Erbjuder kommunen ledsagning till äldre personer i ordinärt boende utan att insatsen föregås av individuellt biståndsbeslut enligt 4 kap. 1 § SoL?

Svar	Andel (%) av alla 205 svarskommuner	Antal kommuner som besvarat denna fråga
Nej	89,3	183
Ja, i vissa fall	10,2	21
Ja, i samtliga fall	0,5	1

Trygghetslarm

Totalt 21 procent av svarskommunerna uppger att trygghetslarm erbjuds ”i vissa fall” eller ”i samtliga fall” utan individuellt biståndsbeslut till äldre personer (Tabell 11). Tidigare erfarenheter från insamlingen av uppgifter om biståndsbeslutade insatser har visat, att trygghetslarm kunde vara en insats som i relativt stor utsträckning även ges utan biståndsbeslut. Svaren i denna enkät bekräftar att så är fallet.

Oftast finns ett villkor i form av en åldersgräns. Den vanligaste var 75 år och däröver (18 kommuner), följt av 67 år och däröver (6 kommuner). I det senare fallet förekom hänvisning till servicetjänster enligt lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Tabell 11. Erbjuder kommunen trygghetslarm till äldre personer i ordinärt boende utan att insatsen föregås av individuellt biståndsbeslut enligt 4 kap. 1 § SoL?

Svar	Andel (%) av alla 205 svarskommuner	Antal kommuner som besvarat denna fråga
Nej	78,5	161
Ja, i vissa fall	16,1	33
Ja, i samtliga fall	4,9	10

Matdistribution

Cirka 10 procent av svarskommunerna erbjuder matdistribution ”i vissa fall” eller ”i samtliga fall” utan biståndsbeslut till äldre personer (Tabell 12).

En åldersgräns tillämpas nästan alltid när insatsen ges utan biståndsbeslut. Det vanligaste var att berörda personer ska vara 75 år eller äldre (gällde 15 av de 21 kommuner som svarade ”Ja” i Tabell 12).

Tabell 12. Erbjuder kommunen matdistribution till äldre personer i ordinärt boende utan att insatsen föregås av individuellt biståndsbeslut enligt 4 kap. 1 § SoL?

Svar	Andel (%) av alla 205 svarskommuner	Antal kommuner som besvarat denna fråga
Nej	88,3	181
Ja, i vissa fall	9,8	20
Ja, i samtliga fall	0,5	1

Boendestöd

Insatsen boendestöd förekommer knappast utan biståndsbeslut för målgruppen äldre personer vilket framgår av svar från 190 kommuner (Tabell 13). Av resterande 15 kommuner (av de totalt 205 svarskommunerna) har 11 kommenterat att de inte har denna insats för gruppen äldre personer. Det kan också vara så att kommuner som svarat ”Nej” på frågan i själva verket inte heller erbjuder denna insats. Boendestöd är relativt ovanligt bland äldre personer. I slutet av 2008 hade knappt 1 400 personer i åldern 65 år och däröver biståndsbeslut om boendestöd enligt den officiella statistiken.

Tabell 13. Erbjuder kommunen boendestöd till äldre personer utan att insatsen föregås av individuellt biståndsbeslut enligt 4 kap. 1 § SoL?

Svar	Andel (%) av alla 205 svarskommuner	Antal kommuner som besvarat denna fråga
Nej	91,7	188
Ja, i vissa fall	1,0	2
Ja, i samtliga fall	0,0	0

Annan insats

Begreppet ”annan insats” har – tillsammans med preciserade och definierade insatser – använts i Socialstyrelsens uppgiftsinsamling från kommunerna för den personnummerbaserade officiella statistiken om äldre- och handikappomsorgen. Skälet att inkludera ”annan insats” är att få en så komplett redovisning som möjligt av de individuellt biståndsbeslutade insatserna. ”Annan insats” har i detta sammanhang fungerat som en övriggrupp, men den är otydlig till sin innebörd. Sammantaget uppger mer än 27 procent av svarskommunerna i denna enkät att de ger ”annan insats” till äldre ”i vissa fall” eller ”i samtliga fall” utan biståndsbeslut (Tabell 14).

Tabell 14. Erbjuder kommunen annan insats till äldre personer utan att insatsen föregås av individuellt biståndsbeslut enligt 4 kap. 1 § SoL?

Svar	Andel (%) av alla 205 svarskommuner	Antal kommuner som besvarat denna fråga
Nej	67,8	139
Ja, i vissa fall	9,8	20
Ja, i samtliga fall	17,6	36

Vad insatserna innebär varierar betydligt. Vanligast förekommande är fixarservice (29 kommuner). En annan vanlig inriktning är olika former av stöd till anhöriga till äldre (12 kommuner). I anvisningarna till enkäten framgick att denna målgrupp inte skulle inkluderas i kommunernas svar, men detta villkor har inte följts fullt ut. Andra insatser som nämns är trygghetsboende, hjälp med inköp och varudistribution (som egentligen borde ha ingått i svar för insatsen hemtjänst i form av service), demensteam, trädgårdsskötsel och snöskottning. Kommunernas svar visar tydligt att ”annan insats” är problematisk att tolka. Detta gäller sannolikt även för motsvarande redovisning i den nuvarande officiella statistiken.

Ej biståndsbeslutade insatser till personer med funktionsnedsättning (del B)

Allmänt inriktade insatser

Så kallade allmänt inriktade insatser ingår inte i Socialstyrelsens nuvarande uppgiftsinsamling för officiell statistik om kommunernas insatser till personer med funktionsnedsättning. Det gäller dock verksamheter som når många människor runt om i landet. I en strävan att ge en helhetsbild av kommunernas insatser till den aktuella målgruppen är det därför viktigt att också kunna belysa denna del. I enkäten gavs följande vägledning till kommunerna för att besvara ställda frågor: *”Exempel på allmänt inriktad insats är öppen verksamhet, dvs. verksamhet för social samvaro och annan aktivitet som inte är individuellt behovsprövad. Exempel på öppen verksamhet är kafé-verksamhet och andra träffpunkter som riktar sig till olika målgrupper.”*

Tabell 15. Erbjuder kommunen allmänt inriktade insatser till personer med funktionsnedsättning?

Svar	Andel (%) av alla 185 svarskommuner	Antal kommuner som besvarat denna fråga
Nej	25,4	47
Ja	74,0	137

Nästan tre fjärdedelar av de 185 svarskommunerna uppger att de erbjuder allmänt inriktade insatser till personer med funktionsnedsättning (Tabell 15). I mycket hög grad handlar det om träffpunkter (Tabell 16), vars inriktning kan variera betydligt. Enligt kommunernas textsvar erbjuds samvaro och sysselsättning/aktiviteter t.ex. i form av kulturaktiviteter, studiecirkel, dans, bingo, gymnastik/idrott, gemensam matlagning, utflykter, föredrag

m.m. Ofta finns en kaféverksamhet knuten till träffpunkterna. Den vanligast nämnda målgruppen för insatserna är personer med psykisk funktionsnedsättning. Det förekommer att träffpunkter är öppna även för andra, t.ex. personer i personkrets 1 inom LSS som är över 65 år, personer med fysiska funktionshinder, samt anhöriga.

Tabell 16. Har kommunen träffpunkt/-er som helt eller delvis riktar sig till personer med funktionsnedsättning?

Svar	Andel (%) av alla 185 svarskommuner	Antal kommuner som besvarat denna fråga
Nej	3,8	7
Ja	69,2	128

När det gäller annan allmänt inriktad insats än träffpunkter var detta inte lika vanligt (Tabell 17). Här finns dock ett partiellt bortfall om drygt 20 kommuner jämfört med de kommuner som svarat ”Ja” om de erbjuder allmänt inriktade insatser (Tabell 15).

Tabell 17. Har kommunen annan allmänt inriktad insats till personer med funktionsnedsättning?

Svar	Andel (%) av alla 185 svarskommuner	Antal kommuner som besvarat denna fråga
Nej	38,9	72
Ja	23,2	43

Kontaktperson/Kontaktfamilj

Nästan alla svarskommuner svarar ”Nej” på frågan om insatsen kontaktperson/kontaktfamilj erbjuds utan individuellt biståndsbeslut (Tabell 18). Resultatet är förväntat med tanke på att valet av viss kontaktperson/kontaktfamilj sannolikt föregås av noggranna förberedelser. Som en kommentar till att undantag från biståndsbeslut ändå kan förekomma, nämner en kommun följande om målgruppen i dessa fall: ”Funktionshindrade som saknar egeninsikt om sitt behov av hjälp/stöd och nekar till utredning även om behovet av stöd är tydligt (oftast personer med psykisk ohälsa).”

Tabell 18. Erbjuder kommunen kontaktperson/kontaktfamilj till personer med funktionsnedsättning utan att insatsen föregås av individuellt biståndsbeslut enligt 4 kap. 1 § SoL?

Svar	Andel (%) av alla 185 svarskommuner	Antal kommuner som besvarat denna fråga
Nej	98,4	182
Ja, i vissa fall	1,1	2
Ja, i samtliga fall	0,0	0

Avlösning av anhörig i hemmet

En stor andel, drygt 13 procent, av svarskommunerna erbjuder avlösning utan biståndsbeslut i vissa eller samtliga fall (Tabell 19).

I allmänhet (21 av de 25 kommuner som svarade ”Ja”) finns en volymgräns som villkor för detta. De tidsgränser som nämns varierar från 4 till 25 timmar/månad. De vanligaste alternativen var högst 10 respektive högst 12 timmar/månad.

Tabell 19. Erbjuder kommunen avlösning av anhörig i hemmet till personer med funktionsnedsättning utan att insatsen föregås av individuellt biståndsbeslut enligt 4 kap. 1 § SoL?

Svar	Andel (%) av alla 185 svarskommuner	Antal kommuner som besvarat denna fråga
Nej	86,5	160
Ja, i vissa fall	13,0	24
Ja, i samtliga fall	0,5	1

Dagverksamhet

En stor del av svarskommunerna, drygt 26 procent, erbjuder dagverksamhet i vissa eller samtliga fall utan biståndsbeslut (Tabell 20). Nästan alla av dessa kommuner uppger att målgruppen för insatsen är personer med psykisk funktionsnedsättning eller att den verksamhet som avses gäller socialpsykiatri. Ett par kommuner nämner att målgruppen är personer med dubbeldiagnostik (psykiatri/missbruk). Insatsen kan också erbjudas äldre (över 65 år) utvecklingsstörda som ej längre har daglig verksamhet enligt LSS. En kommun uppger att målgruppen är funktionshindrade med aktivitetsstöd eller sjukersättning som saknar sysselsättning och inte tillhör LSS personkrets 1 eller 2.

I flertalet fall har kommunerna ingen uttalad volymgräns (t.ex. ett visst antal timmar/månad) när denna insats erbjuds utan biståndsbeslut. Det verkar snarast vara öppettider och platsantal som styr.

Tabell 20. Erbjuder kommunen dagverksamhet till personer med funktionsnedsättning utan att insatsen föregås av individuellt biståndsbeslut enligt 4 kap. 1 § SoL?

Svar	Andel (%) av alla 185 svarskommuner	Antal kommuner som besvarat denna fråga
Nej	72,4	134
Ja, i vissa fall	17,8	33
Ja, i samtliga fall	8,6	16

Hemtjänst i form av service

En relativt liten del av svarskommunerna, 7 procent, svarar att de erbjuder hemtjänst i form av service i vissa fall utan biståndsbeslut (Tabell 21). Målgruppen är här genomgående äldre personer, med åldersgränser över 75 eller

80 år som vanligaste alternativ. Det skulle kunna indikera att kommunernas handikappomsorg fortsätter att vara en primär verksamhet för personer med funktionsnedsättning även när dessa blir äldre, snarare än att äldreomsorgen tar över ansvaret.

När en volymgräns finns angiven, handlar det om en begränsad tid, exempelvis upp till 8 timmar/månad.

Tabell 21. Erbjuder kommunen hemtjänst i form av service till personer med funktionsnedsättning i ordinärt boende utan att insatsen föregås av individuellt biståndsbeslut enligt 4 kap. 1 § SoL?

Svar	Andel (%) av alla 185 svarskommuner	Antal kommuner som besvarat denna fråga
Nej	92,4	171
Ja, i vissa fall	7,0	13
Ja, i samtliga fall	0,0	0

Hemtjänst i form av personlig omvårdnad

Nästan alla svarande kommuner erbjuder personlig omvårdnad uteslutande med biståndsbeslut (Tabell 22). Ett undantag kommenteras på följande sätt: ”När det finns uppenbart behov av kommunens stödinsatser kopplas handikappomsorgens personal in för att besöka den enskilde för att motivera till ta emot stöd. Kan pågå både kort till lång period eller när de far illa pågå alltid regelbundet”

Tabell 22. Erbjuder kommunen hemtjänst i form av personlig omvårdnad till personer med funktionsnedsättning i ordinärt boende utan att insatsen föregås av individuellt biståndsbeslut enligt 4 kap. 1 § SoL?

Svar	Andel (%) av alla 185 svarskommuner	Antal kommuner som besvarat denna fråga
Nej	98,4	182
Ja, i vissa fall	1,1	2
Ja, i samtliga fall	0,0	0

Korttidsplats

Närmare 11 procent av svarskommunerna erbjuder korttidsplats i vissa eller samtliga fall utan biståndsbeslut (Tabell 23). Målgrupperna varierar enligt kommunernas svar. Det kan t.ex. gälla funktionshindrade med ett akut behov, personer i behov av trygghetsplats, cancersjuka som vårdas i livets slut, ungdomar med neuropsykiatrisk diagnos eller personer som vårdas av sina anhöriga.

Även tidsgränsen för hur länge insatsen erbjuds utan biståndsbeslut varierar. Intervallet låg på 3–14 dygn för en period eller räknat per månad, där 7 respektive 14 dygn var vanligaste maxvärden.

Tabell 23. Erbjuder kommunen korttidsplats till personer med funktionsnedsättning i ordinärt boende utan att insatsen föregås av individuellt biståndsbeslut enligt 4 kap. 1 § SoL?

Svar	Andel (%) av alla 185 svarskommuner	Antal kommuner som besvarat denna fråga
Nej	89,2	165
Ja, i vissa fall	10,3	19
Ja, i samtliga fall	0,5	1

Ledsagning

Närmare 9 procent av kommunerna erbjuder ledsagning i vissa eller i samtliga fall utan biståndsbeslut (Tabell 24). Oftast finns ingen angiven volymgräns i detta sammanhang.

Målgrupper som nämns (av enstaka kommuner) är personer med psykiska funktionsnedsättningar, personer med dubbeldiagnos, pensionärer, ”alla som önskar” samt ”funktionshindrade som inte vill ha hjälp, men uppenbart inte kunnat åka på läkarbesök utan hjälp”.

Tabell 24. Erbjuder kommunen ledsagning till personer med funktionsnedsättning i ordinärt boende utan att insatsen föregås av individuellt biståndsbeslut enligt 4 kap. 1 § SoL?

Svar	Andel (%) av alla 185 svarskommuner	Antal kommuner som besvarat denna fråga
Nej	91,4	169
Ja, i vissa fall	7,6	14
Ja, i samtliga fall	1,1	2

Trygghetslarm

Drygt 13 procent av de svarande kommunerna uppger att trygghetslarm erbjuds i vissa eller samtliga fall utan individuellt biståndsbeslut till personer med funktionsnedsättning (Tabell 25). Det kan jämföras med motsvarande svar gällande äldre personer (65+ år), där andelen var 21 procent.

Målgruppen är mycket tydligt åldersrelaterad även för personer med funktionsnedsättning. När insatsen ges utan biståndsbeslut finns ofta en nedre åldersgräns om 75 år, men i ett par kommuner redan från 65 års ålder.

Tabell 25. Erbjuder kommunen trygghetslarm till personer med funktionsnedsättning i ordinärt boende utan att insatsen föregås av individuellt biståndsbeslut enligt 4 kap. 1 § SoL?

Svar	Andel (%) av alla 185 svarskommuner	Antal kommuner som besvarat denna fråga
Nej	85,9	159
Ja, i vissa fall	7,0	13
Ja, i samtliga fall	6,5	12

Matdistribution

Cirka 8 procent av de svarande kommunerna erbjuder matdistribution i vissa eller i samtliga fall utan biståndsbeslut (Tabell 26).

På samma vis som gäller för trygghetslarm, så finns ofta en tydlig åldersgräns som ett angivet villkor. Det är äldre personer, från 65, 75 eller 80 år som avses i detta sammanhang. Matdistribution är, liksom trygghetslarm, en insats som administreras och organiseras på ett samordnat sätt i kommunerna. Dessa insatser är därför inte (som regel) hänförliga specifikt till äldre eller handikappomsorgen.

Tabell 26. Erbjuder kommunen matdistribution till personer med funktionsnedsättning i ordinärt boende utan att insatsen föregås av individuellt biståndsbeslut enligt 4 kap. 1 § SoL?

Svar	Andel (%) av alla 185 svarskommuner	Antal kommuner som besvarat denna fråga
Nej	88,6	164
Ja, i vissa fall	5,9	11
Ja, i samtliga fall	2,2	4

Boendestöd

En relativt liten andel, knappt 6 procent, av de svarande kommunerna erbjuder boendestöd utan biståndsbeslut (Tabell 27).

Målgruppen är främst personer med psykisk funktionsnedsättning, och i något fall även i kombination med missbruk. En kommun uppger att målgruppen är personer med demenssymptom eller demens. Ett mer ingående förtydligande är följande: "Insatsen kan ges när den enskilde funktionshindrade med behov av stöd/hjälp inte medger en utredning, eller saknar insikt om sitt behov av stöd. Insatsen ges då under kortare period med syfte att skapa kontakt och förtroende, för att därefter kunna göra utredning och fatta beslut."

Tabell 27. Erbjuder kommunen boendestöd till personer med funktionsnedsättning utan att insatsen föregås av individuellt biståndsbeslut enligt 4 kap. 1 § SoL?

Svar	Andel (%) av alla 185 svarskommuner	Antal kommuner som besvarat denna fråga
Nej	94,1	174
Ja, i vissa fall	5,9	11
Ja, i samtliga fall	0,0	0

Annan insats

Som framgått tidigare (i avsnittet om insatser till äldre personer) är begreppet "annan insats" otydligt till sin innebörd. Det används, jämte andra preciserade insatser, i Socialstyrelsens uppgiftsinsamling från kommunerna som underlag för officiell statistik om äldre- och handikappomsorgen. Motivet

till att inkludera ”annan insats” är att få en så komplett bild som möjligt av de individuellt behovsprövade och beslutade insatserna. Exempel på annan insats som framkom i utredningsarbetet inför Socialstyrelsens omläggning av statistiken 2007 (från mängd- till personnummerbaserade uppgifter) är snöskottning, vilket kan beviljas personer som bor i ordinärt boende.

Sammantaget uppger drygt 15 procent av kommunerna i denna enkät att de ger annan insats ”i vissa fall” eller ”i samtliga fall” utan biståndsbeslut (Tabell 28). Den bild som framträder är dock en mycket disparat. Här nämns insatser som fritidsgrupper, social samvaro, träffpunkter, dagverksamhet, anhörigstöd, öppet stöd hela dygnet i form av telefonkontakt, tvätt och inköp, matlagning, fixarservice m.m. I flertalet fall handlar det därmed om tidigare preciserade insatser i enkäten eller om allmänt inriktade insatser enligt enkätens första fråga.

Tabell 28. Erbjuder kommunen annan insats till personer med funktionsnedsättning utan att insatsen föregås av individuellt biståndsbeslut enligt 4 kap. 1 § SoL?

Svar	Andel (%) av alla 185 svarskommuner	Antal kommuner som besvarat denna fråga
Nej	80,5	149
Ja, i vissa fall	8,6	16
Ja, i samtliga fall	7,0	13

Fortsatt utredning behövs

Resultatet av denna enkät visar att det sannolikt finns luckor i nuvarande officiell statistik om äldre- och handikappomsorgen när det gäller antalet insatser och antalet personer som får del av insatserna. För vissa av insatserna kan det finnas en numerisk underskattning som beror på att 10-20 procent av kommunerna åtminstone i vissa fall erbjuder insats utan individuellt biståndsbeslut. Den relativt höga svarsfrekvensen i enkäten; för äldreomsorgen 205 av rikets 290 kommuner motsvarande 80 procent av befolkningen, och för handikappomsorgen 185 kommuner motsvarande 74 procent av befolkningen, minskar risken för en påtaglig missbedömning vad gäller underläggning i statistiken. Resultatet behöver dock analyseras vidare.

Förutom den bild som ges av denna enkät pekar utvecklingen mot att allt fler kommuner erbjuder serviceinsatser för äldre enligt den nya lagstiftningen, dvs. utan individuell behovsprövning och biståndsbeslut. Det medför, allt annat lika, att den officiella statistiken i minskande grad kommer att spegla kommunernas samlade insatser för denna målgrupp. Det är därför angeläget att utreda om en komplettering av den officiella statistiken kan och bör göras.