



Vård och omsorgsförvaltningen
Christina Becker
Epost: christina.becker@vasteras.se

Kopia till

Äldrenämnden

Utformning av innehåll under det beslutade hemtjänstbesöket

Förslag till beslut

Ärendebeskrivning

I april 2019 beslutade äldrenämnden att uppdra till förvaltningen att se över möjligheterna att i riktlinjen för biståndsbedömning återkomma med förslag som ger hemtjänstkunden tillsammans med hemtjänstutföraren frihet att besluta om innehållet vid det beslutade hemtjänstbesöket.

Ärendet har varit föremål för flera beredningar vid äldrenämndens arbetsutskott och sammanträde och vid flera tillfällen varit planerade för att vara beslutsärende, för att sedan återremitteras. Detaljerna om bland annat ärendets gång, lagstiftning och konsekvensanalyser finns beskrivet i bilagt yttrande.

Efter sammanträdet i april bad förvaltningen majoritetens företrädare att själva formulera ett förslag till beslut som visar på vilket sätt friheten ska ta sig uttryck. Majoriteten har lämnat ett förslag som det har gjorts konsekvensanalyser på.

Majoritetens förslag till beslutsformulering är följande: *Kunden har rätt att fritt välja, vad som ska utföras vid hemtjänstbesöket, 2-5 timmar/månad av den biståndsbeslutade tiden.*

Om äldrenämnden beslutar att öka valfriheten så att kunden fritt kan välja vad som ska utföras vid hemtjänstbesöket, 2-5 timmar per månad av den biståndsbeslutade tiden, får det genomslagskraft på en rad områden. Flera frågor måste ha ett svar innan ett iscensättande. Rättssäkerheten och likställigheten hotas, riktlinjen för biståndsbedömning måste revideras och riskbedömning på arbetsplatser ska göras.

Reformen kommer även att påverka ekonomiskt och förvaltningens bedömning är att ökad utbetald ersättning kommer att ligga inom intervallet 29-43 mnkr på helårsbasis, men kan bli så mycket som 71 mnkr. Med förslaget skulle underskottet för hemvården öka totalt sett. Innan beslut tas om en generösare hållning måste nämnden ha en plan för hur reformen ska finansieras.

Förvaltningens bedömning är att kundens valfrihet inte ska röra någon annan insats än bland dem som kunden är beviljad. Det ligger i sakens natur att en person som är beviljad en insats för att få sina behov tillgodosedda och för att i lagens mening uppnå en skälig levnadsnivå, inte kan välja något annat som önskas i stället.

Förvaltningen avråder äldrenämnden från att fatta beslut om en valfrihet som är utöver den enskildes biståndsbeslut. Om nämnden ändå beslutar enligt majoritetens förslag till beslut, behöver förvaltningen följa den ekonomiska utvecklingen och vid behov lyfta en ökad volymutveckling till den äldrenämnd som tillträder i höst. Förvaltningen råder äldrenämnden till att på olika sätt informera kunderna om att de har valfrihet inom sitt biståndsbeslut och att de kan omdisponera sina beviljade insatser från en dag till en annan i dialog med sin utförare.

Yttrande
Utformning av innehåll under det beslutade
hemtjänstbesöket

Innehållsförteckning

1. Ärendebeskrivning	3
2. Socialtjänstlagen	4
2.1. Dokumentation i alla led	4
2.2. Definition hemtjänst och genomförandeplan	5
2.3. Insatskategorier	5
3. Äldrenämndens granskning idag.....	6
4. Konsekvensanalys över majoritetens föreslagna beslutsformulering.....	6
4.1. Förvaltningens övergripande bedömning	6
4.2. Kund.....	6
4.3. Kvalité	7
4.4. Medarbetare	8
4.5. Ekonomi	9
5. Kommunals bedömning	9
6. Förvaltningens bedömning	11

1. Ärendebeskrivning

I april 2019 beslutade äldrenämnden att uppdra till förvaltningen att se över möjligheterna att i riktlinjen (för biståndsbedömning enligt socialtjänstlagen inom äldrenämndens verksamhetsområde) återkomma med förslag som ger hemtjänstkunden tillsammans med hemtjänstutföraren frihet att besluta om innehållet vid det beslutade hemtjänstbesöket.

Flera beredningar har hållits i ärendet då dialog har förts om hur flexibiliteten kan tydliggöras. Förvaltningen lämnade i mars 2020 förslag på möjliga sätt att utöka brukarinflytandet. Essensen i förslagen var att på olika sätt öka den beställda tiden och att utökad tid skulle medge en ökad flexibilitet, men med bibehållen rättsäkerhet. Ärendet pausades dels med anledning av pandemin, dels att det fanns skäl att invänta resultaten av projektet Förstärkt hemvård (som också pausades på grund av pandemin).

Ärendet har varit föremål för flera beredningar vid äldrenämndens arbetsutskott och sammanträde och vid flera tillfällen varit planerade för att vara beslutsärende.

- I januari 2022 redogjorde förvaltningen för de konsekvenser som en valfrihet utanför kundens biståndsbeslut kan medföra. Nämnden uttalade då att man ville se en valfrihet inom service och inom kundens biståndsbeslut.
- I mars uttryckte nämnden att man ville att promenad skulle vara valbart och ärendet återremitterades.
- I april återremitterades ärendet då nämnden ville få förtydligat ytterligare om hemtjänstkundens frihet att besluta om innehållet vid hemtjänstbesöket.
- I maj bad förvaltningen majoritetens företrädare att själva formulera på vilket sätt friheten ska ta sig uttryck. Majoritetens förslag till beslutsformulering är följande:
Kunden har rätt att fritt välja, vad som ska utföras vid hemtjänstbesöket, 2-5 timmar/månad av den biståndsbeslutade tiden.

Denna tjänsteskrivelse innefattar tidigare gjorda redogörelser över lagstiftning och vad som kan bli följderna av om lagstiftningen inte följs. Med nu föreslagen beslutsformulering från majoriteten, återfinns innehållet från april månads tjänsteskrivelse, kompletterat med en konsekvensanalys över majoritetens förslag.

2. Socialtjänstlagen

Socialtjänstlagens 4:e kapitel, 1 § säger att ”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 [...] och för sin livsföring i övrigt. [...] Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.”

En person kan exempelvis ha biståndsbeslut på trygghetslarm, städ och inköp och kan i övrigt tillgodose sina behov. Med tiden kanske personen inte längre klarar av att gå ut och ta en promenad eller handla. Personen kan då ansöka om bistånd för att få hjälp med det. En biståndshandläggare som bedömer att personen inte själv kan tillgodose sina behov av att komma ut och promenera eller handla, kan då få bistånd med det från nämnden för att uppnå en skälig levnadsnivå.

I Socialstyrelsens meddelandeblad (Nr 4/2013Februari 2013) refereras till förarbetena till den tidigare socialtjänstlagen när det gäller hemtjänstens uppdelning i kategorier. Enligt förarbetena delas hemtjänstens uppgifter upp i två kategorier, en med inriktning mot uppgifter av servicekaraktär och en mot personlig omvårdnad.¹

Med *serviceuppgifter* avses bland annat praktisk hjälp med hemmets skötsel – städning och tvätt – och hjälp med inköp, ärenden på post och bank och med tillredning av måltider eller distribution av färdiglagad mat.

Med *personlig omvårdnad* avses de insatser som därutöver behövs för att tillgodose fysiska, psykiska och sociala behov. Det kan handla om hjälp för att kunna äta och dricka, klä sig och förflytta sig, sköta personlig hygien och i övrigt insatser för att bryta isolering och för att känna trygghet och säkerhet i det egna hemmet.²

2.1. Dokumentation i alla led

Handläggningen och genomförandet ska enligt föreskrift om dokumentation i verksamhet (SOSFS 2014:5) dokumenteras, det ska ske fortlöpande och beviljade insatser ska följas upp, både av biståndshandläggaren och av utföraren.

¹ Prop. 1996/97:124 s. 88 och prop. 2001/01:149 s. 23.

² Prop. 1996/97:124 s. 88 och prop. 2000/01:149 s. 23.

Kraven på dokumentation har flera syften, bl.a. för uppföljning och arbetsplanering (genomförande). Det måste gå att följa vad som faktiskt har hänt och görs i förhållande till ansökan, behov, beslutade insatser och genomförande.

Det är viktigt att dokumentationen görs i alla led, så att nämnden kan säkerställa att kundens behov blir tillgodosedda genom det bistånd/insatser som nämnden har beslutat om och betalar för.

2.2. Definition hemtjänst och genomförandeplan

Definitionen på *hemtjänst* enligt Socialstyrelsens termbank är "bistånd i form av service och personlig omvårdnad i den enskildes bostad eller motsvarande".

Genomförandeplan definieras i Socialstyrelsens föreskrifter som "vård- och omsorgsplan som beskriver hur en beslutad insats ska genomföras för en enskild"³

Kundens delaktighet (ofta kallat brukarinflytande) syftar till att möjliggöra för kunden att vara delaktig i utformandet av sina insatser. Det som kund och utförare kommer överens om, ska dokumenteras i kundens genomförandeplan.

Enligt nämndens krav i förfrågningsunderlaget för hemvården LOV - Hemvård (ÄN 2018/00138-8.1.3) ska genomförandeplanen upprättas tillsammans mellan kund och utförare inom två veckor efter att insatserna har påbörjats. Planen ska i övrigt följa de lagkrav som finns. Uppföljning av genomförandeplanen ska ske kontinuerligt, men minst årligen.

2.3. Insatskategorier

Hemtjänst är indelad i två kategorier: service och personlig omvårdnad och återfinns i förarbetena till Socialtjänstlagen. Promenad tillhör kategorin personlig omvårdnad. Enligt äldrenämndens riktlinjer finns insatsen Aktivitet och det är inom den insatsen som Promenad återfinns.

Med beviljad Aktivitet kan kunden exempelvis välja att sitta och samtala med sin hemtjänst, ta en promenad eller spela kort en stund. Vad som görs inom Aktivitet kommer kunden och hemtjänsten överens om i kundens genomförandeplan och/eller i de kontakter som naturligt förs mellan kund och utförare. Om en enskild inte själv eller på annat sätt kan tillgodose sitt behov av exempelvis promenad, kan han eller hon ansöka om bistånd från nämnden.

³ SOSFS 2014:5 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS

3. Äldrenämndens granskning idag

Äldrenämnden har redan i dag mycket svårt att granska hur de olika beställda insatserna fördelas genom den återrapporterade tiden. Granskningar av detta sker endast i undantagsfall. Förvaltningen ser regelbundna återrapporteringar av insatser som inte är beställda. Förvaltningen bedömer att många kunder redan idag kan påverka vilka insatser som ska utföras och i vilken utsträckning.

4. Konsekvensanalys över majoritetens föreslagna beslutsformulering

Majoritetens förslag till beslut: Kunden har rätt att fritt välja, vad som ska utföras vid hemtjänstbesöket, 2-5 timmar/månad av den biståndsbeslutade tiden.

4.1. Förvaltningens övergripande bedömning

Den övergripande bedömningen är att förslaget kan tolkas olika:

- 1) Citat ur föreslagen beslutsformulering "Kunden har rätt att fritt välja [...]" kan tolkas som att kunden har obegränsad frihet att välja vad hen önskar göra, bara hen håller sig inom den tidsram som beviljade insatser genererar (dvs. beställd tid).

Mot bakgrund av tidigare beredningar i arbetsutskott och äldrenämnd och det som nämndens ledamöter har uttryckt då, skulle valet av insatser inte vara inom Rut/ROT tjänster, möjligen inom kundens biståndsbeslut.

- 2) Med förslaget tidsspann 2-5 timmar, skulle kunden kunna vara den som avgöra vad, hur och när det önskade ska genomföras, samt antalet timmar. Alternativt skulle det kunna bli utföraren som avgör vad som ska göras, hur och när för att få sin planering att fungera.

4.2. Kund

Ett beslut om valfrihet innebär att den gäller alla med hemtjänst oavsett ålder och oavsett om kunden får beslut om hemtjänst av äldrenämnden eller nämnden för personer för funktionsnedsättning. Valfriheten förutsätter att kunden har förmåga

att välja, vilket alla inte har. Ökad valfrihet uppfattas säkert positivt av många, men riskerar att bli ett orättvist system- de som kan tala för sig och de som inte kan.

Ökad valfrihet med 2-5 timmar per månad är lika för en kund som har 140 timmar per månad som för den som 10. Effekten blir dock att kunden med 10 timmar och som väljer bort insats/insatser motsvarande 5 timmar, väljer därmed bort 50% av tidsomfattningen för sina behovsbedömda- och beviljade insatser. Detta jämfört med 4% för kunden med insatser som genererar 140 timmar.

Om all beställd tid i allmänhet *utförs*, innebär det att beviljade insatser som genererar 2-5 timmar måste väljas bort, så att kunden kan göra något som hen önskar göra. En fråga här bli då hur nämnden säkerställer att inte viktiga behov väljs bort? En risk finns då att utförare hör av sig till biståndshandläggare och önskar mer tid för att de beställda timmarna inte räcker till det som är beviljat och det önskade. Om beviljade insatser väljs bort under längre tid, kan det få konsekvenser i exempelvis bristande hygien eller smutsig bostad.

Om all beställd tid i allmänhet *inte utförs* är kunden van vid att hemtjänstfakturan/avgiften är kring ett visst belopp. Om kunden väljer att göra något hen önskar göra under 2-5 timmar, ökar det kundens avgift fram tills dess att hen uppnått maxtaxa. Sedan finns inget incitament för kunden att hålla nere utförda timmar. Utföraren har heller inget incitament att hålla nere timmarna, så tillvida att utföraren har tillräckligt med personal.

4.3. Kvalité

Om äldrenämnden skulle besluta att höja ambitionsnivån i riktlinjen (för biståndsbedömning) i den meningen att valfriheten sträcker sig utöver kundens biståndsbeslut, riskerar det att sätta rättssäkerheten ur spel.

Vid en uppföljning av biståndsbeslutet och om det visas att kunden återkommande valt bort insatser, kan biståndshandläggarna ompröva beslutet. För att avslå insatser måste handläggarna kunna påvisa ett avsevärt förbättrat hälsotillstånd. Behovet kan ju finnas men att det inte blir verkställt.

Utförare kan logga tid på beviljad insats, men utföra det som kunden önskar. Det ger svårigheter att kontrollera om beviljade insatser har utförts i praktiken.

Förvaltningen ser även en fara med att valfriheten sätts ut spel, då vissa utförare tillhandahåller hushållsnära tjänster, medan andra inte gör det. Den finns en risk för att kunderna i verkligheten vill ha hjälp med något som inte går att få bistånd på, exempelvis trädgårdsskötsel. Om utförare går kundens önskemål tillmötes utanför ramen för biståndsbeslutet, får detta bolag en fördel jämfört med andra utförare som nekar att utföra insatser som inte är beställda.

Frågor väcks om hur nämnden kan kontrollera att kunden nyttjar sin valfrihet, så att det inte är utföraren som väljer åt kund. Det finns även en risk att utförare sätter upp registrerar 3 timmar och sedan inte hinner med de redan beviljade insatserna. Det finns därför en risk att dessa skickas till biståndsenheten att bevilja i efterhand, på samma sätt som utförarna kan göra idag om enskild exempelvis har blivit hastigt sjuk och tillfälligt behöver utökade insatser.

Ett beslut om ökad valfrihet medför att riktlinjen för biståndsbedömning måste revideras, då reformen i detta fall handlar om att nämnden vill höja ambitionsnivån.

4.4. Medarbetare

Det kan bli en utmaning för utförarna att planera det dagliga arbetet om kundens önskemål ska kunna göras med kort varsel, samt att dokumentera det som avviker från det beviljade. Vid en granskning kan det tolkas som att kunden inte har behov av nämndens insatser. Om utförarna inte dokumenterar det avvikande, kan det vid en granskning tolkas som att utföraren har verkställt de beviljade insatserna och kunden har behov av beviljade insatser.

Eftersom utförd tid bedöms öka med föreslagen valfrihet, innebär det möjligen att utförarna måste stärka sina resurser i form av medarbetare. Detta i en tid när kompetenta medarbetare är en bristvara och behövs för de insatser som är beviljade och ska utföras.

Förvaltningens egenregi tror inte att reformen skulle användas frekvent av alla kunder, men av någon enskild då och då. Medarbetarna får snart en god uppfattning om de kunderna och kan förbereda sin planering. Dilemmat blir om en kund som kanske har ett tvåtimmars besök inplanerat, önskar att få ett fyra timmar långt besök. Arbetsplaneringen måste då göras om och tar mycket tid att administrera.

Egenregin tror att något positivt i detta kan vara att egenregin kan använda "resurs tid" som finns under eftermiddagar, förutsatt att kunderna kan förmås att

genomföra sitt önskemål på annan tid än den först planerade. Bedömningen är också att det är viktigt att detta tas upp med alla nya kunder i samband med första samtalet och vid upprättande/uppdatering av genomförandeplanen. Det måste bli tydligt för både kund och anhörig att önskemålet kan behöva flyttas till en annan tid. En undran är hur detta ska kommuniceras till befintliga kunder och nya?

4.5. Ekonomi

I genomsnitt genomförs 77 procent av den beställda tiden. Om riktlinjerna förändras så att 2-5 timmar per månad (24-60 timmar per år) får användas till andra aktiviteter än de som är beskrivna i biståndsbeslutet så är det förvaltningens bedömning att det kommer att innebära fler utförda timmar och därmed en ökad kostnad för nämnden.

Det är högst troligt att det utrymme som finns inom den beställda tiden kommer att användas och andelen utförd tid i förhållande till beställda ökar från dagens 77 procent.

Timmar per månad	Timmar per år	Antal hemtjänst-Kunder	Ersättning per utförd timme	Ökad utbetald ersättning per år
2	24	2 500	476 kr	28 560 000 kr
3	36	2 500	476 kr	42 840 000 kr
4	48	2 500	476 kr	57 120 000 kr
5	60	2 500	476 kr	71 400 000 kr

Samtliga beräkningar är gjorda utifrån att alla, oavsett ålder, omfattas av valfriheten. Om man antar att utförda timmar skulle öka med i genomsnitt 2 timmar i månaden så skulle det innebära en ökad kostnad för nämnden på cirka 28,6 mnkr. Det går inte att exakt beräkna vilken ökad kostnad som skulle drabba nämnden.

Förvaltningens uppfattning är att det mest troliga är att ökad utbetald ersättning kommer att ligga inom intervallet 29-43 mnkr på helårsbasis. Innan beslut tas om förändrade riktlinjer måste frågan om hur reformen ska finansieras utredas.

5. Kommunals bedömning

Vid arbetsutskottet den 11 maj uttalades att arbetsutskottet önskade att Kommunal skulle få lämna sin bedömning över konsekvenser med ökad valfrihet

enligt majoritetens förslag. Förvaltningen har träffat Kommunal som såg en rad frågor som måste ha ett svar, innan en eventuell ökad valfrihet kan iscensättas.

Kommunal menar att det är centralt för utförarnas medarbetare att veta vad som är valbart? Medarbetarna måste veta vilka önskemål som medarbetarna kan säga Ja eller Nej till.

Idag följer medarbetarna biståndsbeslutet och en undran är om de 2-5 timmarna ska stå i biståndsbeslutet? Hur ska medarbetarna hålla koll på hur många timmar som kunderna har utnyttjat?

Hur ska dokumentation om önskemål göras? Ska utförda önskemål dokumenteras? Det som talar för dokumentation är om anhöriga uttrycker klagomål över att insatser inte har gjorts, så att utföraren kan påvisa vad man har gjort i stället.

Hur lång tid i förväg ska önskemålen framföras? Om önskemål skulle framföras när medarbetaren väl står i kundens hall och det önskade tar längre tid än det planerade, är risken stor att medarbetaren måste stressa för att hinna genomföra det önskade och/eller sedan få stressa iväg till nästa kundbesök.

Hur ska de utförda 2-5 timmarna registreras (eftersom det inte finns en beviljad insats att registrera utförd tid på)? Om medarbetaren registrerar tid på en beviljad insats som inte har genomförts, är det att betrakta som fusk.

Vid ett medarbetarsamtal är det angeläget att medarbetarens utförda "önskeinsatser" på 2-5 timmar till kunder på något sätt kan styrkas. Annars finns en risk att det ser ut som att medarbetaren inte har utfört sitt arbete.

Valfrihet utanför biståndsbeslut riskerar att inte bli rättvist, eftersom en del kan tala för sig och andra inte. Hur säkerställs att alla äldre har det bra? De som kan tala för sig och fritt välja vad hen vill göra, kan uppleva en högre livskvalité jämfört med dem som inte kan tala för sig.

Medarbetare och kunder som kan vara med och påverka och skapa glädje, kan bidra till att fler vill åldras i Västerås och bidra till att stärka utföraren som attraktiv arbetsgivare.

Slutligen säger Kommunal att det vid varje omorganisering eller förändring på arbetsplatserna, ska det alltid riskbedömas se (AFS systematiska arbetsmiljöarbete §8, §10 och §11). Det är viktigt att alla medarbetare får en chans att lyfta riskerna, så att varje enskild chef kan föra in dem i riskbedömningen (AFS systematiska arbetsmiljöarbetet § 4).

6. Förvaltningens bedömning

Om äldrenämnden beslutar att öka valfriheten så att kunden fritt kan välja vad som ska utföras vid hemtjänstbesöket, 2-5 timmar per månad av den biståndsbeslutade tiden, får det genomslagskraft på en rad områden. Flera frågor måste ha ett svar innan ett iscensättande. Rättssäkerheten och likställigheten hotas, riktlinjen för biståndsbedömning måste revideras och riskbedömning på arbetsplatserna ska göras.

Förvaltningens bedömning är att ökad utbetald ersättning kommer att ligga inom intervallet 29-43 mnkr på helårsbasis, men kan bli så mycket som 71 mnkr. Med förslaget skulle underskottet för hemvården öka totalt sett. Innan beslut tas om en generösare hållning måste nämnden ha en plan för hur reformen ska finansieras.

För utförare blir utmaningar i dokumentation, arbetsplanering och personella resurser. Vissa kunder kommer att nyttja sin valfrihet, andra inte och avgiften för hemtjänst ökar för dem som nyttjar valfrihet och inte uppnått maxtaxa.

Vidare blir det än svårare för nämnden att säkerställa att beviljade insatser har utförts, eller kontrollera vad som faktiskt har utförts. Utföraren å sin sida fakturerar för utförda timmar och nämnden betalar.

Mot bakgrund av fusk och bedrägerier inom välfärdstjänster och som återkommande uppdagas, nu senast i Uppsala, är det mycket vanskligt att besluta om ökad valfrihet som är mer eller mindre omöjliga att kontrollera.

Om kunden upprepade gånger väljer bort en insats till förmån för att nyttja de 2-5 timmarna, kan kunden inte sägas ha behov av bistånd från nämnden. Eller att behovet kan tillgodoses på annat sätt. För att avslå insatser måste biståndshandläggarna kunna påvisa ett avsevärt förbättrat hälsotillstånd för att kunna avslå insatser. Behovet kan ju finnas men det blir inte verkställt.

Förvaltningens bedömning är att kundens valfrihet inte ska röra någon annan insats än bland dem som kunden är beviljad. Det ligger i sakens natur att en person som är beviljad en insats för att få sina behov tillgodosedda och för att i lagens mening uppnå en skälig levnadsnivå, inte kan välja något annat som önskas i stället.

Förvaltningen avråder äldrenämnden från att fatta beslut om en valfrihet som är utöver den enskildes biståndsbeslut. Om nämnden ändå beslutar enligt majoritetens förslag till beslut, behöver förvaltningen följa den ekonomiska utvecklingen och vid behov lyfta en ökad volymutveckling till den äldrenämnd som tillträder i höst. Förvaltningen råder äldrenämnden till att på olika sätt informera kunderna om att de har valfrihet inom sitt biståndsbeslut och att de kan omdisponera sina beviljade insatser från en dag till en annan i dialog med sin utförare.