

Bilaga 2:9 till kommunstyrelsens protokoll den 25 januari 2006, § 20

PM 2006 RVII (Dnr 327-4392/2005)

Kommunal befogenhet att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre

Remiss från Socialdepartementet

Remisstid 9 januari 2006

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen översänds och återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Margareta Olofsson anför följande.

Bakgrund

Stockholms stad är en av sammanlagt 41 remissinstanser som beretts möjlighet att yttra sig över Socialdepartementets förslag om kommunal befogenhet att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre.

Promemorians huvudsakliga innehåll

Promemorian innehåller förslag om ny lag som ger kommunerna befogenhet att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre personer utan föregående individuell behovsprövning.

Vidare föreslås att en kommun får ta ut skäliga avgifter för hushållsnära tjänster enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får inte överstiga kommunens självkostnad.

Bestämmelserna föreslås träda ikraft den 1 juli 2006.

Remisser

Ärendet har p.g.a. den korta remisstiden enbart remitterats till stadsledningskontoret för synpunkter. Stadsledningskontoret har varit i kontakt med Kungsholmens, Skarpnäcks och Skärholmens stadsdelsförvaltningar för synpunkter.

Stadsledningskontoret ställer sig i huvudsak positiv till lagförslaget men anser att det kan finnas en risk att vissa äldre med behov av hjälp inte uppmärksammas i tid. Vidare bör moms och konkurrenssituationen utredas vidare.

Mina synpunkter

Socialdepartementets förslag på lagändring ska göra det möjligt för kommunerna att erbjuda hushållsnära tjänster för äldre utan biståndsbedömning. Enligt kommunallagen 2 kap 2 § så är det för närvarande inte möjligt att erbjuda vissa grupper av kommuninnevånare någon extra service, eftersom det strider mot likställighetsprincipen. För att få

tillgång till hushållsnära tjänster idag krävs en biståndsbedömning av det individuella behovet enligt Socialtjänstlagen.

Det finns inom andra områden några speciallagar som ger kommunerna befogenhet att handla utanför den kommunala kompetensen eller som ger förtydligande av vad som är kommunernas kompetens när det råder tveksamhet om den kommunala befogenheten. Exempel på sådan lagstiftning är lagen om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet som möjliggör för kommuner att vidta åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar i den mån det är påkallat att främja turistväsendet inom kommunen och lagen om vissa kommunala befogenheter ifråga om sysselsättning för handikappade som ger kommuner befogenhet att – under vissa givna förutsättningar - driva af-färsverksamhet i syfte att bereda arbetsanställning åt handikappade.

Flera kommuner prövar olika modeller med hushållsnära tjänster utan föregående biståndsbedömning och s.k. boservice. I sammanlagt ca 40 kommuner erbjuds tjänster utan biståndsbedömning enligt Ewa Norrman forskare vid Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum. Det kan röra sig om allt ifrån att erbjuda enbart trygghetslarm utan biståndsbedömning i vissa kommuner till samtliga serviceinsatser. Servicetjänster i hemmet finns i ett flertal kommuner i form av boservice, vaktmästarservice eller fixartjänster. Det innebär hjälp med riskfyllda vardagssysslor och antalet timmar varierar från kommun till kommun. Även avgifternas storlek varierar och möjligheterna att få avgiften nedsatt alternativt ingen avgift.

Motivet till att erbjuda dessa tjänster är att de ska verka förebyggande och att det ger administrativa vinster. I Stockholm har ett försök med 4 timmars hemtjänst per månad för personer över 80 år med förenklad biståndsbedömning genomförts. Syftet med projektet har varit att verka förebyggande och att den äldre själv ska kunna avgöra vad den vill ha hjälp med av olika serviceinsatser och/eller socialt umgänge. Den enskilde har kunnat välja att antingen betala ett självkostnadspris på 180 kr/timmer eller medverka i en ekonomisk utredning och betala enligt ordinarie hemtjänsttaxa. De äldre som har fått denna hemtjänst har varit nöjda och för biståndshandläggarna har den förenklade biståndsbedömningen inneburit en avsevärd tidsbesparing. Projektet aktualiserar att biståndshandläggarna lägger ner oproportionerligt mycket tid på att handlägga ansökningar om hemtjänst från personer med behov av mindre insatser. Fördelen med det nya lagförslaget är minskad administration. I försöket har det visat sig att flertalet av dem som beviljades 4 timmars hemtjänst med förenklad biståndsbedömning hade kunnat få hemtjänst om de hade sökt på vanligt sätt. De allra flesta av projektdeltagarna fick ordinarie hemtjänst beviljad efter projektets utgång. Erfarenheterna är överlag mycket goda, men tyvärr kommer inte den slutliga rapporten att presenteras förrän i mitten av januari, vilket innebär att den inte kan noggrannare beskrivas i detta remissvar.

När det gäller avgifter bör det påpekas att avgift ska beräknas utifrån skälighet och kommunens självkostnad då servicen tillhandahålls utanför SoL. Avgifter blir med det nya lagförslaget troligtvis momspliktiga. Om den enskilde ska betala moms på den avgift på 180 kr/tim som Stockholms stad har satt som självkostnadspris blir det 225 kr/tim.

Det är en kostsam tjänst för den äldre om den inte ska subventioneras av kommunen. För att alla äldre ska ha möjlighet att utnyttja denna service är det av stor vikt att avgifterna är rimliga. Försöket med förenklad biståndsbedömning finner vi ur denna aspekt vara mer intressant då det innebär möjlighet att behålla förbehållsbelopp och momsfrihet.

Tjänstesektorn är en viktig marknad och det finns idag företag som tillhandahåller tjänster som avses med hushållsnära tjänster. Som promemorian påpekar så har dessa inte i första hand sitt kundunderlag bland äldre människor eftersom de ofta har sämre

ekonomiska villkor. Av det skälet borde inte konkurrenssituationen påverka negativt mot hur det är idag. I Stockholms stad har vi kundvalssystem. Bland de företag som Stockholm har avtal med finns flera som tillhandahåller hushållsnära tjänster. För dem borde situationen förbättras med detta förslag om Stockholms stad beslutar sig för att erbjuda hushållsnära tjänster för en viss åldersgrupp. Om tjänster erbjuds till självkostnadspris för äldre är det viktigt att dessa tjänster utförs av personal med kompetens att arbeta hos äldre. Om denna lagändring görs kommer dessutom ingen biståndshandläggare att träffa den äldre vilket kan innebära en risk att pensionärer med behov av hemtjänst erhåller hushållsnära tjänster, vilket inte heller uppmärksammas av den som utför tjänsten.

Sammantaget är Stockholms stad positiv till lagändringen som innebär att enklare service kan erbjudas utan föregående individuell behovsprövning och till en skälig avgift, utan att det betraktas som ett lagbrott. Viktigt att påpeka är dock att avgifter till självkostnadspris kan bli relativt höga och att förslaget inte innebär att kommunens skyldighet att tillhandahålla hemtjänst enligt 4 kap 1§ SoL upphör. Det kommunala ansvaret enligt 1 kap 1 § SoL innebär att samtliga kommuninnevänares behov av vård och omsorg, oavsett ålder ska tillgodoses. Det är därför angeläget att på nationell nivå tydliggöra vad som skall ingå i det offentliga uppdraget.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen översänds och återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 11 januari 2006

MARGARETA OLOFSSON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

ÄRENDET

Stockholms stad är en av 41 remissinstanser som beretts möjlighet att yttra sig över Socialdepartementets förslag om kommunal befogenhet att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre utan föregående individuell behovsprövning.

Vidare föreslås att en kommun får ta ut skäligen avgifter för hushållsnära tjänster enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får inte överstiga kommunens självkostnad.

Bestämmelserna föreslås träda ikraft den 1 juli 2006.

REMISSER

Ärendet har p.g.a. den korta remisstiden enbart remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontorets yttrande har beretts av välfärd och utbildningsavdelningen i samarbete med juridiska avdelningen. Stadsledningskontoret har remitterat ärendet till stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen, Skarpnäck och Skärholmen för synpunkter. Den korta remisstiden har inneburit att något yttrande från respektive nämnd inte kunnat inhämtas.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande av den 9 december 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattning av övriga remissinstansers synpunkter

Kungsholmens stadsdelsförvaltning ställer sig positiv till förslaget till lag om kommunal befogenhet att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre personer utan föregående individuell behovsprövning.

Skarpnäcks stadsdelsförvaltning anser att förslaget är bra.

Skärholmens stadsdelsförvaltning har valt att inte besvara denna remiss.

Anledningen är den korta remisstiden.

Stadsledningskontorets synpunkter

Stadsledningskontoret ställer sig i huvudsak positiv till lagförslaget som möjliggör för kommunerna att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre personer utan föregående individuell behovsprövning.

Kommunernas uppdrag och möjligheter

I socialtjänstlagen (SoL) anges de övergripande målen och grundläggande värderingar för samhällets socialtjänst. SoL är en ramlag, som ger kommunerna stor frihet att anpassa sina insatser efter skiftande behov och önskemål. Det innebär bland annat att kommunerna genom hemtjänst kan erbjuda den enskilde hjälp med hushållsnära tjänster, för att underlätta för den enskilde att bo hemma.

Rätten till bistånd och lika behandling

I 4 kap.1 § SoL regleras den enskildes rätt till bistånd i de fall denne inte själv eller på annat sätt kan tillgodose behovet. Utgångspunkten för rätten till bistånd är att alla personer skall ha rätt till insatser efter behov. Ingen grupps behov skall vara starkare skyddat än andras.

För att kunna bedöma biståndsbehovet måste en individuell bedömning göras av vad som är skäligt för en viss person eller visst hushåll. Av 2 kap. 2 § kommunallagen (KL) framgår att kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för annat.

Stadsledningskontoret konstaterar att med utgångspunkt från SoL framgår att kommunerna redan idag har möjlighet att erbjuda kommuninvånarna hushållsnära tjänster om behov av insat-

sen föreligger. Vidare konstateras att det framgår av KL att det strider mot likställighetsprincipen att inte behandla kommuninvånarna lika genom att ge äldre som grupp betraktat en särskild fördel.

Befogenhetsutvidgande lagar

Det finns några befogenhetsutvidgande lagar som syftar till att ge kommunerna viss kompetens som inte ryms inom kommunallagen. Sådana finns exempelvis för turistväsande, kommunal tjänsteexport, kommunalt stöd till ungdomsorganisationer och kommunalt stöd till boende. Rent juridiskt är det möjligt att utvidga kommunernas möjligheter att verka. Kommunallagens kompetensregler är till för att bland annat garantera att kommunens medel används på ett för kommunmedlemmarna allmännyttigt sätt.

Stadsledningskontoret anser att detta intresse måste vägas mot intresset att ge kommunerna en ny befogenhet, det vill säga ett utökat område att verka inom.

Förenklad eller anskaffad biståndsbedömning

Flera kommuner prövar olika modeller med hushållsnära tjänster utan föregående biståndsprövning alternativt med en förenklad biståndsprövning. Linköpingsmodellen är ett exempel på alternativ biståndsbedömning i form av serviceavtal. I Motala och Marks kommuner kan den enskilde äldre få service i hemmet utan särskild bedömning om det föreligger något behov eller inte av sådana insatser. Stockholm stad har under ett år genomfört ett projekt gällande hemtjänst med förenklad biståndsbedömning i stadsdelsnämndsområdena Hägersten och Norrmalm. Projektet har vänt sig till personer 80 år och äldre som kan välja hemtjänst upp till fyra timmar per månad efter förenklad biståndsprövning. Projektet avslutades den 1 november 2005 och Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum har fått i uppdrag att utvärdera projektet. Utvärderingen kommer att vara klar innan årsskiftet.

Fördelar som ofta betonas med förenklad handläggning är att det skall vara enkelt för den enskilde att ansöka om hemtjänst och att biståndshandläggarna får tid till andra arbetsuppgifter, t.ex. uppföljning. Kommuner som planerar att införa service utan behovsprövning menar att de flesta över en viss ålder är i behov av vissa serviceinsatser och att kommunen skulle göra administrativa vinster genom att minska antalet behovsbedömningar och beslut om bistånd.¹

Stadsledningskontoret menar att ett sätt att förenkla ansökningsmöjligheten för den enskilde kan vara att öka tillgängligheten till biståndshandläggarna genom att t.ex. införa förenklad biståndshandläggning och öppna möjligheten för den enskilde att besöka biståndshandläggare utan föregående bokning för ansökan om hushållsnära tjänster.

Stadsledningskontoret anser att om kommunerna ges befogenhet att, utan föregående individuell biståndsprövning, tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre personer kan det medföra en risk att vissa äldre med behov av hjälp inte uppmärksammas i tid.

Förbättrade levnadsförhållanden – ökad medellivslängd

År 2004 var det totalt 113 610 personer som var 65 år eller äldre i Stockholms stad. Av dessa var 43 220 personer 80 år eller äldre. Av samtliga personer som var 65 år eller äldre var det totalt 22 260 som hade någon form av äldreomsorgsinsatser. Av dessa var 16 850 personer 80 år eller äldre.²

65 år < totalt	därav 80 <	Äldreomsorgstagare totalt	därav 80 >
113 610	43 220	22 260	16 850

Det innebär att det i Stockholms stad år 2004 fanns totalt 91 350 personer som var 65 år eller äldre och som inte hade några insatser från kommunen. Av dessa var det 5 410 som var 80 år eller äldre.

¹ Biståndshandläggare – ett (o)möjligt uppdrag, Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum 2005:4

² USK, Prognos över antalet äldreomsorgstagare i Stockholm 2004-2030

Även om åldrandet i sig ger en ökad risk för sjukdomar och funktionsnedsättningar, finns det mycket stora variationer mellan olika individers åldrande. Äldre är individer med skiftande behov och bör inte betraktas som en homogen grupp.

Socialdepartementets förslag till lag om kommunal befogenhet att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre utan föregående individuell behovsprövning är ett avsteg från KL. Med förslaget följer att en äldre person, oavsett behov, ska kunna komma ifråga för hushållsnära tjänster utan biståndsprövning medan en yngre person med t.ex. lindrigare funktionshinder och som är i behov av hushållsnära tjänster inte ska kunna komma ifråga.

Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver, 1 kap. 1 § SoL. Detta ansvar innebär att samtliga kommuninnevänares behov av vård och omsorg, oavsett ålder, skall tillgodoses. Det är därför angeläget att beslut tas om vad som skall ingå i det offentliga uppdraget. Det är också viktigt att prioriteringar görs.

Avgifter

I socialdepartementets promemoria föreslås vidare att en kommun får ta ut skäliga avgifter för hushållsnära tjänster enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får inte överstiga kommunens självkostnader.

Av 8 kap. 5 § framgår att en maxavgift skall gälla för avgifter för äldre- och handikappomsorg i form av en högsta avgift. Avgiften för tillfällig hjälp i Stockholms stad är 180 kronor per timme.

För den som omfattas av kommunens avgiftssystem gäller att den enskilde har rätt till ett förbehållsbelopp innan kommunen har rätt att ta ut avgift. Den enskildes förbehållsbelopp uppgår till summan av den enskildes minimibelopp och dennes bostadskostnad (8 kap. 7 § SoL). Minimibeloppets nivå bestäms genom prisbasbeloppet. För den som inte har det fastställda förbehållsbeloppet kvar kommer avgiften att vara än lägre, alternativt ingen avgift. Om insatsen ges utanför SoL skall avgiften inte beräknas enligt SoL, det vill säga inget minimibelopp och inget förbehållsbelopp.

När det gäller hushållsnära tjänster som inte är beslutade efter en individuell biståndsprövning enligt SoL gäller att moms skall utgå. Det innebär att den enskilde skulle komma att betala (180 kr x 25 % moms) 225 kr för en timmes hjälp. Personer med hushållsnära tjänster kommer således att få betala betydligt mer för dessa insatser (i Stockholm 225 kr/timme) än om beslutets tas via SoL. Den som inte har ekonomisk möjlighet att betala denna avgift får då vända sig till kommunen och ansöka enligt SoL.

I det fallet att en kommun istället beslutar att hushållsnära tjänster för äldre skall vara avgiftsfria, skulle det för en kommun av Stockholms stads storlek medföra betydande merkostnader. Resurser som måste tillföras äldreomsorgen och då tas från annan verksamhet. Dessutom kan utförandet av tjänsterna komma att betraktas som ett otillåtet agerande i vad som kallas det egentliga näringslivet.

Bilaga

Kommunal befogenhet att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre, promemoria från socialdepartementet