

Ekonomisk prövning

av rätten till äldre- och handikappomsorg

Socialstyrelsen klassificerar sin utgivning i olika dokumenttyper. Detta är en **Tillsynsåterföring**. Det innebär att den innehåller en sammanställning av iakttagelser och resultat från regional eller riksomfattande verksamhetstillsyn inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten, hälsoskyddet och smittskyddet. Till tillsynsåterföring räknas också sammanställningar av Lex Maria- och andra anmälningsärenden. Socialstyrelsen svarar för innehåll och slutsatser.

Artikelnr: 2003-109-18
Sättning Maj-Len Sjögren

Förord

Regeringen har givit Socialstyrelsen i uppdrag att, i samarbete med länsstyrelserna, följa *om det förekommer att kommuner inkomstprövar rätten till äldre- och handikappomsorg*. Uppdraget har avgränsats till en nationell granskning av kommunernas policy ifråga om hjälp med städning och inköp av dagligvaror, med fokus på förekomsten av ekonomisk prövning.

Arbetet har genomförts som ett samverkansprojekt mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna. *Bo Engström* vid Socialstyrelsens Äldreenhet har varit projektledare tillika författare av föreliggande rapport. Uppdraget har genomförts i samarbete med en central arbetsgrupp bestående av representanter från respektive myndighet. Från Socialstyrelsen har *Ulla Clevnert*, handikappenheten och *Maria Öman*, statistikenheten, medverkat. Från länsstyrelserna har följande personer medverkat: *Sylvia Ejergård*, länsstyrelsen Stockholm, *Paula Jäverdal*, länsstyrelsen Dalarna och *Caroline Björnholt*, länsstyrelsen Västerbotten. *Maria Öman* vid Socialstyrelsens statistikenhet har svarat för de statistiska underlagsbearbetningarna i föreliggande rapport. Den juridiska kommentar som avslutar rapporten har författats av *Bitte Fritzson* vid Socialstyrelsens socialtjänstavdelning.

Rapporten utgör den nationella redovisningen av Socialstyrelsens och länsstyrelsernas gemensamma uppdrag.

Åsa Börjesson
Avdelningschef
Socialtjänstavdelningen
Socialstyrelsen

Inger Eriksson
Länsöverdirektör
Länsstyrelsen, Dalarnas län

Innehåll

SAMMANFATTNING	7
BAKGRUND OCH SYFTE.....	9
METOD.....	10
ÖVERVÄGANDEN — MÅL OCH RESULTAT	10
<i>Vad ska undersökas?</i>	10
<i>Hur och i vilken omfattning?</i>	10
UPPDRAGETS GENOMFÖRANDE	11
RESULTAT	13
SVARSFREKVENNS.....	13
SVARSBILDEN I 1997:ÅRS STUDIE.....	13
FORMER OCH OMFATTNING AV HJÄLP MED STÄDNING TILL ÄLDRE	14
<i>Bistånd, service eller hänvisning</i>	14
<i>Villkor för hjälp med städning som bistånd</i>	15
<i>Förekomst av generella riktlinjer</i>	16
FORMER OCH OMFATTNING AV HJÄLP MED INKÖP AV DAGLIGVAROR TILL ÄLDRE	17
<i>Bistånd, service eller hänvisning</i>	17
<i>Villkor för hjälp med inköp som bistånd</i>	18
<i>Förekomst av generella riktlinjer</i>	19
FORMER OCH OMFATTNING AV HJÄLP MED STÄDNING OCH INKÖP TILL YNGRE	20
<i>Inledning</i>	20
<i>Hjälp med städning</i>	20
<i>Hjälp med inköp</i>	22
POLICYSKILLNADER INOM KOMMUNER	24
DISKUSSION	26
JURIDISK KOMMENTAR KRING ANHÖRIGPRÖVNING AV RÄTTEN TILL ÄLDRE- OCH HANDIKAPPOMSORG.....	30
REFERENSER.....	31

Sammanfattning

I denna rapport redovisas en nationell studie av kommunal policy vad det gäller hjälp med städning och inköp av dagligvaror. Studien fokuserar särskilt på om kommuner inkomstprövar rätten till dessa insatser. Då undersökta aspekter finns belysta i en tidigare studie från år 1997 har det varit möjligt att göra jämförelser och bedömningar av eventuella förändringar över tid. En begränsning i den tidigare studien var att den endast avsåg den kommunala policyn gentemot personer över 65 år. Således saknas jämförelsemöjlighet över tid för gruppen under 65 år. Studien genomfördes, på samma sätt som den tidigare, som en enkätundersökning omfattande samtliga av landets förvaltningar med äldre- och handikappomsorg som ansvarsområde. Svar erhöles från förvaltningar i nästan samtliga av landets kommuner (97,5 procent av samtliga).

Undersökningen visar att det är mycket ovanligt att inkomstprövning förekommer i landets förvaltningar för äldre- och handikappomsorg, åtminstone bedömt utifrån en kommunal policynivå. Utifrån denna nivå förefaller inkomstprövning, i samband med biståndsbedömning, dessutom ha minskat i omfattning sedan år 1997. Däremot har överraskande stora förändringar inträtt i andra avseenden. Andelen förvaltningar som anger att de prövar om anhöriga och närstående kan utföra insatserna har fördubblats sedan år 1997. En sådan prövning görs nu av flertalet förvaltningar, mot mindre än hälften år 1997. Särskilt omfattande är "anhörigprövningen" vad det gäller make/maka/sammanboende inom hushållet, vilken görs av flertalet. Ungefär var fjärde förvaltning utreder dessutom om anhöriga eller närstående utom hushållet kan utföra insatsen. Resultatet kan överraska inte minst mot bakgrund av att stödet till anhöriga kommit allt mer i fokus under senare år, inte minst i den offentliga debatten kring äldre- och handikappomsorgen. En ökad uppmärksamhet mot anhörigas situation har också kommit till uttryck genom förändringar i socialtjänstlagen och statliga stimulansmedel för att utveckla anhörigstödet ("Anhörig 300"). En rakt motsatt tolkning är dock att denna uppmärksamhet istället skapat acceptans för ökade förväntningar på anhörigas medverkan i vård och omsorg.

Ett annat resultat är att den policy som utvecklats ifråga om basala insatser har blivit mer restriktiv jämfört med förhållandena år 1997. Omfattningen av den hjälp som ges har blivit mindre. Generellt sett städas det mer sällan och omfattande mindre ytor. Det handlas mer sällan och på många håll endast i närmaste butik. Likaså är det en större andel förvaltningar som nu uppger att de lokalt utvecklat generella riktlinjer, dvs. en vägledande bedömning kring vad som kan betraktas som en skälig levnadsnivå för ett kollektiv av brukare (till skillnad från en individuell bedömning). Sammanfattningsvis tyder dessa resultat på en kvantitativ och kvalitativ försämring av den offentliga omsorgen vad gäller basala hjälpinsatser.

I undersökning återfinns endast marginella skillnader i policyn för yngre personer jämfört med den för äldre. I vissa förvaltningar kan smärre skillnader förekomma, exempelvis vad det gäller villkoren för biståndsprövningen. En påtaglig skillnad är dock att kommunerna i mindre utsträckning utarbetats generella riktlinjer för hjälpen till yngre personer jämfört med hjälpen till äldre. En möjlig förklaring kan vara att målgruppen är jämförelsevis mindre och att det därför inte bedömts motiverat att ta fram generella riktlinjer.

Sammanfattningsvis visar undersökningen på *en ökad restriktivitet* när det gäller möjligheterna att få hjälp med basala insatser som städning och inköp av dagligvaror från det offentliga. Prövningen har särskilt skärpts vad gäller om anhöriga eller närstående istället kan utföra dessa insatser. Inkomstprövning av rätten till äldre- och handikappomsorg förefaller dock inte ha fått någon ökad omfattning när det gäller dessa insatser, snarare tvärtom. Om enskilda beviljas hjälp med städning eller inköp har hjälpen också blivit mindre omfattande idag än vad den var för drygt fem år sedan.

Bakgrund och syfte

Socialstyrelsen fick i regleringsbrevet för år 2002 i uppdrag att följa *om det förekommer att kommuner inkomstprövar rätten till äldre- och handikappomsorg*. Länsstyrelserna fick på motsvarande sätt i sitt regleringsbrev i uppdrag att bistå Socialstyrelsen och återrapporera till regeringen om kommuner inkomstprövar rätten till äldre- och handikappomsorg.

Ett tungt vägande skäl till att regeringen initierat dessa uppföljningsuppdrag är att det i förarbetena till den nya socialtjänstlagen (2001:453), med ikraftträdande den 1 januari 2002, poängteras att den enskildes ekonomi inte får avgöra rätten till stöd från samhället i form av äldreomsorg. I regeringens proposition (Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m.) återfinns följande formulering:

”När det gäller bistånd i form av vård- och behandlingsinsatser, stöd och hjälp, bistånd som inte har karaktären av ekonomiskt stöd för livsföringen, blir biståndsbedömningen en annan. Enligt regeringens mening får inte den enskildes ekonomi avgöra om han eller hon skall få biståndsinsatser som han eller hon är i behov av. Äldre eller funktionshindrade människor ska inte behöva få sina biståndsbehov bedömda i relation till sin ekonomi. Enligt nuvarande 35 § SoL har kommunen rätt att ta ut inkomstrelaterade avgifter för den typen av insatser. Den ekonomiska bedömningen kommer därför in vid bestämmandet av vilken avgift som den enskilde skall betala. Regeringen är oroad över den utveckling som har framskyttat från en del håll i landet där äldre människor blivit nekade hemtjänst, i främst ordinärt boende men även i särskilt boende, med hänvisning till att han eller hon har tillräckligt med pengar att själva bekosta t.ex. städning.” (sid 95-96)

Metod

Överväganden — mål och resultat

Vad ska undersökas?

Att undersöka om kommuner inkomstprövar rätten till äldre- och handikappomsorg är ett uppdrag med flera komplikationer och avgränsningsproblem. Huruvida bistandsbehov bedöms i relation till enskildas ekonomi kan bl.a. komma till uttryck i olika kontaktsituationer mellan kommunen och enskilda personer. Ett par tänkbara sådana situationer är en muntlig *förfrågan* om hemtjänst eller särskilt boende eller då en *ansökan* om bistånd behandlas av en biståndshandläggare. I det förstnämnda fallet finns (som regel) ingen dokumentation kring det inträffade, medan det i det andra fallet bör framgå av någon beslutsmotivering i ärendet.

Så som socialtjänstlagen är uppbyggd förutsätter varje förfrågan och ärende en starkt individualiserad bedömning (Socialstyrelsen, 2002). Därmed lägger lagkonstruktionen också ett stort ansvar på den enskilde tjänstemannen. Lagen ger den enskilde handläggaren stor frihet att ta hänsyn till de speciella omständigheterna i det enskilda fallet och möjlighet att ”skraddarsy” en individuell lösning. I förhållande till lagen är kommunala policydokument av underordnad betydelse. Åtminstone är det så ”det är tänkt”. Om det är så i praktiken finns dock anledning att ifrågasätta. En rimlig hypotes torde vara att inflytandet av lokala policydokument är betydande även på handläggarnivån. Om kommunstyrelsen, socialnämnden eller förvaltningschefen beslutat om att ekonomisk prövning regelmässigt ska göras torde det sannolikt krävas mycket för att en enskild handläggare ska frångå ett sådant ställningstagande i sin egen tjänsteutövning.

Med hänvisning till ovanstående torde en kartläggning av kommunernas policy, vad det gäller att inkomstpröva rätten till bistånd, ge en tämligen god bild av den praxis som utvecklats i mötet mellan enskilda och kommunernas handläggare. Likafullt fångar en sådan kartläggning inte vad som verkligen utspelar sig i mötet mellan enskilda och kommunens tjänstemän, utan bör snarast betraktas som ett ”närmevärde” till detta förhållande. En komplikation när det gäller kommunal policy är vidare att en sådan kan förekomma i såväl skriftlig som muntlig form. I det fall den är skriftlig är den självfallet mer lättillgänglig för en utifrånkommande granskare än då den är muntlig.

Hur och i vilken omfattning?

Så som uppdraget är formulerat efterfrågar regeringen (1) en *nationell kartläggning*. Uppdragsformuleringen ”att *följa* om det förekommer” kan dels tolkas som att regeringen önskar (2) en *bedömning över tid*, dels som att ambitionsnivån i uppdraget främst bör vara att ge (3) en *beskrivning*, till

skillnad från ambitionen att närmare genomlysa och analysera företeelsens förekomst (jämför begreppen uppföljning/utvärdering).

En rikstäckande kartläggning av om kommuner inkomstprövar rätten till äldreomsorg ingick som en del i en rikstäckande studie av vissa bistånds- och serviceinsatser som genomfördes av Socialstyrelsen, i samarbete med länsstyrelsernas sociala enheter, i mars 1997. Resultatet finns redovisat i rapporten "Hjälp till vardags – kommunala riktlinjer och rättspraxis inom äldreomsorgen". Härutöver finns enstaka och lokala rapporter om att inkomstprövning förekommer. Den studie som genomfördes år 1997 utgör emellertid en unik referens för att i riksmåttstock bedöma om förändringar ägt rum över tid. En begränsning är dock att studien fokuserade på kommunal policy gällande äldre personer (65 år och äldre). Det är därför okänt om skillnader görs beträffande olika åldersgrupper.

Uppdragsformuleringen implicerar att kartläggningen ska vara beskrivande, presenteras i kvantifierande termer, vara kvantitativt orienterad. Uppgifter om orsaker och processer kring företeelsens framväxt torde således falla utanför undersökningens ram.

Ovanstående överväganden kring vad som ska undersökas och tolkning av uppdragsdirektiven har utmynnat i att regeringsuppdraget fokuserat på *en rikstäckande kartläggning av kommunal policy*. Den kvantitativa och beskrivande ansatsen har talat för enkäten som metod. En förlaga har i detta avseende också funnits i studien från år 1997.

Uppdragets genomförande

Uppdraget genomfördes som ett samverkansprojekt mellan Socialstyrelsen och landets länsstyrelser via en central arbetsgrupp med representanter från båda parter. Inledningsvis genomförde den centrala arbetsgruppen en smärre omarbetning av den enkät som användes i den tidigare nämnda studien från år 1997. Omarbetningen innebar att frågeställningen om inkomstprövning avgränsades till s.k. serviceinsatser av det slag som angivits i den tidigare nämnda propositionen, där städning särskilt omnämns. Därutöver inkluderades även frågor kring hjälp med inköp av dagligvaror. Med tanke på att policyn kan skilja sig mellan äldre och yngre kompletterades enkäten frågor gällande personer under 65 år.

Den enkät som slutligen fastställdes distribuerades av Socialstyrelsen till förvaltningar med ansvar för äldre- och handikappomsorg. Enkäten var ställd till förvaltningschefer för äldre- och handikappomsorg eller motsvarande befattningshavare. I de fall förvaltningen var delad i en s.k. beställarutförarorganisation anvisades enkäten till förvaltningschefen på beställarsidan. Enkäten returnerades därefter till länsstyrelsen i det län där förvaltningen var belägen.

Respektive länsstyrelse har via en för regeringsuppdraget *särskilt utsedd kontaktperson* ansvarat för att:

1. före utskick av enkäten kontrollera Socialstyrelsens adressuppgifter i syfte att undvika felaktigt utskick,
2. samla in enkäterna från förvaltningarna i länet,
3. vid behov svara för påminnelser till förvaltningarna i länet,
4. genomföra en förstahandskontroll att enkäterna varit logiskt ifyllda, dock inte att värdera svaren, samt
5. skicka enkäterna åter till Socialstyrelsen .

Datainsamlingen genomfördes under november–december 2002.

Resultat

Svarsfrekvens

Enkätformuläret distribuerades till samtliga kommuner och kommundels-/stadsdelsförvaltningar i landet. Vid tidpunkten för utskicket innebar det sammanlagt 399 förvaltningar med verksamhet i form av äldre- och handikappomsorg. Av landets kommuner hade 15 stycken kommundels-/stadsdelsnämnder vid tidpunkten för utskicket. I dessa 15 kommuner återfanns sammanlagt 125 förvaltningar för äldre- och handikappomsorg (av de totalt 399 förvaltningarna).

Enkät svar inkom från 314 förvaltningar¹. Av dessa var nio enkät svar från kommuner med kommun-/stadsdelar där man valt att besvara enkäterna kommuncentralt istället för lokalt, i respektive kommun- eller stadsdel². Sammantaget medförde det svarsmonstret ett bortfall av 71 enkät svar. Om undersökningspopulationen justeras med hänsyn till detta omfattar den 328 istället för 399 förvaltningar. Svarsfrekvensen på förvaltningsnivå blir då $314/328 = 95,7$ procent. Räknat på kommunnivå har svar inkommit från 282 av 289 kommuner (år 2002), dvs. en svarsfrekvens om 97,5 procent.

Svarsbilden i 1997:års studie

I '97:års studie var svarsfrekvensen på "förvaltningsnivå" (kommuner inklusive svar från kommundelar/stadsdelar) 94 procent och räknat på kommunnivå 97 procent. Svarsfrekvensen i denna undersökning är således något högre. En väsentlig skillnad gäller dock svarsbildens karaktär med avseende på antalet enkäter som besvarats på lokal respektive kommuncentral nivå. I '97:års studie besvarades ett betydligt större antal enkäter på kommundels- eller stadsdelsnivå. Sammanlagt omfattade också den totala svarsmonstren 407 enkät svar mot 314 svar i årets undersökning, dvs. drygt en femtedel mindre. I '97:års studie erhöles svar på kommundels- eller stadsdelsnivå från sammanlagt 19 kommuner. I denna studie erhöles sådana svar endast från sex kommuner med kommun-/stadsdelsnämnder³.

Liksom i 97:års undersökning har det interna bortfallet, dvs. enkät svar där respondenter utelämnat att svara på vissa frågor, varit mycket begränsat. På

¹ De kommuner (kommundelar) som inte svarat är följande: Uppsala (Björklunge-Bälinge, Knivsta, Rasbo), Åtvidaberg, Klippan, Laxå, Hällefors, Kumla och Gävle.

² Följande kommuner har valt att svara kommuncentralt (antal förvaltningar anges inom parentes): Stockholm (18), Södertälje (5), Huddinge (6), Malmö (10), Borås (10), Norrköping (10), Örebro (14), Sandviken (3), Umeå (4).

³ Kommuner där svar erhöles från kommundelar är följande: Uppsala, Göteborg, Hudiksvall, Västerås, Köping, Kalmar.

samma sätt som 97:års studie har utelämnade svar i den följande resultatredovisningen (internt/partiellt bortfall) hanterats som att uppgift saknas.

Former och omfattning av hjälp med städning till äldre

Bistånd, service eller hänvisning

Formerna för hur kommunerna tillhandahåller sociala tjänster kan variera. På en övergripande nivå kan två former urskiljas; som bistånd (efter biståndsprövning) eller som service (utan biståndsprövning). Den inledande huvudfrågan i undersökningen fokuserade på formerna för att tillhandahålla hjälp med städning då äldre personer vänder sig till kommunen när de inte anser sig klara denna uppgift själv. Frågan avgränsade sig till personer som enbart efterfrågade hjälp med städning och i vilken form de i första hand erbjöds denna hjälp från kommunen⁴.

Tabell 1: *Former för tillhandahållandet av städning till äldre (som inte efterfrågar annan hjälp) i landets förvaltningar för äldre- och handikappomsorg i december 2002 respektive april 1997.*

Former	December 2002		April 1997
	Antal (N=314)	Andel %	Andel %
• Som bistånd efter utredning/ prövning av behovet (4 kap, § 1 SoL resp. § 6 SoL)	299	95	92
• Som service , dvs. tjänsten tillhandahålles av kommunen utan biståndsprövning (3 kap, § 6 SoL resp. § 10 SoL)	3	1	3
• Enskilda hänvisas till privata städfirmor	10	3	5
• Erbjuds på annat sätt än bistånd, service eller hänvisning ⁵	2	0,6	0,2

Som framgår av tabell 1 tillhandahåller en majoritet av förvaltningarna hjälp med städning som bistånd efter utredning/prövning av behovet (95 procent). Övriga former är mindre frekvent förekommande. Det förekommer att städning erbjuds som service (1 procent), jämförelsevis vanligare är dock att enskilda hänvisas till privata städfirmor (3 procent).

⁴ Frågan hade följande lydelse: "I vilken form erbjuder kommunen vanligtvis (i första hand) äldre personer hjälp med städning, om de inte anser sig klara detta själv?"

⁵ I 2002:års undersökning uppgav två förvaltningar att hjälpen tillhandahölls genom ett projekt mellan socialförvaltningen och arbetsförmedlingen för att bereda personer sysselsättning respektive av personer i arbetsmarknadsåtgärder (s.k. kommunalt servicelag).

Jämfört med 1997:års studie är svarsmönstret ungefär detsamma. Andelen som i första hand tillhandahåller städning som bistånd har dock ökat något, medan andelen som erbjuder städhjälp som service minskat.

Villkor för hjälp med städning som bistånd

De förvaltningar som uppgivit att de i första hand tillhandahåller städning som bistånd tillfrågades om vilka villkor (eller villkorskombinationer) som måste vara uppfyllda för att bistånd ska beviljas. Utfallet redovisas i tabell 2.

Tabell 2: Villkor för hjälp med städning då det ges som bistånd i december 2002 respektive april 1997 utan hänsyn till villkorskombinationer.

Villkor	December 2002		April 1997
	Antal (N=299)	Andel %	Andel %
• Hon/han ska helt eller delvis ej vara kapabel att själv utföra städning	294	98	93
• Insatsen kan inte utföras av make/maka/ sammanboende eller annan hushållsmedlem	261	87	45
• Insatsen kan inte utföras av annan anhörig eller närstående utom hushållet	70	23	
• Hon/han ska inte ha ekonomiska resurser att själv bekosta städning genom städfirma (ek. prövning)	11	4	8
• Annat ⁶	20	7	7

Av tabell 2 framgår att ett grundläggande villkor för att erhålla städning som bistånd inte oväntat är att den enskilde helt eller delvis inte ska vara kapabel att utföra städning. Detta villkor anges av så gott som samtliga (98 procent). Nästan lika stor omfattning har att förvaltningen utreder om insatsen kan utföras av make/maka/sammanboende (87 procent). Närmare en fjärdedel undersöker även om annan anhörig/närstående *utom hushållet* kan utföra insatsen (23 procent).

Ekonomisk prövning av om den enskilde själv kan bekosta insatsen via städfirma har däremot en betydligt mindre omfattning än ovanstående villkorsprövning. Endast elva förvaltningar eller 4 procent av de förvaltningar som i första hand ger hjälp med städning efter biståndsprövning (vilket är majoriteten av samtliga förvaltningar).

⁶ Av dessa uppgav nio förvaltningar att insatsen även kunde ges som avlastning till anhöriga/anhörigstöd. Fyra uppgav att insatsen kunde ges om den enskilde av olika skäl ej hade förmåga att själv anlita städfirma. Fyra uppgav att hjälp med städning endast gavs om den enskilde också hade ett omvårdnadsbehov. Övriga tre förvaltningar uppgav andra skäl (att hjälpen inte kunde utföras av en viss förvald utförare, att alla andra möjligheter skulle vara uttömda).

Jämfört med 1997 års studie har svarsbilden förändrats i vissa avseenden. Andelen som utreder att den enskilde ej är kapabel att utföra städning har ökat något, andelen som genomför någon ekonomisk prövning har däremot halverats. Den mest dramatisk förändringen gäller dock huruvida förvaltningarna utreder anhöriga och närståendes möjligheter att utföra insatserna. Andelen har i det närmaste fördubblats jämfört med 1997. Från att ha förekommit i mindre än hälften av förvaltningarna, förekommer det nu hos närmare nio av tio förvaltningar.

I 1997 års enkätformulär särskildes aldrig makar/sammanboende inom hushållet från andra anhöriga/närstående utom hushållet. Utifrån kommentarer i 1997 års studie kan emellertid antas att flertalet svar avsåg utredning av förmågan hos make/maka/sammanboende och till mindre del andra anhöriga, således en proportionell fördelning liknande den i den här aktuella undersökningen. Med kunskap om det förhållandet kan antas att en ökning av utredningar kring anhörigas förmåga gäller både ifråga om personer inom som utom hushållet.

Förekomst av generella riktlinjer

En annan central fråga i studien avsåg förekomsten av (lokala) generella riktlinjer för hjälp med städning till äldre. I detta avseende uppgav flertalet, 83 procent, att sådana förekom⁷. I 1997 års studie uppgav 71 procent att motsvarande riktlinjer förekom.

De förvaltningar som uppgav att det fanns generella riktlinjer för städningen tillfrågades om innehållet i dessa riktlinjer i vissa avseenden. Den inledande frågan gällde *hur många rum* städhjälpens omfattade för en ensamstående person. En majoritet, 83 procent, uppgav här att städningen maximalt omfattade två rum och kök. Övriga, med undantag från en förvaltning, angav fler rum. Omkring en procent av förvaltningarna framförde att den fysiska omfattningen helt styrdes av behov hos den enskilde. Vidare tillfrågades förvaltningarna om *hur ofta* en ensamstående person kunde få städad. Här angav flertalet, 58 procent, en gång var 14:e dag. En dryg fjärdedel (26 procent) angav en gång var tredje vecka. Drygt var tionde förvaltning angav att städfrekvensen anpassades till individuella behov om särskilda skäl förelåg, exempelvis astma och allergiska besvär/sjukdomar.

Slutligen tillfrågades de förvaltningar som hade generella riktlinjer om det fanns mer ingående riktlinjer⁸ kring hjälp med städning utöver riktlinjer kring antalet rum och städfrekvens. Flertalet, 71 procent, uppgav att så var fallet.

⁷ 3 procent besvarade inte frågan (internt bortfall).

⁸ Frågan var formulerad på följande sätt: "Finns mer ingående riktlinjer kring hjälp med städning, t ex sådant som inte ingår i städningen; piska mattor, dammtorka kristallkronor o. dyl.)?"

I 1997 års studie begränsades städningen för en ensamstående person till maximalt två rum och kök av något färre förvaltningar. Policyn beträffande hur ofta det städades var också generösare i 1997 års studie, en större andel angav var 14:e dag (+ 9 procentenheter) och färre var tredje vecka (- 15 procentenheter). Likaså var det en lägre andel av förvaltningarna som uppgav att de hade mer ingående generella riktlinjer, 67 procent (- 3 procentenheter).

De förvaltningar som inte hade generella riktlinjer, 14 procent, tillfrågades på vilket sätt omfattning och frekvens avgjordes i det enskilda fallet. En majoritet av dessa (37 av 45 förvaltningar) uppgav att det avgjordes utifrån omständigheter i det enskilda fallet, men att det fanns en *handläggpraxis* som normerade omfattning och frekvens. En majoritet av förvaltningarna uppgav att omfattningen var två rum och kök och städfrekvensen en gång var 14:e dag för en ensamstående person. Beträffande förvaltningar som saknade generella riktlinjer var utfallet i 1997 års studie likartat.

Former och omfattning av hjälp med inköp av dagligvaror till äldre

Bistånd, service eller hänvisning

Efter frågor kring former och omfattning av städning upprepades samma frågor med avseende på hjälp med inköp av dagligvaror. Följaktligen avsåg den inledande frågan i vilken form kommunen vanligtvis erbjöd äldre personer hjälp med inköp av dagligvaror, om de inte ansåg sig klara detta själva.

Tabell 3: *Former för tillhandahållandet av hjälp med inköp av dagligvaror till äldre i landets förvaltningar för äldre- och handikappomsorg i december 2002 respektive april 1997.*

Former	December 2002		April 1997
	Antal (N=309)	Andel %	Andel %
• Som bistånd efter utredning/prövning av behovet (4 kap, § 1 SoL resp. § 6 SoL)	286	93	92
• Som service , dvs. tjänsten tillhandahålles av kommunen utan biståndsprövning (3 kap, § 6 SoL resp. § 10 SoL)	4	1	1
• Enskilda hänvisas till varuhemsändning från livsmedelshandlare	19	6	6
• Erbjuds på annat sätt än bistånd, service eller hänvisning	0	0	0

(Bortfall 2002 =5,8 procent)

Som framgår av tabell 3 tillhandahåller en majoritet av förvaltningarna hjälp med inköp av dagligvaror efter biståndsprövning (93 procent). I viss omfattning hänvisas till varuhemsändning från livsmedelshandlare (6 procent). Jämfört med hjälp med städning är hänvisning till en privat aktör ungefär dubbelt så vanligt när det gäller hjälp med inköp.

Som framgår av tabell 3 var svarsmönstret i 1997:års studie nästan identiskt med det som erhöles i denna undersökning. En marginell ökning kan noteras ifråga om andelen som i första hand erbjuder hjälp med inköp av dagligvaror efter biståndsprövning.

Villkor för hjälp med inköp som bistånd

Liksom ifråga om städhjälp tillfrågades de förvaltningar som uppgivit att de i första hand tillhandahåller inköp som bistånd om vilka villkor (eller villkorskombinationer) som måste vara uppfyllda för att bistånd ska beviljas. Utfallet redovisas i tabell 4.

Tabell 4: Villkor för hjälp med inköp då det ges som bistånd i december 2002 respektive april 1997 utan hänsyn till villkorskombinationer.

Villkor	December 2002		April 1997
	Antal (N=286)	Andel %	Andel %
• Hon/han ska helt eller delvis ej vara kapabel att själv ta sig till livsmedelsaffär	278	97	91
• Hon/han ska ej vara kapabel att själv planera och genomföra beställning av dagligvaror från livsmedelshandlare.	167	58	60
• Insatsen kan inte utföras av make/maka/ sammanboende eller annan hushållsmedlem	269	94	46
• Insatsen kan inte utföras av annan anhörig eller närstående utom hushållet	76	27	
• Hon/han ska inte ha ekonomiska resurser att själv bekosta varuhemsändning genom livsmedelsaffär (ekonomisk prövning)	1	0,3	4
• Varuhemsändning ska inte finnas att tillgå på orten	52	18	-
• Annat ⁹	21	7	15

⁹ Här nämns en rad olika villkor vilka exempelvis kan handla att den enskilde inte klarar av att packa upp och ta emot dagligvaror (tre förvaltningar), att hjälpen kan ges som avlastning till anhöriga (tre förvaltningar), att den enskilde inte klarar att göra beställningar via Internet, ofta försöksverksamhet (tre förvaltningar), att hjälp med inköp endast beviljas om det kan motiveras utifrån ett behov av aktivering, (två förvaltningar) att hjälpen endast ges om personen också har behov av omvårdnadsinsatser (en förvaltning) m.m.

Av tabell 4 framgår att det vanligaste villkoret, inte oväntat, var att den enskilde helt eller delvis inte skulle vara kapabel att själv ta sig till en livsmedelsaffär, vilket angavs av nästan samtliga (97 procent). Nästan lika vanligt var att förvaltningen prövade om insatsen kunde utföras av make/maka/sammanboende eller annan hushållsmedlem (94 procent). Flertalet prövade även huruvida den enskilde själv var kapabel att planera och genomföra en beställning av dagligvaror från en livsmedelshandlare. En dryg fjärdedel prövade om insatsen kunde utföras av annan anhörig eller närstående utom hushållet. Närmare en femtedel av förvaltningarna angav att varuhemsändning inte ska finnas att tillgå på orten som en förutsättning för att bistånd ska beviljas. Ekonomisk prövning av om den enskilde själv kunde bekosta insatsen via varuhemsändning från livsmedelsaffär har däremot nästan obefintlig omfattning, anges endast av en förvaltning.

Jämfört med 1997 års studie har svarsbilden förändrats i vissa avseenden. Andelen som utreder att den enskilde ej är kapabel att ta sig till livsmedelsaffär, har ökat något. Däremot har andelen som genomför någon ekonomisk prövning nästan helt reducerats. Den mest dramatisk förändringen gäller dock huruvida förvaltningarna utreder anhöriga och närståendes möjligheter att utföra insatserna. I detta avseende har andelen fördubblats jämfört med 1997. Från att ha förekommit i mindre än hälften av förvaltningarna, förekommer det nu hos flertalet.

I 1997 års enkätformulär särskiljdes aldrig makar/sammanboende inom hushållet från andra anhöriga/närstående utom hushållet. Utifrån kommentarer i 1997 års studie framgår dock att flertalet svar avsåg prövning av förmågan hos make/maka eller annan sammanboende. Med kunskap om det kan förmodas att ökningen sedan 1997 varit mest dramatisk när det gäller utredningar kring närstående inom hushållet, om än också betydande när det gäller personer utom hushållet.

Förekomst av generella riktlinjer

En annan central fråga rörde förekomsten av (lokala) generella riktlinjer för hjälp med inköp av dagligvaror till äldre. I detta avseende uppgav flertalet, 66 procent, att sådana förekom¹⁰. I 1997 års studie var motsvarande andel 48 procent.

De förvaltningar som uppgav att det fanns generella riktlinjer för inköp av dagligvaror tillfrågades om innehållet i dessa. Den inledande frågan gällde *frekvensen/periodiciteten* för en ensamboende person. Här uppgav flertalet, 69 procent, att inköp maximalt gjordes en gång per vecka. Knappt en fjärdedel, 24 procent, uppgav maximalt två gånger per vecka. Ytterligare en fråga avsåg om inköp kunde göras *i flera livsmedelsaffärer*, om flera affärer fanns inom gångavstånd från bostaden. I det avseendet svarade flertalet nej, 57 procent. En majoritet av dessa angav dessutom att inköp endast gjordes i närmaste affär (40 procent av samtliga med riktlinjer). Vidare tillfrågades förvaltningarna om äldre får *följa med personal till livsmedelsaffären* om de

¹⁰ 7 procent besvarade inte frågan (internt bortfall).

så önskar. Närmare hälften uppgav att så kunde vara fallet om det motiverades utifrån ett behov av aktivering/rehabilitering, 48 procent. En tredjedel, 33 procent, hade en villkorslöst bejakande inställning till detta.

Slutligen avsåg en fråga om det förekom mer ingående riktlinjer, beträffande andra aspekter än ovannämnda (t.ex. vad det gäller inköp på systembolag, inköp av mer skrymmande varor m.m.). En femtedel, 20 procent, uppgav att så var fallet.

Jämfört med 1997 års studie kan en ökad restriktivitet konstateras beträffande hur ofta en ensamboende person kan få hjälp med inköp. År 1997 var andelen som uppgav maximalt en gång per vecka 53 procent respektive maximalt två gånger per vecka 37 procent. Likaså var andelen som uppgav att inköp endast gjordes i en affär något lägre, 53 procent. Vidare hade en majoritet, 51 procent, en villkorslöst bejakande inställning beträffande att få följa med vårdbiträdena till livsmedelsaffären.

De förvaltningar som inte hade generella riktlinjer, 27 procent, tillfrågades på vilket sätt som omfattning och frekvens avgjordes i det enskilda fallet. En majoritet av dessa (53 av 85 förvaltningar) uppgav att det avgjordes utifrån omständigheter i det enskilda fallet, men att det fanns en *handläggarpraxis* som normerade omfattning och frekvens. En majoritet av förvaltningarna uppgav att omfattningen var en gång per vecka för en ensamstående person. Beträffande förvaltningar som saknade generella riktlinjer var utfallet i 1997 års studie likartat.

Former och omfattning av hjälp med städning och inköp till yngre

Inledning

De undersökningsaspekter som presenterades i det föregående upprepades i enkätens andra avdelning, men avsåg då hjälp till yngre personer. Med yngre personer avsågs i detta sammanhang personer under 65 år. Beträffande denna grupp finns ingen jämförelsemöjlighet bakåt i tiden. Det är däremot möjligt att jämföra utfallet för de yngre med utfallet för de äldre över 65 år.

Hjälp med städning

En översiktlig sammanställning av former för tillhandahållande av hjälp med städning, villkor vid biståndsprövning och förekomst av generella riktlinjer när det gäller yngre redovisas nedan. Som en referens redovisas resultatet för personer över 65 år i denna undersökning.

Tabell 5: *Hjälp med städning till yngre: former för tillhandahållandet, villkor för bistånd och förekomst av generella riktlinjer i landets förvaltningar för äldre- och handikappomsorg i december 2002. Som en referens redovisas förhållanden för personer över 65 år vid samma tidpunkt.*

Former	Yngre (< 65 år) Andel %	Äldre (65 år +) Andel %	Differens (Y-Ä) *)
• Som bistånd efter utredning/ prövning av behovet (4 kap, § 1 SoL resp. § 6 SoL)	95	95	0
• Som service , dvs. tjänsten tillhandahålles av kommunen utan biståndsprövning (3 kap, § 6 SoL resp. § 10 SoL)	0,3	1,0	-0,7
• Enskilda hänvisas till privata städfirmor	4	3	+1
• Erbjuds på annat sätt än bistånd, service eller hänvisning	0,3	0,6	-0,3
Villkor			
• Hon/han ska helt eller delvis ej vara kapabel att själv utföra städning	99	98	+1
• Insatsen kan inte utföras av make/maka/ sammanboende eller annan hushållsmedlem	89	87	+2
• Insatsen kan inte utföras av annan anhörig eller närstående utom hushållet	26	23	+3
• Hon/han ska inte ha ekonomiska resurser att själv bekosta städning genom städfirma (ek. prövning)	4	4	0
• Annat	5	7	-2
Förekomst av generella riktlinjer			
• Förvaltningar med generella riktlinjer	69	83	- 14

*) Skillnader överstigande *en* procentenhet markeras med fetstil.

Som framgår av tabell 5 är skillnaderna i policy vad gäller former för tillhandahållande och biståndsvillkor för hjälp med städning marginella då yngre jämförs med äldre. Allmänt sett föreligger inga större skillnader i dessa avseenden. Möjligen är prövningen av om anhöriga/närstående kan utföra insatsen något mer omfattande för yngre.

Vidare kan noteras att ekonomisk prövning av om den enskilde själv kan bekosta insatsen via städfirma, har ungefär samma omfattning som för äldre,

dvs. är mindre vanligt förekommande. Däremot finns en något större skillnad när det gäller förekomsten av (lokala) generella riktlinjer för städhjälp till yngre jämfört med äldre. Det är mindre vanligt förekommande för yngre (-14 procentenheter).

Beträffande de förvaltningar som utarbetat generella riktlinjer går mönstret igen från den policy som gäller för äldre. En klar majoritet angav att hjälp med städning för en ensamstående person maximalt omfattade två rum och kök (85 procent). Likaså uppgav flertalet att det städades en gång var 14:e dag (60 procent). Omkring en fjärdedel uppgav var tredje vecka (26 procent). Vidare uppgav en majoritet (70 procent), liksom var fallet med de äldre, att det utöver ovannämnda normer fanns mer ingående riktlinjer kring hjälp med städning.

Bland de förvaltningar som uppgav att generella riktlinjer saknades, 31 procent, uppgav flertalet att en normering existerade i handläggarpraxis (54 av 76 förvaltningar). Liksom var fallet bland de äldre sammanföll denna praxis, vad det gäller omfattning och frekvens, med den som utvecklats hos förvaltningar med generella riktlinjer enligt ovanstående.

Hjälp med inköp

När det gäller hjälp med inköp av dagligvaror till yngre presenteras på samma sätt som tidigare en översiktlig sammanställning av former för tillhandahållande, villkor vid biståndsprövning och förekomst av generella riktlinjer, tabell 6. Som en referens redovisas också resultatet för personer över 65 år i denna undersökning.

Tabell 6: *Hjälp med inköp av dagligvaror till yngre: former för tillhandahållandet, villkor för bistånd och förekomst av generella riktlinjer i landets förvaltningar för äldre- och handikappomsorg i december 2002. Som en referens redovisas förhållanden för personer över 65 år vid samma tidpunkt.*

Former	Yngre (< 65 år) Andel %	Äldre (65 år +) Andel %	Differens (Y-Ä *)
• Som bistånd efter utredning/prövning av behovet (4 kap, § 1 SoL resp. § 6 SoL)	92	93	-1
• Som service , d.v.s. tjänsten tillhandahålles av kommunen utan biståndsprövning (3 kap, § 6 SoL resp. § 10 SoL)	0	1	-1
• Enskilda hänvisas till varuhemsändning från livsmedelshandlare	6	6	0
• Erbjuds på annat sätt än bistånd, service eller hänvisning	0	0	0

Villkor	Yngre (< 65 år) Andel %	Äldre (65 år +) Andel %	Differens (Y-Ä) *)
• Hon/han ska helt eller delvis ej vara kapabel att själv ta sig till livsmedelsaffär	97	97	0
• Hon/han ska ej vara kapabel att själv planera och genomföra beställning av dagligvaror från livsmedelshandlare.	61	58	+3
• Insatsen kan inte utföras av make/maka/ sammanboende eller annan hushållsmedlem	87	94	-7
• Insatsen kan inte utföras av annan anhörig eller närstående utom hushållet	27	27	0
• Hon/han ska inte ha ekonomiska resurser att själv bekosta varuhemsändning genom livsmedelsaffär (ekonomisk prövning)	0,3	0,3	0
• Varuhemsändning ska inte finnas att tillgå på orten	14	18	-4
• Annat	3	7	-4

Förekomst av generella riktlinjer

• Förvaltningar med generella riktlinjer	59	66	-7
---	----	----	----

*) Skillnader överstigande *en* procentenhet markeras med fetstil.

Som framgår av tabell 6 är skillnaderna i policy vad det gäller former för att tillhandahålla hjälp med inköp av dagligvaror marginella då yngre jämförs med äldre. Allmänt sett föreligger inga större skillnader i dessa avseenden. Däremot finns smärre skillnader när det gäller villkoren vid biståndsprövningen. Allmänt sett förefaller prövningen inte lika omfattande med avseende på några villkor, till skillnad från hjälp med städning till yngre där prövningen istället var något mer omfattande vid jämförelse med prövningen för äldre. Främst gäller det villkoret om att pröva huruvida make/maka/ sammanboende inom hushållet kan utföra insatsen. Samtidigt får noteras att majoriteten ändå prövar detta. Det kan också noteras att ekonomisk prövning, som var fallet för de äldre, knappt alls förekommer när det gäller hjälp med inköp av dagligvaror. Vidare är en skillnad, vid jämförelse med policyn för äldre, att andelen förvaltningar med generella riktlinjer är mindre (- 7 procentenheter). En liknande differens återfanns som bekant även när det gäller städhjälp till yngre.

Beträffande förvaltningar som utarbetat generella riktlinjer går mönstret igen från policyn för äldre. En klar majoritet anger att hjälp med inköp av

dagligvaror erbjuds en ensamstående en gång per vecka (65 procent). En fjärdedel anger två gånger per vecka (25 procent). Likaså anger en majoritet att inköp endast görs i en affär (57 procent), flertalet av dessa endast i närmaste affär (40 procent av samtliga med riktlinjer). När det gäller att följa med till livsmedelsaffären hade en tredjedel av förvaltningarna med generella riktlinjer en villkorslöst bejakande inställning till detta (33 procent), medan närmare hälften uppgav att det skulle motiveras utifrån ett behov av aktivering/rehabilitering (48 procent). Även dessa mönster går igen från policyn för äldre.

En lika stor andel av förvaltningarna med generella riktlinjer, som var fallet med de äldre, uppgav att det förekom mer ingående riktlinjer, beträffande andra aspekter än ovan nämnda (t.ex. vad det gäller inköp på systembolag, inköp av mer skrymmande varor m.m.), sammanlagt 20 procent av förvaltningarna.

Förvaltningar som inte hade generella riktlinjer, 35 procent, följde det mönster som är känt sedan tidigare. Flertalet uppgav att en normering existerade i handläggarpaxis (62 procent). Liksom var fallet bland de äldre sammanföll denna paxis, vad det gäller omfattning och frekvens, med den som utvecklats hos förvaltningar med generella riktlinjer enligt ovanstående.

Polycyskillnader inom kommuner

I den undersökning som genomfördes år 1997 analyserades om skillnader förelåg i policy inom kommunerna. Dessa analyser möjliggjordes genom att sammanlagt 19 kommuner deltog med sina respektive kommundels-/stadsdelsförvaltningar.

I korthet visade analyserna att spridningen i policy var tämligen omfattande inom kommunerna. Exempelvis var det endast i tre av de 19 kommunerna som samtliga kommundels-/stadsdelsförvaltningar uppgav samma villkor för att enskilda skulle erhålla bistånd i form av hjälp med städning. Vidare erhöles samma svar inom mindre än hälften av kommunerna beträffande förekomsten av lokala generella riktlinjer.

I denna undersökning har emellertid endast sex kommuner deltagit med svar från stadsdels-/kommundelsförvaltningar¹¹. Samtidigt har endast två av dessa medverkat med en större mängd stadsdelsförvaltningar, Göteborg och Uppsala. Det betyder att möjligheterna att göra några mer omfattande analyser, vad gäller eventuella skillnader i policy inom en kommun, varit begränsade och inte särskilt meningsfulla i denna undersökning.

Detta till trots har dock ett par enkla analyser företagits, avseende Göteborg och Uppsala, vad gäller formerna för att tillhandahålla städ-/inköphjälp och förekomsten av generella riktlinjer. När det gäller formerna svarar samtliga förvaltningar unisont, i båda städerna, att hjälpen i första hand erbjuds efter

¹¹ Uppsala, Göteborg, Hudiksvall, Kalmar, Västerås och Köping.

biståndsprövning. I sammanhanget kan noteras att också i 1997:års undersökning var samstämmigheten störst när det gäller just denna aspekt. Ifråga om förekomsten av generella riktlinjer förekommer dock en spridning i svarsbilden i båda kommunerna. Det sistnämnda resultatet tyder på att det fortfarande kan förekomma olika policy i olika förvaltningar inom en kommun. Underlaget i denna undersökning är dock alltför otillräckligt för att möjliggöra såväl generella som mer ingående slutsatser kring förhållanden i riket vad det gäller policyskillnader inom kommunerna. På frågan om de ökat eller minskat kan studien alltså inte ge något svar.

Diskussion

Den redovisade undersökningen visar att ekonomisk prövning av rätten till äldre- och handikappomsorg inte har någon större utbredning i landets socialförvaltningar. Åtminstone bedömt utifrån en kommunal policynivå. Utifrån denna nivå förefaller ekonomisk prövning, i samband med biståndsbedömning, dessutom ha minskat i omfattning sedan 1997.

Eftersom studien begränsar sig till att fånga förhållningssättet på en lokal policynivå, kan inte uteslutas att studien inte till fullo speglar vad som faktiskt utspelar sig på handläggarnivå. Från andra studier och sammanhang är känt att det ibland kan vara ett betydande avstånd mellan policy och praktik (Silfverberg, 1996, Socialstyrelsen, 1997). I detta avseende kan dock noteras att studien i delar eftersträvat att fånga handläggarpraxis. Det genom att tillfråga förvaltningar som saknar en generell policy om förhållanden på handläggarnivå. Samtidigt får konstateras att en undersökning som i riksmåttstock skulle göra anspråk på att säga något mer tillförlitligt om förhållanden på handläggarnivå, skulle kräva en annan ansats (och helt andra resurser) än vad som varit tillgängliga för detta uppdrag.

Måhända kan studiens resultat också problematiseras utifrån att undersökningspopulationen har ett lite annorlunda utseende i denna undersökning jämfört med undersökningen 1997. I denna undersökning har fler enkäter besvarats kommuncentralt. Med anledning av det skulle den kritiske granskaren kanske vilja hävda att det kan ha medfört att svaren också blivit mer tillrättalagda utifrån vad mer centralt placerade respondenter förväntar sig att man önskar från en statlig nivå. Mot en sådan effekt talar dock det kanske mest överraskande resultaten i studien, vilken kommenteras i det följande.

Andelen förvaltningar som anger att de prövar om anhöriga och närstående kan utföra insatserna har fördubblats sedan 1997. En sådan prövning görs nu av flertalet förvaltningar, mot mindre än hälften år 1997. Med andra ord har en sådan prövning blivit regel snarare än undantag. Särskilt omfattande är ”anhörigprövningen” vad det gäller make/maka/sammanboende inom hushållet, vilken görs av flertalet. Ungefär var fjärde förvaltning utreder dessutom om anhöriga eller närstående utom hushållet kan utföra insatsen. Resultatet kan överraska inte minst mot bakgrund av att stödet till anhöriga kommit allt mer i fokus under senare år, inte minst i den offentliga debatten kring äldre- och handikappomsorgen. En ökad uppmärksamhet mot anhörigas situation har också kommit till uttryck genom förändringar i den nya socialtjänstlagen och statliga stimulansmedel för att utveckla anhängstödet (”Anhörig 300”). En rakt motsatt tolkning är dock att denna uppmärksamhet istället skapat acceptans för ökade förväntningar på anhörigas medverkan i vård och omsorg. Det kan också invändas att uppmärksamheten mot anhöri-

gas situation framförallt varit riktad mot de som vårdar en nära anhörig, snarare än insatser i form av exempelvis inköps hjälp eller hjälp med städning, d v s den typ av insatser som uppmärksammas i denna undersökning. Slutligen kan spekuleras i om den lagändring som genomfördes i socialtjänstlagen 1998, där individens förstahandsansvar poängterades i lagtexten (i själva biståndsparagrafen), bidragit till en ökad anhörigprövning i landets förvaltningar för äldre- och handikappomsorg.

Att förvaltningar utrett huruvida makar kan utföra insatser som städning och hjälp med inköp av dagligvaror, framkom redan i undersökningen 1997, dock som ovan nämnts med mindre utbredning än nu. Som grund för denna policy och praxis återopade kommunerna då, och även nu, den skyldighet som makar har att bistå varandra enligt äktenskapsbalkens bestämmelser om underhållsplikt mellan makar (6 kap 1 § ÄB). Samtidigt kan noteras att sådant eventuellt lagstöd helt saknas vad gäller andra närståendes skyldigheter, t.ex. barn i förhållande till sina föräldrar. Att denna senare form av prövning, om anhöriga eller närstående utom hushållet kan utföra insatserna, fått sådan utbredning som den för närvarande har är därför särskilt kontroversiellt. Med anledning av undersökningsresultatet bifogas en juridisk kommentar kring de lagliga grunderna för anhörigprövning inom äldre- och handikappomsorgen, vilken återfinns efter denna diskussion.

Ett annat resultat från undersökningen är att den policy som utvecklats, ifråga om basala insatser till äldre (och funktionshindrade yngre) som hjälp med städning och inköp av dagligvaror, förefaller att ha blivit mer restriktiv jämfört med förhållandena 1997. Omfattningen av den hjälp som ges har blivit mindre. Generellt sett förefaller det som att det städas mer sällan och omfattande mindre ytor, det handlas mer sällan och på många håll endast i närmaste butik. Likaså är det en större andel förvaltningar som nu uppger att de lokalt utvecklat generella riktlinjer, dvs. en vägledande bedömning av vad som kan betraktas som en skälig levnadsnivå för *ett kollektiv av brukare* (i denna undersökning äldre och yngre personer i behov av hjälp med städning eller inköp), till skillnad från en individuell bedömning i det enskilda fallet. Sammanfattningsvis tyder dessa resultat på en kvantitativ och kvalitativ försämring av den offentliga omsorgen vad det gäller basala hjälpinsatser inom äldre- och handikappomsorgen. Tillsammans med vad som ovan konstaterats, om en ökad anhörig-/närståendeprovning, tyder resultaten också på en omfattande ansvarsöverföring av hjälp med städning och inköp till anhöriga och närstående. Att en sådan förändring successivt ägt rum får också stöd i andra studier, bl.a. i de s.k. ÄldreULF-undersökningarna (Socialstyrelsen, 2000).

Som en del i denna undersökning har ingått att belysa om det förekommer skillnader mellan policyn gentemot yngre personer, under 65 år, jämfört med policyn för äldre personer över 65 år. Det allmänna intrycket är dock att sådana skillnader knappt alls förekommer. Det kan dock inte uteslutas att de i begränsad utsträckning förekommer i några få förvaltningar. Den mest påtagliga skillnaden är emellertid att det i mindre utsträckning utarbetats generella riktlinjer för hjälp med städning och inköp till yngre personer jäm-

fört med samma insatser till äldre. Kring orsakerna till denna skillnad kan endast spekuleras. En tolkning kan vara att målgruppen är jämförelsevis till antalet mycket mindre och att det därför inte bedömts motiverat att ta fram generella riktlinjer. En annan att förvaltningen vill sanktionera en mer individuell bedömning av yngre personers behov av hjälp.

Ytterligare ett resultat från undersökningen, måhända närmast att betrakta som ett sidofynd, består i att i de förvaltningar som saknar generella riktlinjer återfinns en handläggarpraxis som i stora drag sammanfaller med den dominerande policyn i förvaltningar som utvecklat riktlinjer. Med andra ord förefaller den normering som utvecklats i landets förvaltningar, beträffande hjälp med städning och inköp, i stort sett vara densamma oavsett om generella riktlinjer finns eller om normeringen endast kommer till uttryck i handläggarpraxis. Måhända skänker detta resultat också en ökad tillförlitlighet till denna undersöknings resultat. En annan tolkning skulle vara att förvaltningsledningarnas förhållningssätt är ungefär likartat oavsett om detta förhållningssätt kommit till uttryck i generella riktlinjer eller ej.

I sammanhanget kan nämnas att frågan om en policy, i form av generella riktlinjer, får genomslag i handläggarpraxis eller ej, på sina håll förefaller att bli en alltmer inadekvat fråga. Enligt vad länsstyrelserepresentanterna i detta regeringsuppdrag erfarit integreras nämligen riktlinjerna i de datorapplikationer som utvecklas av vissa IT-företag för att stödja administrationen av handläggningen. Dessa system ger då handläggarna förval, t.ex. att en boståndsansökan gäller specifikt städning om 2 rum och kök, i linje med riktlinjerna. Givetvis innebär en sådan utveckling att policy, uttryckt i generella riktlinjer, får ett kraftigare genomslag i handläggarpraxis än då de endast föreligger som skriftliga rekommendationer.

Ett delresultat som inte tidigare kommenterats i undersökningen berör mer sociala aspekter på äldre- och handikappomsorgens kvalitet. Närmare bestämt gäller det frågan om äldres och yngres möjligheter att få följa med till livsmedelsaffären och handla om de så önskar. Medan omkring hälften av landets förvaltningar hade ett mer villkorslöst bejakande förhållningssätt till detta år 1997, har motsvarande andel idag krympt till omkring en tredjedel av förvaltningarna. Idag dominerar att ett sådant behov ska vara motiverat utifrån ett behov av s.k. aktivering eller rehabilitering. Resultatet antyder att bl.a. principen om normalisering inom socialtjänsten – här tolkat med andemeningen att äldre och yngre i behov av samhällets insatser ska kunna ”leva som andra” – ha kommit i skymundan under senare år.

Slutligen kan kommenteras att i den offentliga debatten kring äldreomsorgen torgförs från och till uppfattningar om ett behov av att tydliggöra det offentliga åtagandet. Vissa hävdar t.ex. att så skulle kunna ske genom att en rättighetslagstiftning införs för gruppen äldre. Med avseende på gränserna för det offentliga åtagandet pekar dock denna undersöknings resultat på att dessa, genom den vida förekomsten av generella riktlinjer, åtminstone i delar är tydliggjorda på den lokala nivån. I vissa avseenden föreligger tveklöst

tämligen tydliga lokala uttolkningar kring vad den enskilde ”i allmänhet” kan förvänta sig vad det gäller hjälpens omfattning.

Sammanfattningsvis visar den genomförda undersökningen att en ökad restriktivitet spridit sig under senare år, när det gäller möjligheterna att få hjälp med basala insatser som städning och inköp av dagligvaror från det offentliga. Prövningen har särskilt skärpts vad det gäller om anhöriga eller närstående kan utföra dessa insatser istället. Ekonomisk prövning av rätten till äldre- och handikappomsorg förefaller dock inte ökat när det gäller dessa insatser, snarare tvärtom. Om enskilda väl beviljas hjälp med städning eller inköp har samtidigt denna hjälp blivit mindre omfattande idag än vad den var för drygt fem år sedan. Om de här blottlagda tendenserna fortsätter är risken uppenbar för en kraftfull försämring av levnadsvillkoren ifråga om städ- och inköpstjänster för de människor som är i behov av samhällets stöd i dessa avseenden. Det kan också förmodas att den överföring, eller kanske snarare ”övervältring”, av stödinsatser till anhöriga/närstående som redan är på gång, ytterligare förstärks. Det senare står i skarp kontrast mot den omfattande nationella satsning som gjorts för att utveckla stödet till anhöriga och närstående.

Juridisk kommentar kring anhörigprövning av rätten till äldre- och handikappomsorg

Lagstiftaren har ansett att makar, sambor och registrerade parter har ett ansvar gentemot varandra i olika sammanhang. Föräldrar har även ansvar för sina barn. Däremot finns inte stadgat någon skyldighet för barn att hjälpa sina föräldrar. Med makars ansvar för varandra avses normalt det gemensamma ansvar för hem och hushåll som finns makar emellan enligt 1 kap. 2 och 4 §§ äktenskapsbalken (1987:230). Registrerat partnerskap har samma rättsverkningar som ett äktenskap enligt 3 kap. 1 § lag (1994:1117) om registrerat partnerskap. Makar ska enligt äktenskapsbalken gemensamt vårda hem och barn och i samråd verka för familjens bästa. De ska fördela uppgifter och sysslor mellan sig. Bestämmelsen ger uttryck för makars gemensamma ansvar när det gäller praktiska bestyr i hemmet och med barnen. Däremot kan inte mera omfattande vårdbehov anses ligga inom vad man normalt bistår varandra med inom en familj (Nya sociallagarna, Nordström och Thunved, 16 uppl. s. 66). Några rättsliga sanktioner mot den som bryter mot bestämmelsen finns inte (Karnov). Vidare har makar en underhållsskyldighet gentemot varandra enligt 6 kap.1 § äktenskapsbalken. Den part som försummar sin skyldighet kan av domstol åläggas att betala underhåll till den andra 6 kap. 5 § äktenskapsbalken. Sambor har ingen legal underhållsskyldighet mot varandra. Vid prövningen av rätt till ekonomiskt bistånd bör dock sambor, som avses i lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem och i lagen (1987:813) om homosexuella sambor, sammanlagda inkomster och tillgångar räknas med (Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd, SOSFS 2003:5). Regeringsrätten har slagit fast makars/sambors skyldighet att bidra till försörjningen av familjen (RÅ 1995:48 och 79 och RÅ 85:2:1).

Regeringsrätten (RegR) har i två domar tagit upp frågan om makars gemensamma ansvar enligt äktenskapsbalken i fråga om personlig assistans, enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och lagen (1993:389) om assistansersättning, som kan vara av intresse även i förhållande till socialtjänstlagen (2001:453). I domarna uttalas att assistansersättning kan utges för hjälp med skötsel av hushållssysslor, om dessa insatser utförs tillsammans med den funktionshindrade personen som ett led i det personliga stödet. Vid bedömningen av tidsåtgången borde det enligt RegR tas hänsyn till att makar har ett gemensamt ansvar för hushållet. Detta medförde att de funktionshindrades hemmavarande makar ansågs kunna stå för en stor del av hushållssysslorna. RegR fann mot bakgrund av syftet med den personliga assistansen – att funktionshindrade personer så långt möjligt ska kunna leva som andra – att assistansen också borde omfatta en del uppgifter som avsåg makarnas gemensamma hushåll och skötseln av barnen. Dessutom ansåg RegR att ett sådant stödbehov som innebär behov av att ha någon till hands normalt är i allt väsentligt tillgodosett genom en hemmavarande make. I båda domarna uttalade RegR att behov av stöd i form av jour och beredskap normalt får anses vara tillgodosett genom hemmavarande make (se RegR 11598-1995 och 11599-1995, RÅ 1997 not. 165 och Riksförsäkringsverkets Vägledning nr. 2002:9 om assistansersättning s. 33).

Referenser

Carl Nordström & Anders Thunved: "Nya sociallagarna", 16 uppl., Nordstedts Juridik AB, 2003.

Regeringens proposition. "Ny socialtjänstlag m.m." (Prop. 2000/01:80)

Regeringens proposition. "Ändring i socialtjänstlagen" (Prop. 1996/97:124)

Riksförsäkringsverket: Vägledning om assistansersättning, nr. 2002:9, Riksförsäkringsverket, 2002.

Gunilla Silfverberg: "Att vara god eller att göra rätt. En studie i yrkesetik och praktik", akademisk avhandling, Uppsala universitet 1996.

Socialstyrelsen. "Hjälp till vardags – kommunala riktlinjer och rättspraxis inom äldreomsorgen". Stockholm: Socialstyrelsen 1997 (Äldreuppgdraget 97:2).

Socialstyrelsen. "Behov, bedömning beslut i äldreomsorgen". Stockholm: Socialstyrelsen 1997 (SoS-rapport 1997:8).

Socialstyrelsen. "Bo hemma på äldre da'r". Stockholm: Socialstyrelsen 2000 (Äldreuppgdraget 2000:11).

Socialstyrelsen. "De äldre och besvärsrätten". Stockholm: Socialstyrelsen 2002.

Socialstyrelsen: Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2003:5). Stockholm: Socialstyrelsen, 2003.

Rättsfall

RÅ 1995:48 och 79 och RÅ 85:2:1

RegR 11598-1995 och 11599-1995, RÅ 1997 not. 165

Internet

www.karnov.se ; kommentar till 1 kap. 2 och 4 §§ äktenskapsbalken (1987:230)