

Handläggare
Bo Engström

Datum
2018-05-03

Diarienummer
ALN 2018-0310

Äldrenämnden

Förenklat beslutsfattande om hemtjänst för äldre

Förslag till beslut

Äldreförvaltningen föreslår äldrenämnden besluta

att förvaltningen får i uppdrag att utreda och föreslå utformning av förenklat beslutsfattande om hemtjänst för vissa äldre, och

att förvaltningen får i uppdrag att presentera utredning och förslag till nämndsammanträdet i december 2018.

Sammanfattning

Regeringen föreslår att kommunerna ska få möjlighet att erbjuda äldre hemtjänst utan föregående behovsprövning. Erbjudandet ska istället grunda sig i kommunens riktlinjer. Kommunen har tidigare prövat en förenklad modell, vilken dock fick tveksamma ekonomiska och fördelningspolitiska effekter. Ett eventuellt införande i ny form erfordrar därför ett grundligt förberedande utrednings- och planeringsarbete.

Ärendet

Regeringen föreslår i proposition (2017/18:106) att det i socialtjänstlagen (2001:453) införs en ny bestämmelse med innebörden att socialnämnden, utan föregående behovsprövning, får erbjuda hemtjänst till äldre personer. Majoriteten av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan har tillstyrkt förslaget

Istället för behovsprövning ska erbjudandet grunda sig i de riktlinjer som kommunen fastställer, där bland annat ett ålderskriterium nämns som en del. Syftet är att ge kommuner, som så önskar, möjlighet att bevilja insatser inom äldreomsorgen på ett enklare sätt, med större utrymme för delaktighet och självbestämmande. Samtidigt föreslås att den äldre personen ska informeras om hur han eller hon kan påverka utförandet av insatserna, hur kommunen följer upp insatserna och att rätten alltid finns att ansöka om bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Som motiv till förslaget nämns att många äldre upplever brister i delaktighet och maktlöshet i mötet med äldreomsorgen. Här hänvisas bland annat till en studie från Stockholms Läns Äldrecentrum. Av studien framgår att, även om de tjänstemän som de äldre möter ofta upplevs som trevliga och tillmötesgående, är upplevelsen samtidigt att inflytandet ofta är begränsat över vilken hjälp som kan bli aktuell. Vidare tycker många att det känns obehagligt att bli ifrågasatt och inte själv få avgöra vilka hjälpinsatser de behöver. Förslagsställarna menar att den upplevda maktlösheten är negativ för äldres upplevelse av trygghet, kontroll och hälsa. Som ytterligare motiv för förslaget nämns ambitionerna om en mer tillitsbaserad och mindre administrativt belastande styrning av välfärdstjänsterna. Vidare att det förstärker bestämmelser i socialtjänstlagen om att insatserna ska utformas och genomföras tillsammans med individen, samt enskildas möjligheter att välja när och hur stöd och hjälp ska ges (3 kap 5 §, 5 kap 5 §).

Den nya bestämmelsen föreslås gälla för hemtjänstinsatser. Med hemtjänst avses bistånd i form av service och personlig omvårdnad i den enskildes bostad eller motsvarande (enligt Socialstyrelsens termbank). Service kan t.ex. vara praktisk hjälp med bostadens skötsel, hjälp med inköp, ärenden på post och bank, tillredning av måltider samt distribution av färdiglagad mat. Med personlig omvårdnad avses insatser som t.ex. kan innebära hjälp med att äta och dricka, klä sig och förflytta sig och sköta personlig hygien. Det kan också vara ledsagning eller andra insatser som behövs för att bryta isolering eller insatser för att den enskilde ska känna sig trygg och säker i det egna hemmet. I begreppet hemtjänst ingår även avlösning av anhörigvårdare i hemmet. Trygghetslarm är också en sådan insats som innefattas i begreppet hemtjänst. Hemtjänst är således ett samlingsbegrepp för olika typer av insatser som den enskilde kan få i syfte att underlätta den dagliga livsföringen. I propositionen nämns också att samtalsstöd och rådgivning bör kunna vara sådana insatser som beviljas inom ramen för den föreslagna bestämmelsen.

I regeringens proposition föreslås samtidigt inte någon närmare reglering, utöver att det ska avse hemtjänstinsatser, kring vilka insatser som bör ingå i erbjudandet utan behovsprövning. Istället föreslås att varje kommun preciserar detta i kommunala riktlinjer. Dock sägs att ”eftersom det handlar om hemtjänst för äldre personer kan man utgå från att någon åldersgräns kommer att anges i riktlinjen och att omfattningen av insatserna anges, t.ex. antal timmar som beviljas” (s 18, a.a.). Kring den administrativa hanteringen sägs vidare:

”Med den nya bestämmelsen görs ingen föregående behovsprövning. Det kommunen har att förhålla sig till är att den som ansöker om en sådan hemtjänstinsats uppfyller de kriterier som kommunen har fastställt i sina riktlinjer. Beslutet behöver endast innehålla information om de insatser enligt kommunens riktlinjer, t.ex. antal timmar hemtjänst, trygghetslarm eller matservice, som den enskilde önskar och som kommunen beviljar. Det blir sedan en fråga för den som beviljas hemtjänst att tillsammans med utföraren bestämma hur insatserna ska genomföras inom de angivna ramarna. Besluten ska dokumenteras enligt bestämmelserna om dokumentation i 11 kap. 5 och 6 §§ och 7 kap. 3 § SoL.” (sid 22, a.a.)

Tidigare erfarenheter i Uppsala

En form av förenklad handläggning och beslutsfattande har tidigare prövats inom hemtjänsten i Uppsala. Med reservation för svårigheter att få fram mer uttömmande dokumentation, förefaller modellen ha prövats under åren 2009-2011. I ett dokument¹ beskrivs modellen på följande sätt:

”Kunden ringer till Informationsgruppen, får information om hur ansökan går till samt informeras om de företag man kan välja på. Katalog på aktuella företag kan även postas + finns på kommunens hemsida. Kunden kontaktar själv det företag den valt och bokar tid för hembesök med företaget. Vald utförare (behöriga personer i resp. företag, utbildas av myndigheten för ändamålet) har med sig ansökningsblankett och genomförandeplan vid hembesöket.

*Utföraren är kunden behjälplig med ansökan av tjänster, planerar utförandet av dem samt överenskommer om startdatum med kunden. (Utföraren får vid behov påbörja verkställa tjänster innan beslut är fattat). Innan utföraren faxar ansökan och genomförandeplan till myndigheten, **beräknar** utföraren tidsåtgång för utförandet av ansökta tjänster.*

Biståndshandläggare bedömer relevans och beslutar utifrån inkomna uppgifter i ansökan och genomförandeplanen genom att skriva under ansökan samt notera beslutets giltighetsperiod. Utföraren får bekräftelse via beställning eller kopia på underskriven ansökan. Kunden postas kopia på underskriven ansökan samt genomförandeplanen. Kunden får även information om avgifter och rätt till byte av utförare. Uppföljning av biståndshandläggare sker inom 14 dagar efter verkställighet, genom hembesök eller telefonsamtal (gäller främst kunder med servicetjänster). Uppföljning sker även i samband med omprövning av beslut. d.v.s. minst en gång per år.” (*egen kursivering*)

Av beskrivningen framgår att förvaltningen i denna modell överlät stora delar av utredning och beslutsfattande, vilket vanligtvis omfattas av myndighetsutövningen, till privata företag och enskilda. Utifrån de rättsfall som nu prövats i Kammarrätten, beträffande liknande utformning, skulle bedömningen förmodligen bli att varit fråga om myndighetsutövning som överlämnats åt privat utförare utan stöd i lag. Likaså att förfarandet inte möter kraven på att ärenden om äldreomsorg ska utredas och dokumenteras enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen.

Av tillgängligt dokument förefaller utredning och beslut dessutom ha överlämnats utan att kommunen tillhandahållit närmare riktlinjer kring vilka insatser som kunde bli aktuella och likaså kriterier för att få tillgång till dem. Ett intryck som förstärks utifrån skrivningarna omkring själva beslutshandlingen. Där står vidare följande att läsa:

”För att minska byråkrati och onödiga utredningar undviks tidsbestämda hemtjänstbeslut per tjänst. Rambeslut (=takbeslut) fattas för hemtjänst service eller/och hemtjänst omvårdnad. Äldrenämnden bestämmer ramar då omprövning ska övervägas, för närvarande gäller: tidsåtgång upp till 10 tim/mån, 11-60 tim/månad, 61-100 tim/mån samt därutöver. Rambeslutet blir mer ett riktmärke. Istället för att bevilja tid - vilken utförarna fick betalt för och kunden betalade avgift för - **får utföraren ersättning för utförd tid och kunden betalar avgift för utförd tid**. Tiden mäts hos kunden via mätsystemet Phoniro. Beviljad tid, rambeslut, finns registrerad i bedömningen samt i beställningen. Kunden får beslut om tjänster. Schablontider finns för inköp och tvätt. Beställningen innehåller beslut, beslutsperiod samt tjänster och ramtid. Utföraren kommer överens med kunden om detaljer: hur/när/omfattning/mål av tjänsterna, i genomförandeplanen.”

¹ Upprättat 2011-09-01, ”Eget val i hemvården”

De timintervall som tillämpades i denna modell får i dagens ekonomiska situation betraktas som tämligen vidlyftiga. Utan föregående avstämning kunde till exempel en utförare öka sin utdebitering med 50 timmar. Med högkostnadsskydd för enskilda finns samtidigt frågetecken kring den dämpande effekten av ett eventuellt ökat avgiftsuttag.

Den förenklade modellen enligt ovan övergavs i slutet av 2011². Bland tjänstemän som även då tjänstgjorde inom kommunens äldreförvaltning, uppgavs motiven bland annat vara att modellen (1.) blev kraftigt kostnadsdrivande samt (2.) fick tveksamma fördelningspolitiska effekter. Med det sistnämnda avsågs bland annat att personer i vissa fall fick hjälp med insatser, som de i annat fall skulle klara av själva. Det fanns också frågor omkring hur personer med kognitiva funktionsnedsättningar påverkades i modellen.

Samlad bedömning

Förutsatt att regeringens förslag vinner riksdagens gillande, vilket bedöms vara det troliga utfallet, erfordrar ett införande av förenklat beslutsfattande att kommunen tar fram egen riktlinjer. De negativa erfarenheterna från den tidigare modellen talar också för ett noggrant och genomtänkt förarbete. Förvaltningen föreslås därför få i uppdrag att närmare utreda och ta fram förslag kring hur ett förenklat beslutsfattande skulle kunna utformas. Förslaget ska stärka enskildas möjligheter till inflytande över hjälpens utformning och en förenklad handläggning, utan de negativa effekter som tidigare modell genererat.

Carina Juhlin,
Förvaltningsdirektör

² ALN 2011-0225