

Förutsättningar för att införa försöksverksamhet med 6-8 timmars hemhjälp i månaden utan biståndsbedömning för äldre över 80 år

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Stadsledningskontoret ges i uppdrag att genomföra försök på 1 år med hemhjälp högst 4 tim/mån med förenklat biståndsbeslut i två stadsdelsnämnder i enlighet med förslag i denna promemoria.
2. Stadsledningskontoret ges i uppdrag att ta fram tillämpningsföreskrifter.

Föredragande borgarrådet Margareta Olofsson anför följande.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har i budgeten för 2003 fått i uppdrag att undersöka förutsättningar för att öka livskvaliteten hos stadens äldre genom att införa en begränsad försöksverksamhet med 6-8 timmars hemhjälp i månaden utan biståndsbedömning, för äldre över 80 år. Äldreomsorgsberedningens kansli inom stadsledningskontoret har fått i uppdrag att utreda förutsättningar för att i staden införa ett alternativt sätt att erbjuda äldre hjälp i hemmet utan föregående utredning och biståndsbeslut.

Remisser

Ärendet har för synpunkter remitterats till äldreomsorgsberedningen och kommunstyrelsens pensionärsråd.

Äldreomsorgsberedningen tillstyrker stadsledningskontorets förslag men vill att promenader, möjlighet till social samvaro och hjälp med sällskapsdjur ska inbegripas i möjliga insatser från hemtjänsten. Det anser också att en ordentlig utvärdering ska göras.

Kommunstyrelsens pensionärsråd har delade meningar i ärendet. Majoriteten är positiva men anser att det behövs klargörande angående gränsdragning gentemot annan biståndsbedömd hemtjänst, innehållet i servicetjänsterna, finansiering och avgifter. Minoriteten avstyrker förslaget med hänvisning till stadens resurser.

Mina synpunkter

Förebyggande verksamhet för äldre får inte tappas bort på grund av ett tufft budgetläge. Tryggheten i att kunna begära hjälp med enklare serviceinsatser som t ex att sätta upp gardiner för äldre till en rimlig kostnad kan innebära att antalet äldre med lårbensbrott minskar. Ytterligare ett skäl för att införa denna typ av hemtjänst är att det har en habiliterande funktion så att det bibehåller en ökad rörlighet både psykiskt och fysiskt. Det är dags att pröva hur möjligheten för den äldre över 80 år att själv kunna bestämma vad den vill ha hjälp med påverkar livskvaliteten.

Systemet med biståndshandläggare har nu funnits i Stockholm i ca 10 år. Det har många fördelar men också nackdelar. En av nackdelarna har varit ökad byråkrati och en av fördelarna en ökad rättsäkerhet. Äldreomsorgsberedningens kansli fick i bugeten för 2003 i uppdrag att utreda möjligheten att bevilja viss hemtjänst utan biståndsbedömning eller med en förenklad biståndsbedömning. Efter utredning har det visat sig att det är möjligt att genomföra en förenklad biståndsbedömning av serviceinsatser för personer över 80 år med bibehållande av biståndsbeslutet.

Stadsledningskontoret kommer nu att erbjuda två stadsdelsnämnder under ett år att genomföra ett försök med en förenklad biståndsbedömning. Försöket kommer att innebära att alla som är 80 år och äldre och som vänder sig till sin stadsdelsförvaltning normalt har rätt att få serviceinsatser upp till 4 tim/mån. Den enskilde ska själv kunna välja vad som ska bli utfört, så länge som det handlar hemmets skötsel, hjälp med mat och hjälp med dusch. Det är viktigt att serviceinsatser även kan inbegripa promenader, möjlighet till social samvaro och hjälp med sällskapsdjur.

Tillämpningsföreskrifter behöver arbetas fram som stöd för den förenklade biståndsbedömningen där bl.a. förutsättningarna för normalfallet klargörs med angivande av när det kan krävas mer omfattande utredning eller hembesök. Föreskrifterna ska också innehålla redogörelse för hur ansökan och beslut skall utformas. De som redan idag har fått serviceinsatser i hemmet beviljade kan begära att få sitt beslut omvandlat till ett förenklat beslut, men de kan inte utöka sin hemtjänst med ytterligare 4 timmar. Den som väljer att inte medverka i en ekonomisk utredning kan betala självkostnadspris som är 180 kr i timmen. Den som vill betala enligt den ordinarie avgiftstaxan ska medverka i en utredning om sin aktuella ekonomi och sina boendekostnader. Det är viktigt att projektet kommer igång så fort som möjligt och att det görs en ordentlig uppföljning och utvärdering. De som ska utvärdera bör vidtalas i samband med att försöket startas och redan då skall det slås fast vilka utvärderingskriterier som ska användas. Många utvärderingar av projekt har inte kunna påvisa det man har efterfrågat eftersom man inte har kunnat följa försöket från starten.

Jag föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta följande

1. Stadsledningskontoret ges i uppdrag att genomföra försök på 1 år med hemhjälp högst 4 tim/mån med förenklat biståndsbeslut i två stadsdelsnämnder i enlighet med förslag i denna promemoria.
2. Stadsledningskontoret ges i uppdrag att ta fram tillämpningsföreskrifter.

Stockholm den 22 januari 2004

MARGARETA OLOFSSON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin*, *Sten Nordin* och *Mikael Söderlund* (alla m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. avslå stadsledningskontorets förslag till beslut
2. därutöver anföras.

Förslaget att införa icke biståndsbedömd hemtjänst till personer över åttio år är mycket tveksamt av en rad skäl. Av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande framgår tydligt att det finns en rad såväl juridiska som ekonomiska tveksamheter till förslaget. Till detta kommer en rad etiska frågeställningar kring ett förslag som gynnar tämligen välbeställda, friska äldre, samtidigt som många i behov av vård och omsorg i dag nekas detta på grund av restriktivare biståndsbedömningar. Ett införande av icke biståndsbedömd hemtjänst leder till att de samlade resurserna för hemtjänst minskar och kommer i förlängningen att betyda nedskärningar för dem som är i behov av hemtjänst. Den förstås allvarligaste invändningen mot förslaget, är dess juridiska tveksamhet. Att stadens juridiska avdelning anser att rättsläget för reformen är mycket oklart, borde fungera som en varningsklocka. Det faktum att en annan kommun (Örebro) fått en liknande verksamhet stoppad av länsrätten, är en annan varningssignal. Att genom nya konstruktioner söka efter kryphål i socialtjänstlagen, och på så sätt kunna införa förslaget, hör knappast till Stockholms stads centrala uppgifter inom äldreomsorgen.

Juridiska frågetecken torde finnas även kring en försöksverksamhet i två stadsdelar. Att invånarna i just dessa två stadsdelar plötsligt skulle erbjudas tjänster i gränslandet till det lagliga, medan invånarna i övriga 16 stadsdelar hänvisas till biståndsprövning, rimmar illa med principen om likställighet inom kommunen.

Den andra starka invändningen mot förslaget handlar om ekonomi. 40 miljoner kronor skulle det ursprungliga förslaget om 6-8 timmars icke biståndsprövad hemtjänst per månad kosta staden varje år. Med förvaltningens bantade modell om 4 timmar blir kostnaden 26 miljoner. Resursbristen inom äldreomsorgen är redan i dag påtaglig i många stadsdelar, som tvingas till allt hårdare biståndsbedömningar. Ett införande av icke biståndsprövad hemtjänst skulle tvinga fram ytterligare svåra prioriteringar. Vi vill påpeka vad förvaltningen skriver i sitt tjänsteutlåtande, att förslaget kommer att binda upp en icke oväsentlig del av de resurser som är avsedda för stadens gemensamma äldreomsorg. Vi vill ha en redovisning om hur finansieringen ska ske.

Den tredje invändningen handlar om rättvisa. Vi ifrågasätter det riktiga i en reform som i första hand vänder sig till friska, och därtill relativt välbeställda äldre, samtidigt som alltför sjuka äldre biståndsbedöms som ej i behov av exempelvis servicehus. Kostnaden för fyra timmars hemtjänst uppgår till 720 kronor per månad, eller 8640 kronor per år. En prislapp, som gör reformen närmast otillgänglig för en mycket stor grupp pensionärer. För dem som däremot redan i dag betalar dubbla summan för privata städtjänster blir det förstås en välkommen rabatt på detta. Räkneexemplet visar med all önskvärd tydlighet att detta knappast kan betraktas som kommunal kärnverksamhet, och att reformen är direkt oetisk.

Stadens resurser inom äldreomsorgen bör gå till dem som bäst behöver det, inte minst i hårda ekonomiska tider. Icke biståndsbedömd hemtjänst är inte en sådan form av verksamhet.

ÄRENDET

Kommunstyrelsen har i budgeten för 2003 fått i uppdrag att undersöka förutsättningar för att öka livskvaliteten hos stadens äldre genom att införa en begränsad försöksverksamhet med 6-8 timmars hemhjälp i månaden utan biståndsbedömning, för äldre över 80 år. Äldreomsorgsberedningens kansli inom stadsledningskontoret har fått i uppdrag att utreda förutsättningar för att i staden införa ett alternativt sätt att erbjuda äldre hjälp i hemmet utan föregående utredning och biståndsbeslut. Erfarenheter från andra kommuner bifogas, *bilaga 2*.

REMISSER

Ärendet har för synpunkter remitterats till äldreomsorgsberedningen och kommunstyrelsens pensionärsråd.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande från den 28 oktober 2003 har i huvudsak följande lydelse.

1. Förutsättningar att införa hemtjänst utan föregående biståndsbeslut

1.1 Lagligheten i ett erbjudande till stadens äldre om hemtjänst utan biståndsprövning

Stadens juridiska avdelning menar att rättsläget är oklart vad gäller kommunens lagliga möjlighet att ge hemhjälp utan beslut enligt 4 kap. socialtjänstlagen. Beträffande avgift är samtliga instansers uppfattning att förbehållsbeloppet och maxtaxans begränsningar i avgiftsuttag måste beaktas. Juridiska avdelningen hänvisar också till att regeringen kommer att utreda möjligheterna för kommunerna att erbjuda viss hemtjänst utan biståndsprövning. Det kan inte uteslutas att denna utredning kommer fram till att detta inte är förenligt med gällande lagregler.

I ett civilt serviceavtal finns inte reglerat vem som har övergripande ansvar för eller reglerat vem /vilka som ska svara för den individuella uppföljning av en verksamhet som kommunen erbjuder och bekostar. Kommunen kan dock i avtalet med utförare kräva dokumentations- och uppföljningsskyldighet av den privata utföraren. Detsamma gäller skyldighet att anmäla missförhållanden i omsorger om äldre och funktionshindrade enligt socialtjänstlagen 14 kap. 2 § (Lex Sara)

Stadsledningskontoret menar att skyldighet att föra individuell dokumentation alltid är nödvändig.

1.2 Målgrupp för 6-8 timmars hemhjälp utan biståndsbeslut

Uppdraget innebär att undersöka förutsättningar att erbjuda personer över 80 år 6-8 tim hemhjälp utan biståndsbeslut. I staden fanns år 2002 ca 43 000 personer över 80 år. Av dem har ca 13 500 äldreomsorgsinsatser varav 8 100 har hemtjänst. Av dem som har hemtjänst finns ca 2 700 personer i ersättningsnivåer som motsvarar drygt 6 tim/mån. Av dessa bor ca 500 i servicehus. Övriga har ett behov av service och omvårdnadsinsatser som kräver längre tid i hemmet eller som bor i heldygnsomsorg.

Om man antar att de ca 2 200 personer som redan har hemhjälp i sitt eget hem tillhör målgruppen och att ungefär lika många till av 80 år och äldre personer skulle önska sig hemtjänst 6 tim/månad om den var mindre beroende av behov och biståndsbeslut skulle målgruppen som i sin vardag har önskemål om serviceinsatser bli ca 4 400 personer i staden.

Om målgruppen beräknas till 4 400 personer skulle kostnaden för 6 tim/mån med ett timpris av 249 kronor bli 1 490 kr/mån och 17 928 kr/år per person och 78 883 tkr/år för hela målgruppen. Hälften av dessa har redan hjälp som är budgeterad. Kostnaden för nytillkommande skulle bli ca 40 mnkr.

1.4 Avgifter

Samtliga tillsyns- och rättinstanser hänvisar till att serviceverksamhet som bedrivs i hemtjänstliknande former skall ha en avgift som innebär att den enskilde tillförsäkras möjlighet till maxavgift och förbehållsbelopp enligt socialtjänstlagen.

I stadens avgiftssystem finns en av kommunfullmäktige beslutad självkostnad för en hemtjänsttimme. Samma belopp är också avgift för en timmes hemhjälp, för närvarande 180 kr/tim. Denna avgift finns i stadens avgiftssystem och kan användas för och debiteras den enskilde för utförd timtid/månad. Timavgiften kan tillämpas även som avgift i ett alternativt system för hjälp i hemmet.

Den som väljer att inte medverka i en ekonomisk avgiftsutredning och därmed betala hela sin avgift utan att hänsyn tas till förbehållsbeloppet, kan göra det. Den som vill tillgodogöra sig avgiftssystemets möjlighet att beräkna avgiftsutrymme och förbehållsbelopp skall då medverka i en utredning om sin aktuella ekonomi och sina boendekostnader.

Intäkterna av avgifter inom äldreomsorgen brukar röra sig om 5-7 procent av kostnaderna. Detta skulle innebära att intäkterna av avgifter för den tänkta målgruppen kan beräknas till ca. 2.5 mnkr.

1.5 Utförare

I samtliga kommuner som har någon erfarenhet av hemtjänst utan föregående biståndsbeslut, är det de befintliga hemtjänstutförarna som utför serviceinsatser i hemmet. Det kan var både kommunala enheter och enskilda utförare som fått uppdraget genom upphandling eller annan typ av auktorisering. Det finns inget exempel där den enskilde har ett eget val och kan välja t.ex. sin grannes son eller en närliggande städfirma som utförare.

Stadsledningskontoret menar att staden även i eventuell alternativ form av servicetjänster är huvudman för verksamheten och har det ekonomiska ansvaret. Staden har därmed rätt att som yttersta ansvarig ställa olika kvalitets- och säkerhetskrav på de utförare som anlitas att driva serviceverksamhet. Därmed faller alternativ där den enskilde själv väljer en utförare som i sin tur debiterar staden för utförda tjänster. Däremot skall den enskilde kunna välja fritt bland de kommunala och enskilda utförare i området som certifierats att erbjuda hemtjänst i den enskildes hem.

1.6 Vilka tjänster kan erbjudas

Normalt ingår i begreppet servicetjänster sådant som var och en vanligen tar hand om i fråga om hemmets skötsel; städning, tvätt, inköp av dagligvaror, diverse ärenden. I servicetjänster kan också innefattas enklare hjälp med matlagning och hjälp vid dusch. I äldreomsorg och omsorg om personer med funktionshinder gäller att någon annan utför de nödvändiga sysslorna i hemmet för att i enlighet med socialtjänstlagen ”bistå den enskilde i sin livsföring”. Mera avancerad personlig omvårdnad och hjälp med personlig hygien eller ansvar för kosthållning och nutrition ingår inte i begreppet servicetjänster.

I modellen med servicetjänster utan biståndsbeslut är förutom enkelheten ett starkt argument att den enskilde själv avgör vilka insatser som ska utföras. Stadsledningskontoret menar att den stora valmöjligheten för de äldre ligger i att den enskilde själv väljer vilka insatser som man behöver hjälp med och hur man vill disponera tiden som står till ens förfogande. Det kan i princip betyda t.ex. att man en månad kan välja att använda den disponibla tiden på ett sätt som man kommer överens med utföraren och nästa månad för andra göromål. Stadsledningskontoret menar att utbudet av servicetjänster inte skall regleras genom riktlinjer, utan att den enskilde skall kunna välja vad som ska bli utfört, så länge det handlar om hemmets skötsel, ärenden, hjälp med mat och hjälp vid dusch.

1.7 Anmälan om önskan om servicetjänster

I de kommuner där servicetjänster utan biståndsbeslut förekommer kan den enskilde vända sig till servicehuset i sin kommundel eller till den lokala hemtjänstutföraren. Efter att ha kommit överens om en omvårdnadsplan tecknar sedan den enskilde ett serviceavtal med företrädare för enheten. Den enheten som undertecknar avtalet utför sedan insatserna.

Detta förfaringsätt är knappast möjligt i Stockholm, där utförarenheterna finns ojämnt lokaliserade i stadsdelarna, och med olika kapacitet. I Stockholm behövs en modell där stadsdelsförvaltningen anvisar vilka utförare som finns tillgängliga.

Stadsledningskontorets förslag

2. Alternativt tillvägagångssätt / förenklat biståndsbeslut för serviceinsatser

Stadsledningskontoret menar att det är möjligt att genomföra en förenklad hantering av serviceinsatser för personer över 80 år även med bibehållande av biståndsbeslutet. En av anledningarna att behålla biståndsbeslutet är den tveksamhet som råder inom lagområdet om kommunernas möjlighet att erbjuda service till vissa grupper, en annan att biståndsbeslutet gör att erbjudandet gäller inom myndighetens ram med motsvarande rättsäkerhet och villkor.

En alternativ lösning är att staden använder sig av det utrymme som ges kommunerna i 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. I förarbetena till socialtjänstlagen anges att denna paragraf ger kommunerna befogenhet att ge bistånd även i andra fall än de som omfattas av 4 kap 1 § om det finns skäl till detta.

2.1 Beslut enligt Kap 4. 2§ SoL

Ett möjligt förfaringsätt är att kommunfullmäktige beslutar att staden erbjuder personer över 80 år hemtjänst ett visst antal timmar per månad. Därefter beviljas den enskilde som tillhör målgruppen och som inte har ett utökat hjälpbehov sådan service med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. Juridiska avdelningen ser fördelar med ett sådant beslut av kommunfullmäktige men poängterar att ett motsvarande förfaringsätt ännu inte varit föremål för rättslig prövning.

2.2 Resursutnyttjande

Stadsledningskontoret vill påpeka att ett beslut som ger generell rätt för en viss kategori av befolkningen att utnyttja äldreomsorgen binder upp en icke oväsentlig del av de resurser som är avsedda för stadens gemensamma äldreomsorg. Vidare läser ett sådant beslut personal som kan vara en viktig tillgång i mera angelägna och personalkrävande omvårdnadssituationer.

2.3 Kostnadsberäkning

Stadsledningskontoret anser att erbjudande om 4 tim/mån bättre motsvarar den hjälp som erbjuds personer som för närvarande har serviceinsatser och som motsvarar hjälp en gång i veckan. Enligt tidigare beräkning antar att målgruppen är 80 år och äldre ca 2 200 personer som inte tidigare har hemtjänst kan kostnaden för 4 tim hemtjänst /mån beräknas enligt följande. För en person 4 tim mån med ett timpris av 249 kr/tim blir kostnaden 996 kr/mån och 11 640 kr/år. Kostnaden för staden under ett år blir för hela den beräknat nytillkommande målgruppen blir då 26 300 tkr/år. Personer 80 år och äldre som redan har traditionell hjälp i hemmet i motsvarande nivå, men som önskar byta till förenklat beslut skall kunna göra det, men dessa kostnader finns redan i budget.

3 Förenklat biståndsbeslut

Stadsledningskontoret föreslår en modell som innebär ett förenklat förfarande vid biståndsbeslutet, att genomföra som försök i två stadsdelsnämnder under ett år.

- ? Alla som är 80 år och äldre som vänder sig till sin stadsdelsförvaltning har normalt automatiskt rätt att få serviceinsatser upp till 4 timmar/mån.
- ? Biståndsbeslutet innebär ett beslut om serviceinsatser och den tid den enskilde önskar 1 – 4 tim/mån. Biståndsbeslutet beskriver att den enskilde beviljas serviceinsatser, inte vilka insatser som skall utföras. Biståndsbeslutet fattas under försöksperioden till ett år, men kan i eventuell förlängning fattas för en tvåårsperiod. Beslutet kan fattas utan föregående hembesök.
- ? Biståndshandläggaren informerar den enskilde om förutsättningarna för hjälpinsatser som kräver ansökan och en mera omfattande utredning och biståndsbeslut.

- ? Personer över 80 år som redan har hemtjänst i form av serviceinsatser inom kan anmäla att de önskar övergå till serviceinsatser med förenklat biståndsbeslut.
- ? Avgiften är 180 kr/tim (2003 års nivå) Avgiften är fastställd av KF och kan ändras.
- ? Den enskilde väljer om man vill ha en möjlighet att för avgiften utnyttja förbehållsbeloppets begränsning av avgiften och medverkar då i en ekonomisk utredning
- ? Den enskilde kan också välja att betala 180 kr/tim (720 kr/för 4 tim/mån) för antal utförda timmar utan att medverka i en ekonomisk utredning.
- ? Den enskilde betalar för sin service avgift månadsvis för överenskommet antal timmar eller den avgift som avgiftssystemet räknar fram. Uppehåll görs endast för hel kalendermånad. Den enskilde ska själv ansvara för att i god tid (en vecka/ 7 dagar) informera utföraren om ev. uppehåll. Vid sjukhusvistelse längre än fem vardagar medges avgiftsnedsättning för den del av serviceavtalet som inte blivit utfört under månaden.
- ? Den enskilde väljer bland de utförare som står till buds inom stadsdelsförvaltningen och tar själv eller får hjälp av biståndshandläggaren att ta kontakt med önskad utförare. Biståndshandläggaren lämnar en beställning till utföraren på serviceinsatser och antal timmar.
- ? Den enskilde och utföraren tecknar ett serviceavtal med en arbetsplan, som innehåller vilka serviceinsatser den enskilde önskar hjälp med och hur tiden per månad ska disponeras. Ex 2 tim varannan vecka eller en timme varje vecka/vilka veckodagar. Kopia av arbetsplanen/serviceavtalet skickas även till biståndshandläggaren som journalhandling. Serviceavtalet gäller som underlag för ersättning till utföraren.
- ? Den enskilde har rätt att byta utförare under samma förutsättningar som övriga som har beslut om hemtjänst och stadsdelsförvaltningens sedvanliga klagomålshantering gäller.
- ? Utföraren debiterar stadsdelsförvaltningen överenskommet antal timmar enligt förslagsvis timtaxa i kundvalsmodellen månadsvis i efterskott. För den enskilde är 50 min utfört arbete lika med en arbetad timme.
- ? Utföraren har dokumentationsskyldighet i enlighet med socialtjänstlagen att dokumentera särskilt situationer och händelser som avviker från det normala och att anmäla missförhållanden i omsorgen om äldre och funktionshindrade enligt socialtjänstlagen 14 kap. 2 § (Lex Sara).

3.1 Behov av utökade insatser

Biståndshandläggaren skall, för personer som ansökt om serviceinsatser, men som uppenbart har ett utökat behov, efter ansökan kunna fatta beslut om insatser som bättre motsvarar den enskildes behov.

4. Försöksverksamhet

Stadsledningskontoret föreslår att försök med rätt till biståndsbeslut om 4 timmars hemhjälp i mån till alla 80 år och äldre som så önskar, genomförs i två stadsdelsnämnder under ett års tid enligt ovanstående modell.

Förenklat biståndsslut om hemhjälp beviljas under försöket med stöd av 4 kap 1 § SoL.

Försöket ska kunna ge en bild av hur eftertraktad en förenklad hantering av serviceinsatser i hemmet är för personer 80 år och äldre.

Försöket ska också ge en bild av om biståndshandläggarnas arbete förenklas genom förenklat biståndshandläggning eller om det tvärtom ökar för att efterfrågan blir större. Vidare ska försöket kunna ge information om det blir en ökad efterfrågan på äldreomsorgens tjänster och i så fall vilken kapacitet utförarna har att möta denna ökade efterfrågan. Det ska också ge en uppfattning om i vilken omfattning de som redan har hjälp i hemmet önskar övergå till hemtjänst i förenklad form där den enskilde har ett högre inflytande över vilka insatser som ska utföras.

Försöket skall också ge staden erfarenhet av om ”fri” rätt till service i hemmet för personer över 80 år binder upp resurser och personal i sådan omfattning att det inkräktar på sedvanliga äldreomsorgsinsatser samt följa kostnadsutvecklingen för staden.

Om försöket visar att detta är en service som efterfrågas och som kan finansieras inom ram föreslås att kommunfullmäktige beslutar att staden ska verka för att alla personer över 80 år

beviljas hemtjänst ett visst antal timmar per månad i enlighet med förslaget i detta tjänsteutlåtande. Därmed beviljas den enskilde som tillhör målgruppen och som inte har ett utökat hjälpbehov sådan service med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen.

Äldreomsorgsberedningen beslutade den 5 december 2003 att godkänna stadsledningskontorets tjänsteutlåtande och därutöver anföra följande.

Stadsledningskontoret menar att utbudet av servicetjänster inte ska regleras genom riktlinjer, utan att den enskilde ska kunna välja vad som ska bli utfört, så länge det handlar om hemmets skötsel, hjälp med mat och hjälp med dusch. Vi anser att valmöjligheten även ska inbegripa promenader, möjlighet till social samvaro och hjälp med att gå ut med hunden.

Ett klagörande bör göras i förslaget för att det klart ska framgå att inte de som redan har mer än 4 timmars hemtjänst kan få utökad hemtjänst i och med detta förslag.

Detta 1-åriga projekt är det mycket viktigt att det görs en ordentlig uppföljning och utvärdering av. De som ska utvärdera bör vidtalas i samband med att försöket startas för att redan då slå fast vilka utvärderingskriterier som ska användas. Många utvärderingar av projekt har inte kunnat påvisa det man har efterfrågat eftersom man inte har kunnat följa försöket.

Reservation anfördes av *Margareta Björk* (m), *Helen Jäderlund Eckardt* (fp) och *Ewa Samuelsson* (kd), *bilaga 1*.

Kommunstyrelsens pensionärsråd beslutade den 27 november 2003 att uttala följande.

Det finns i kommunstyrelsens pensionärsråd delade meningar i detta ärende.

Majoriteten ser positivt på grundidén, men anser att flera förtydliganden måste göras, exempelvis beträffande gränsdragning gentemot biståndsbedömd hemtjänst, innehållet i servicetjänsterna, finansiering och avgifter. Minoriteten avstyrker förslaget med hänvisning till att stadens resurser bör koncentreras till de äldre som har störst behov av bistånd.

Äldreomsorgsberedningen

Reservation anfördes av Margareta Björk (m), Helen Jäderlund Eckardt (fp) och Ewa Samuelsson (kd) enligt följande.

Äldreomsorgsberedningen föreslås besluta
att återremittera ärendet

och om detta yrkande avslås
att avslå stadsledningskontorets förslag till beslut
att därutöver anföras

Förslaget att införa icke biståndsbedömd hemtjänst till personer över åttio år är mycket tveksamt av en rad skäl. Av förvaltningens tjänsteutlåtande framgår tydligt att det finns en rad såväl juridiska som ekonomiska tveksamheter till förslaget. Till detta kommer en rad etiska frågeställningar kring ett förslag som gynnar tämligen välbeställda, friska äldre, samtidigt som många i behov av vård och omsorg i dag nekas detta på grund av restriktivare biståndsbedömning runt om i stadsdelarna.

Den första, och kanske allvarligaste invändningen mot förslaget, är dess juridiska tveksamhet. Att stadens juridiska avdelning anser att rättsläget för reformen är mycket oklart, borde fungera som en varningsklocka. Det faktum att en annan kommun (Örebro) fått en liknande verksamhet stoppad av länsrätten, är en annan varningssignal. Att genom nya konstruktioner söka efter kryphål i socialtjänstlagen, och på så sätt kunna införa förslaget, hör knappast till Stockholms stads centrala uppgifter inom äldreomsorgen.

Juridiska frågetecken torde finnas även kring en försöksverksamhet i två stadsdelar. Att invånarna i just dessa två stadsdelar plötsligt skulle erbjudas tjänster i gränslandet till det lagliga, medan invånarna i övriga 16 stadsdelar hänvisas till biståndsprövning, rimmar illa med principen om likställighet inom kommunen.

Den andra starka invändningen mot förslaget handlar om ekonomi. 40 miljoner skulle det ursprungliga förslaget om 6-8 timmars icke biståndsprövad hemtjänst per månad kosta staden varje år. Med förvaltningens bantade modell om 4 timmar blir kostnaden 26 miljoner. Resursbristen inom äldreomsorgen är redan i dag påtaglig i många stadsdelar, som tvingas till allt hårdare biståndsbedömningar. Ett införande av icke biståndsprövad hemtjänst skulle tvinga fram ytterligare svåra prioriteringar. Vi vill påpeka vad förvaltningen skriver i sitt tjänsteutlåtande, att förslaget kommer att binda upp en icke oväsentlig del av de resurser som är avsedda för stadens gemensamma äldreomsorg. Vi vill ha en redovisning om hur finansieringen ska ske.

Den tredje invändningen är av ett mer etiskt slag. Vi ifrågasätter det riktiga i en reform som i första hand vänder sig till friska, och därtill relativt välbeställda äldre, samtidigt som alltför sjuka äldre biståndsbedöms som ej i behov av exempelvis servicehus. Kostnaden för fyra timmars hemtjänst uppgår till 720 kronor per månad, eller 8640 kronor per år. En prislapp, som gör reformen närmast otillgänglig för en mycket stor grupp pensionärer. För dem som däremot redan i dag betalar dubbla summan för privata städtjänster blir det förstas en välkommen rabatt på detta. Räkneexemplet visar med all önskvärd tydlighet att detta knappast kan betraktas som kommunal kärnverksamhet, och att reformen är direkt oetisk.

Mot bakgrund av de invändningar som riktats från såväl juridiska avdelningen som stadsledningskontoret menar vi att ärendet innehåller så många tveksamheter att det skall återremitteras. Skulle detta förslag avslås, vill vi avslå hela förslaget till beslut. Stadens resurser inom äldreomsorgen bör gå till dem som bäst behöver det, inte minst i hårda ekonomiska tider. Icke biståndsbedömd hemtjänst är inte en sådan form av verksamhet.

Serviceinsatser i stället för biståndsbeslut / erfarenheter från andra kommuner

Det finns några kommuner i landet som på försök eller i reguljär verksamhet har infört erbjudande om hjälp i hemmet för personer över en viss ålder utan föregående behovsbedömning och biståndsbeslut. Strävan har varit att tona ner myndighetsbeslutet och lyfta fram ökat självbestämmande. En viss åldersgrupp av befolkningen erbjuds hjälp i hemmet genom att träffa ett så kallat serviceavtal med hemtjänstutförarens enhetschef. Den kommun som har längst och bredaste erfarenheten av sådan verksamhet är Linköpings kommun som utvecklat en modell som innebär att alla som fyllt 75 år kan vända sig till hemtjänstutföraren i området där han/hon är bostatt och teckna ett serviceavtal direkt med denna. Huvudbegreppen har varit enkelhet och ökat självbestämmande.

Både Malmö och Örebro kommuner har haft projekt eller projektplaner med variationer av temat service till äldre men utan biståndsbeslut. I Västerås har äldre- och handikappnämnden gett förvaltningen i uppdrag att under innevarande år i projektform pröva hemtjänst utan biståndsbeslut i två områden. Projektet i Örebro faller enligt beslut i Länsrätten utanför socialtjänstlagen och överskrider den kommunala kompetensen. Svenska kommunförbundet bedömer att hemtjänst till personer över en viss ålder som förslaget ligger i Malmö bör gå att försvara på kompetensgrund utifrån allmänna bestämmelser i socialtjänstlagen 5 kap 4 och 5 §§. Vad beträffar kommunallagens likställighetsprincip menar kommunförbundet att generell service till en grupp enskilda över en viss ålder bör kunna motiveras med det större hjälpbehov denna grupp har jämfört med yngre personer.

Linköping som infört service utan biståndsbeslut men med serviceavtal, hävdar att detta inte ökar efterfrågan på hjälpsatser i hemmet. Det finns inga egentliga siffror som bekräftar detta. I Linköping syns dock avgiften för insatserna ha haft en hämmande effekt på möjligheten att bruka servicetjänster i högre omfattning

Boservice genom serviceavtal – en kort beskrivning av Linköpingsmodellen

Eftersom Linköping har haft en modell med serviceavtal för hemtjänstuppgifter som i princip täcker in alla behov av hemtjänst är det ofta Linköping som fått stå som modell när andra kommuner söker efter liknande möjligheter att erbjuda hjälp på ett förenklat sätt. Den enskilde som är över 75 år och anser sig ha behov av boservice i hemmet vänder sig i Linköping till enhetschefen i sitt boendeområde med sin begäran. Boservice kan erhållas upp till 12 tim/mån. Med boservice avses i Linköping städning, tvätt och strykning, inköp av dagligvaror, ärenden, mobilt trygghetslarm, promenader, ledsagning och värming av färdiglagad mat. Om den enskilde även behöver insatser av omvårdnadskaraktär tillkommer kravet att den enskilde skall vara ”beroende” eller ”delvis beroende” enligt det ADL bedömningsinstrument kommunen använder. Enheten och den enskilde upprättar sedan i samband med ett hembesök tillsammans en ”Omvårdnadsplan”. Därefter upprättas ett serviceavtal mellan den enskilde och utförarens företrädare. Avtalet är enligt Linköpingsmodellen ett avtal mellan två likvärdiga parter som kommit överens om vilka insatser som skall utföras och i vilken omfattning. Den som är missnöjd med avtalet får i princip föra en civilrättslig process, vilket ännu aldrig inträffat. I Linköping finns riktlinjer för vad boservice ska innehålla, där det framför allt framgår vad boservice inte innehåller; putsa fönster, mata katten, rasta hunden, klippa gräsmattan, laga mat eller baka i hemmet mm. Riktlinjerna begränsar således vad den enskilde kan förvänta sig av boservice. Boservice i form av serviceavtal har även målsättningen att i Linköpingsmodellen frigöra handläggartid till mera meningsfulla uppgifter än att fatta beslut om ”självklara insatser”. Biståndshandläggare finns numera som informatörer/handläggare stationerade på sjukhuset i staden och arbetar även med uppföljning av serviceverksamheten. Därutöver fattas biståndsbeslut för den som inte tillhör målgruppen för serviceavtalen. Den som inte är nöjd med serviceavtalets innehåll kan/ska ansöka om insatserna och få biståndsbeslut för insatsen. Biståndsbedömning och beslut fattas på vanligt sätt vid behov av dagverksamhet och särskilt boende.

Linköpings kommun menar att de tillgodoser socialtjänstlagens rätt till bistånd enligt fjärde kapitel 1 § ”den som inte själv kan tillgodose sina behov *eller får dem tillgodosedda på annat sätt* har rätt till bistånd för sin försörjning och sin livsföring i övrigt”

Enligt vad stadsledningskontoret erfar förs ingen individuell dokumentation av insatser och det finns inte heller någon individuell uppföljning av det enskilda ärendet.

I en juridisk granskning av Linköpingsmodellen som genomfördes av Socialstyrelsen framkom inga egentliga juridiska invändningar, men viss tveksamhet finns att läsa i utvärderingen. Linköpings kommun förmedlar att det allmänna intrycket är att ”alla personer över 75 år som tecknat serviceavtal är nöjda”.

Linköping hade tidigare en timavgift per antal utförda timmar och därutöver avgift för ”matkorg” och hembärning av densamma som var relativt hög. Beräkning och nedsättning av avgiften mot förbehållsbelopp förekom inte. Avgiftens storlek betraktades av brukarna som en begränsande faktor. Vid införande av en nationell högsta avgift och nationell förbehållsbelopp ändrades detta så att timavgiften differentierades för olika inkomstnivåer och ett avgiftstak skapades. Samma avgift gäller oberoende av om insatsen är biståndsbeslutad eller avtalad/överenskommen