

Tyresö kommun
Socialförvaltningen
Staffan Agesand

TJÄNSTESKRIVELSE

Datum
2008-05-06

Dnr 55/08-739

Socialnämnden

Förenklad handläggning av hemtjänst med större inflytande för brukaren

Förslag till beslut

1. Socialnämnden inför förenklad handläggning av hemtjänst inom äldreomsorgen för personer fyllda 80 år eller mer.
2. Socialnämnden ger förvaltningen uppdrag att införa hemtjänst med förenklad handläggning under 2009 med den inriktning som föreslås i tjänsteutlåtandet.

Anita Brynje
förvaltningschef

Catarina Stavenberg
avdelningschef

Sammanfattning

Förvaltningen föreslår att socialnämnden inför hemtjänst med förenklad handläggning inom äldreomsorgen för personer fyllda 80 år eller mer. Förslaget grundar sig på uppdraget att öka inflytandet och självbestämmandet för äldre personer med behov av hemtjänst. Införandet av föreslagen modell ska ses som ett komplement till rätten att få hemtjänst via sedvanlig biståndsbedömning. Förfarandet riktar sig till såväl kommunens egna utförare som privata utförare. Hemtjänst med förenklad handläggning används endast om behovet av utförd tid understiger 15 timmar per vecka. Förslaget avser både service- och omvårdnadsinsatser och insatserna är desamma som gäller enligt riktlinjer vid biståndsbedömd hemtjänst



inklusive trygghetslarm. Insatserna avlösning, ledsagning och hjälp nattetid ingår inte i modellen. Processen börjar med att den enskilde vänder sig till äldreomsorgen eller servicecenter för att ansöka om hjälp i hemmet. Där ska den enskilde få reda på möjligheten att direkt vända sig till någon av kommunens egna eller upphandlade utförare inom kundvalet för hemtjänst. Vid ett första samtal kommer sökanden och utföraren överens om ett antal insatser som den sökande anser sig vara i behov av. Dessa insatser ligger sedan till grund för en given tidsram. Därefter tecknar sökanden och utföraren ett så kallat ”hemtjänstavtal” avseende timmarna parterna kommit överens om. Dessa timmar ligger sedan till grund för beslutet. Beslut om hemtjänst med förenklad handläggning fattas på kortare tid, förslagsvis sex månader. Biståndshandläggarna utför kvalitetsuppföljningar av de beviljade insatserna.

Ärendets beredning

Ärendet har behandlats inom Socialförvaltningens stab i samarbete med avdelningscheferna för biståndsavdelningen och den kommunala hemtjänsten samt biståndshandläggare.

Kommunala pensionärsrådet har informerats om förslaget den 6 maj 2008.

Pensionärsrådet ställer sig positiv till förslaget.

Samverkan med de fackliga organisationerna har skett den 28 april och 19 maj 2008.

Inledning

Förvaltningen har nämndens uppdrag att pröva förutsättningarna för att tillhandahålla hemtjänst med ett förenklat förfaringsätt och stort inflytande för den äldre.

Idén har sitt ursprung i den så kallade ”Linköpingsmodellen” i vilken Linköpings kommun är föregångare. De bakomliggande tankegångarna är att i högre grad låta den enskilde bestämma över vad och hur mycket hjälp denne är i behov av och att därför överföra större delen av inflytandet från myndigheten till den enskilde individen. Även andra kommuner har följt Linköpings exempel och hittat egna tillvägagångssätt. Några av dessa exempel redovisas i bilagan till detta tjänsteutlåtande.

Juridiska överväganden

Införandet av hemtjänst utan traditionell biståndsbedömning ställer vissa frågor på sin spets. Enligt företrädarna för förfarandet ryms beviljandet av hemtjänst utan biståndsbedömning inom den kommunala kompetensen. Motståndarna hävdar motsatsen och menar att företeelsen är olaglig i avsaknad av lagstöd i

speciallagstiftningen. Förvaltningens förslag innebär att beslut fortfarande ska fattas, dock efter en förenklad bedömning och utifrån en annan paragraf, dvs. 4 kap 2 § Socialtjänstlagen.

En annan fråga är om verksamheten är momsbefriad på samma sätt som kommunal äldreomsorg är i övrigt. Enligt skattemyndigheten i Östergötland är svaret på denna fråga kort och gott att förfarandet på skattepliktig grund inte skiljer sig från övrig äldreomsorg i kommunal regi och lämpligtvis behandlas på samma sätt som kommunens övriga äldreomsorg, dvs. är momsbefriad.

Vidare har frågan uppkommit om ett förfarande med hemtjänst utan eller med förenklad biståndsbedömning kan strida mot den kommunala likställighetsprincipen dvs. kommunens likabehandlande av sina medlemmar. Förvaltningens förslag innebär att alla inom målgruppen för äldreomsorgen fortfarande har rätt att söka hemtjänst på nuvarande sätt och få den prövad och beslutad enligt gängse biståndsparagraf, 4 kap 1 § Socialtjänstlagen. Dock erbjuds alla invånare från 80 år och över att få hemtjänst via förenklad handläggning om så önskas.

Ny lagstiftning trädde i kraft under januari 2007. I och med denna lag (2006:492) om kommunal befogenhet att tillhandahålla servicetjänster åt äldre, har kommuner i dag möjlighet att erbjuda medborgare över 67 år servicetjänster utan föregående behovsprövning. Enligt den nya lagen kan detta ske i syfte att förebygga skador, olycksfall eller ohälsa. Lagen tar syfte på serviceinsatser dvs. insatser i form av inköp, tvätt, städning och dylikt. Lagen medger enligt ordalydelsen inte insatser av omvårdande karaktär. Den är därför inte aktuell i detta fall.

Förvaltningens förslag

Förfarandet

Som redan nämnts förutsätter hemtjänst med förenklad handläggning att fortsatt tillgång till ett traditionellt förfarande finns att tillgå. Det är därför viktigt att den enskilde informeras om hur denne har möjlighet att få sin sak prövad genom biståndsbedömning av en biståndshandläggare. Införandet av hemtjänst med förenklad handläggning ska alltså ses som ett komplement till rätten att få bistånd enligt det gängse förfarandet.

Processen börjar med att den enskilde vänder sig till äldreomsorgen eller servicecenter för att ansöka om hjälp i hemmet. Redan där ska den enskilde få reda på möjligheten att direkt vända sig till någon av kommunens egna eller upphandlade

utförare inom kundvalet för hemtjänst. Den enskilde ska även informeras om möjligheten att få sin ansökan prövad med ett traditionellt biståndsbedömt beslut och rättsverkningarna av detta. Väljer den enskilde att tillämpa det förenklade förfarandet vänder sig denne till någon av de angivna utförarna. Efter kontakt med utföraren besöker enhetschefen den sökande. Vid ett första samtal kommer sökanden och utföraren överens om ett antal för förfarandet givna insatser som den sökande anser sig vara i behov av. I samband med detta möte gör även hemtjänstchefen en viss behovsbedömning för att avgöra rimligheten i de överenskomna insatserna. Dessa insatser ligger sedan till grund för en given tidsram. Vilka insatser som ingår i förfarandet är förutbestämda och tiden för dessa baseras på ett schablonsystem där varje insats genererar en viss tidsschablon. De förutbestämda insatserna som förfarandet medger är samma insatser som omfattas av den biståndsbedömda hemtjänsten med undantag från avlösning, ledsagning och hjälp natttid.

Sökanden och utföraren tecknar därefter ett ”hemtjänstavtal” av vilket det framgår hur mycket tid den enskilde har att disponera över. Följande fråga blir sedan hur den beviljade tiden kan disponeras. Här följer två varianter. *Den första* innebär att sökanden och utföraren i samband med hemtjänstavtal kommer överens om vilken eller vilka tider i veckan som utföraren ska besöka vårdtagaren. Under dessa tidpunkter ska då den beviljade tiden utföras. *Den andra* varianten innebär att utföraren inför varje vecka frågar den enskilde när denne vill ha sina beslutade timmar utförda och i den mån schemat tillåter, så långt som möjligt tillgodoser denna önskan. Vid valet av vilken variant som bör anses lämpligast måste noga vägas in de praktiska möjligheterna att kunna utföra insatserna helt efter den enskildes önskan om tidpunkt. Detta sätts i relation till vinsten av att den enskilde i största möjliga mån har möjlighet att påverka insatsen själv. Oavsett vilken av dessa tillvägagångssätt man väljer bör den enskilde inom den beviljade tidsramen ha möjlighet att påverka vilka insatser som ska utföras i från vecka till vecka, givetvis inom ramen för de insatser som förfarandet och hemtjänstavtalet medger.

När kan förslaget inte tillämpas

Det föreslagna förfarandet avser både service- och omvårdnadsinsatser. Hemtjänst med förenklad biståndsprövning bör endast medges då den enskildes vårdbehov understiger 15 timmar per vecka. Detta med anledning av att vårdbehov över 15 timmar bör utredas noggrannare. Vårdtagare med mycket stora omvårdnadsbehov ska få sitt behov utrett av biståndshandläggare. Kommunen har ett yttersta ansvar för den hjälp och stöd invånarna behöver om detta inte kan tillgodoses på annat sätt. Det är därför inte lämpligt att hålla den enskilde ansvarig för

att omständigheterna utreds korrekt när denne har ett omvårdnadsbehov av större art.

Förfarandet lämpar sig heller inte vid vårdplaneringar. Den kunskap som krävs för att ta tillvara på den enskildes och kommunens intresse i samband med en vårdplanering kräver vana och utbildade biståndshandläggare. Om en vårdplanering resulterar i ett beslut understigande 15 timmar fattas detta på kortare tid, förslagsvis 2 veckor. Därefter erbjuds vårdtagaren hemtjänst enligt föreslagen eller traditionell modell. I sammanhanget bör även nämnas att förenklad handläggning av hemtjänst inte innefattar stöd i form av ledsagning, avlösarservice eller nattstöd.

Beräknad målgrupp

Tyresö har i stort 450 personer aktuella inom hemtjänsten. Antalet varierar något från dag till dag. Av dessa är 250 personer 80 år eller äldre. Förfarande bör i ett första skede erbjudas målgruppen fyllda 80 år eller mer. Antalet åldringar över 80 år vilka har upp till 15 timmars hemtjänst uppgår i dag till 200 personer. Förfarandet riktar sig därför till dessa 200 personer. Enskildas förutsättningar och åldersrelaterade behov är givetvis individuella. Målgruppen 80 år och över är dock i gemene man mer utsatta för sjukdomar och funktionsnedsättningar beroende på normalt åldrande än yngre personer som omfattas av äldreomsorgen. Det är därför lämpligt att i ett inledningsskede eftersöka effekterna av modellen för denna målgrupp.

Hemtjänstsvalet innehåller en meny av de olika insatser som förfarandet medger till. Modellen begränsas därmed i såväl tidshänseende som vilka insatser som ingår. I sammanhanget bör också nämnas att avslagen inom åldersgruppen är få. Under 2007 avslogs endast tre ansökningar inom hemtjänsten för sökande i åldrarna 80 år och över.

Lagligheten med förfarandet

Förfarande med hemtjänst efter förenklad handläggning bör beslutas med stöd av 4 kap. 2 § Socialtjänstlagen¹. Lagrummet ger kommunen kompetens att bevilja bistånd

¹ Se Socialtjänstlagen (2001:453) 4 kap. 2 § ”Socialnämnden får ge bistånd utöver vad som följer av 1 § om det finns skäl för det.”

utöver den obligatoriska biståndsparagrafen i 4 kap. § 1 i samma lag². Den obligatoriska bestämmelsen om bistånd, nyss nämnda § 1, försäkrar den enskilde skäligen levnadsvillkor om detta inte kan tillgodoses på annat sätt. Genom införandet av § 2 tillförs kommunen kompetens att utföra insatser vilka normalt sett inte möjliggörs via den första paragrafen i samma kapitel.

Beslut enligt andra paragrafen i fjärde kapitlet kan inte överklagas. Gynnande beslut kan i regel inte omprövas om detta inte förbehållits i beslutet. Därför är det viktigt att beviljade beslut i enlighet med det föreslagna förfarandet tidsbegränsas. Förbehåll för omprövning bör också införas i beslutets formulering. Beslutet enligt föreslagen modell föregås som sagt inte av någon traditionell biståndsprövning. Beslutet grundar sig i stället på vad den enskilde önskar inom ramen för de insatser som förfarandet medger. Det önskade biståndet framgår sedan av det gemensamma hemtjänstavtalet parterna tecknar. Genom att varje insats är tidsschabloniserad reglerar hemtjänstavtalet också tiden som den enskilde har att disponera över. Denna tid ligger sedan till grund för beslutet. När avtalet är tecknat skickas hemtjänstavtalet till biståndsavdelningen inom kommunen. Biståndsavdelningen ansvarar därefter för att beslutet fattas och registreras tillsammans med ett beslut om avgift i kommunens gemensamma verksamhetssystem för äldreomsorgen. I samband med registreringen får beslutet laga kraft och ska verkställas. I samband med detta träffas parterna av rättskraften. Beslutet tidsbegränsas därför lämpligen till högst ett halvt år. Beslutet ska även innehålla ett förbehåll vid förändrade behov. Förslag till sådant förbehåll kan till exempel vara att ”beslutet kan ändras om behovet eller de förutsättningar som legat till grund för behovet visat sig felaktiga eller förändras”. Lagens rekvisit om att förändrade behov måste vara väsentliga för att kunna medge förändring av beslut, skrivs därmed bort på detta sätt.

Förvaltningens bedömning är att det går att argumentera för lagligheten av förfarandet genom att använda sig av möjligheten att bevilja bistånd i form av hemtjänst via 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. Vad gäller frågan om kravet på likställighet kommer förvaltningen inte till någon annan slutsats än vad Linköpings kommun gjort. Förslaget uppfyller kraven om likställighet eftersom insatserna är generella och

² Se Socialtjänstlagen (2001:453) 4 kap 1 § ”Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.”

förslaget ger alla kommuninvånare över en viss åldersgräns samma rätt till insatser oavsett var i kommunen de är bosatta.

Precis som vid hemtjänst efter traditionell biståndsbedömning, krävs ett separat avgiftsbeslut även vid användningen av denna modell.

Praktiska förutsättningar

Förslaget liknar i stora drag modellen som används i Linköpings kommun. En viktig skillnad är dock att den föreslagna modellen formaliseras då beslut fattas med stöd av 4 kap 2 § Socialtjänstlagen. Notera att det endast är biståndet hemtjänst och tiden som ska utföras som beslutas. Innehållet i hemtjänsten utförs i enlighet med den enskildes önskemål inom ramen för de hemtjänstinsatser som förfarandet erbjuder.

För att kunna tillämpa den föreslagna modellen krävs det att utföraren informerar sökanden om möjligheterna att teckna ett hemtjänstavtal och hur detta ska gå till. Utföraren måste också informera sökanden om möjligheten att få sin sak prövad via vanlig biståndsbedömning. Förutom detta ska utföraren genast hänvisa sökanden till en biståndshandläggare om det uttryckta behovet visar sig överstiga 15 timmar eller om utföraren anser att de önskade insatserna inte står i rimlig proportion till behovet. Allt detta måste förankras hos biståndshandläggare och utförare.

Det måste även skapas rutiner för förfarandet. Avtalsformulär måste arbetas fram. I dessa formulär ska även insatserna som förfarandet erbjuder finnas uppräknade. De ”riktlinjer och rutiner för individuell planering och dokumentation vid genomförande av insatser inom äldreomsorgen i Tyresö” som nämnden antog den 20 februari 2008, gäller inte vid föreslagen modell. Riktlinjerna grundar sig på Socialstyrelsens allmänna råd och föreskrifter inom området. Socialstyrelsens allmänna råd är inte tvingande och lämpar sig inte vid förenklad handläggning av hemtjänst. Däremot gäller givetvis Socialstyrelsens tvingande föreskrifter även föreslagen modell.

Förenklad handläggning av hemtjänst ska inte användas i samband med behov av natthjälp eller ledsagning och avlösning. Tidschabloner för hemtjänst inom äldreomsorgen används redan. Dessa schabloner bör användas inom föreslagen modell.

Kommunens system för beslutsregistrering måste också kunna användas för denna modell. Detta system är i stunden under omarbete. Det är därför viktigt att ta med förutsättningarna för denna modell i systemets nya form. Utöver detta bör tidsramen

för servicetjänster begränsas på liknande sätt som i Linköpingmodellen med högst cirka 6 timmar serviceinsatser per vecka. Eventuella behov av anpassning inom den befintliga taxan för hemtjänsten kan övervägas.

Tyresö kommuns modell för hemtjänst med förenklad handläggning ska införas under 2009.

BILAGA

Linköpingsmodellen

Lagen (2006:492) om kommunala befogenheter att tillhandahålla servicetjänster åt äldre är ett led i ett förändrat synsätt inom äldreomsorgen där fokus flyttats från myndighetsbestämmande över till den enskildes uppfattning om sitt eget hjälpbehov. Föregångare till detta synsätt är Linköpings kommun som redan i ett tidigt skede ansåg sig kunna tillhandahålla hemtjänst till äldre utan biståndsbedömning. Enligt Linköpings syn har tolkning av den nya socialtjänstlagen fortskridit i fel riktning. Lagen tenderar att tolkas restriktivt i praxis och detta misstämmer enligt Linköping med intentionerna vid lagens tillkomst. Linköping valde därför att se situation på ett annat sätt.

Den så kallade ”Linköpingsmodellen” innebär bla. att tillhandahålla hemtjänst inom såväl serviceinsatser som personlig omvårdnad utan att dessa insatser föregås av en biståndsbedömning. Givetvis har den enskilde rätt att få sin ansökan prövad med en sedvanlig biståndsbedömning och därmed åtnjuta rätten att överklaga ett missgynnande beslut. Linköpingsmodellen avser endast att erbjuda stöd i den mån den enskilde anser sig veta vad denne är i behov av och att detta behov i överenskommelse med hemtjänsten överensstämmer med vad som i allmänt sätt är rimligt. Linköpingsmodellen begränsas inte endast till serviceinsatser. Modellen bygger på tanken att den enskilde själv vet bäst vad denne behöver och att ingen vårdtagare önskar mer ingripande hjälp än vad som är absolut nödvändigt. Man har, för att använda sig av Linköpings eget sätt att uttrycka det ”myndighetsförklarat” den enskilde i detta hänseende.

Enligt socialtjänstpropositionen (prop. 1979/80:1) delas kommunens ansvar in i strukturerade, allmänna och individuella insatser. Insatser enligt Linköpingsmodellen motiveras alltså med möjligheten att inom den kommunala kompetens som Socialtjänstlagen medger, erbjuda allmänna insatser i form av hemtjänst inom äldreomsorgen. Även uttalanden i propositionen stödjer detta synsätt. Genom allmänna insatser minskar man således styrningen via myndighetsbeslut och ökar istället brukarnas inflytande och makt.

Linköpingsmodellen ställde ytterligare en fråga på sin spets. Skulle insatserna enligt Linköpingsmodellen vara momsbefriade på samma sätt som äldreomsorg via sedvanligt biståndsbeslut är. Linköping gjorde därför i korthet följande analys: Kommunernas äldreomsorg är enligt mervärdesskattelagen (1994:200) befriad från

moms. Detta oavsett hur kommunen väljer att organisera sitt lag reglerade stöd till äldre. Stödet måste utöver detta vara behovsstyrt vilket modellen också är, även om denna bygger på den enskilde vårdtagarens bedömning av sitt eget behov av stöd. Skattemyndigheten i Östergötland stödde detta synsätt. Enligt dessa ger Linköping sina äldre precis samma hemtjänst som andra kommuner och därför kan det rimligen inte vara momspliktigt när verksamheten inte är det i andra kommuner.

Nästa fråga man ställde sig var om modellen med allmänt hållna insatser i form av hemtjänst strider mot kommunallagens princip om likställighet. Linköping anser dock inte att likställighetsprincipen bryts då insatserna är generella och att de ger samtliga kommuninvånare över en viss åldersgräns samma rätt till insatser oavsett var i kommunen dessa är bosatta.

Avslag på ansökta insatser inom äldreomsorgen är få. Linköping anser det därför vara fullt möjligt att ge äldre större inflytande utan att det blir någon skillnad i ekonomisk belastning för kommunen. Linköpingsmodellen gäller obegränsat vid omvårdnadsinsatser men begränsas till 6 timmar i veckan vid service insatser.

Göteborgs kommun

Linköping var pionjärer inom detta nya förhållningssätt. Andra kommuner har följt efter och hittat alternativa vägar att gå. Stadsdelen Askim i Göteborgs kommun har en egen modell. Ändamålen har varit desamma. Den enskildes rätt till självbestämmande och valmöjlighet har stått i centrum tillsammans med vinsten av en förenklad byråkrati.

Till skillnad från Linköpingsmodellen har man i Askim valt att arbeta med ett förenklat biståndsförfarande. Vårdtagarna erbjuds serviceinsatser efter beviljade timmar utifrån en servicemeny. Stadsdelen har delat upp hemtjänsten i två olika team, ett serviceteam och ett omsorgsteam. Serviceteamet arbetar efter beslut från det förenklade biståndsförfarandet medan omsorgsteamets insatser beviljas efter en traditionell biståndsbedömning.

Den förenklade biståndshandläggningen består i att den enskilde tillsammans med sin biståndshandläggare fyller i en förenklad blankett för utredning. Blanketten ligger sedan till grund för biståndsbeslutet som utmynnar i form av ett antal beviljade timmar i stället för insatser. Därefter erbjuds vårdtagaren att välja mellan olika insatser från servicemenyn utifrån det antal timmar denne beviljats. Den enskilde har även möjlighet att välja vilken tidpunkt insatserna ska genomföras. Av utvärderingen av Askims modell har det framgått att vårdtagarna upplever en större valfrihet. Det skiljer dock inte mycket i omfattning mellan valda insatser efter det förenklade sättet



och beviljade insatser enligt det traditionella förfarandet. Vårdragarna valde i stort samma insatser som dessa hade blivit beviljade tidigare. Men upplevelsen av större valfrihet var påtaglig.

Falun

I Falun har man sedan ett antal år tillbaka arbetat med rambeslut. Biståndsbedömningen utförs i sedvanlig ordning men istället för att mynna ut i detaljerade beslut, resulterar bedömningen i stället i ett rambeslut. Rambeslutet sätter de yttre förutsättningarna. När sedan hemtjänsten kommer för att utföra insatsen frågar man vårdragaren vad denne vill ha för hjälp just den dagen. Hjälp utförs därefter utifrån den enskildes önskemål innanför de ramar som beslutet medger.
