



Förstudie: Brytpunkt för hemtjänstinsatser vid beslut om hjälp i hemmet

Sektor Vårld
Fridell, Elin
2024-06-03
Diarienummer: 24ON236

Förord

Undertecknad har fått i uppdrag av sektorsledningen att ta fram en förstudie kring hur Valfärd Gävle skulle kunna tänka när det kommer till de hemtjänstbeslut som är så stora att de blir en fördyrning för kommunen i jämförelse med en placering på ett särskilt boende.

Denna förstudie presenterar en nulägesbild, relevanta lagrum, praxis inom ämnet samt en omvärldsbevakning med några av våra jämförbara kommuner. Vidare presenteras en kartläggning av Gävle Kommun samt avslutas med vidare rekommendationer.

Elin Fridell

Utredare

Sektor Valfärd

Innehållsförteckning

Förord	2
Nulägesbeskrivning	4
Vad säger lagstiftningen?	4
<i>Rätten till självbestämmande</i>	4
<i>Kvarboendepincipen</i>	5
<i>Ingen obegränsad valfrihet</i>	5
<i>Kommentarer</i>	5
Vad finns det för praxis inom området?	6
<i>Kammarrätten i Sundvall mål nr 367-21</i>	6
<i>Kammarrätten i Göteborg mål nr 6824-19</i>	7
<i>Kammarrätten i Göteborg mål nr 158-13</i>	8
<i>Kammarrätten i Göteborg Målnr 3030-18</i>	9
<i>Kammarrätten i Örebro Målnr 3540-20</i>	10
<i>Kommentarer</i>	11
Omvärldsbevakning	11
<i>Västerås stad</i>	11
<i>Eskilstuna kommun</i>	12
<i>Örebro kommun</i>	12
<i>Karlstad kommun</i>	12
Kartläggning i Gävle kommun	12
<i>Data hämtad från Power BI</i>	12
<i>Antalet biståndsbeslut påverkar den totala kostnaden</i>	14
<i>Hur beviljar Gävle kommun vård- och omsorgsboende i förhållande till övriga Sverige?</i>	16
Slutkommentarer och rekommendationer	17

Nulägesbeskrivning

Under 2023 hade cirka 3 % av våra kunder som är 65 år eller äldre (cirka 50–60 kunder) beslut om minst 120 timmar hemtjänst i månaden. Snittkostnaden för ett hemtjänstbeslut om 120 timmar uppgår till ca 690,000 kr/år om kunden har privat hemtjänst eller ca 750,000 kr/år om hemtjänsten utförs av egen regi.

I jämförelse är snittkostnaden per dygn på vård- och omsorgsboendet Solberga (ett boende i egen regi) ca 1806 kr vilket innebär en årskostnad på ca 659 190 kr/år. Det bör dock poängteras att dygnskostnaderna påverkas av en rad olika faktorer, Solberga är exempelvis ett litet boende med 36 platser i jämförelse med andra större boenden.

I det redan pågående analysarbetet kring skillnader i beviljad hemtjänsttid har det identifierats att det finns kundgrupper som i relativt ung ålder har beviljats stora hemtjänstbeslut om många hemtjänsttimmar. Dessa beslut kan redan nu konstateras vara kostsamma, samtidigt som det även kan antas att de så kommer att vara under en lång tid framöver.

Vad säger lagstiftningen?

Nedan följer en kort lägesbild kring aktuell lagstiftning:

Rätten till självbestämmande

Det finns gott om lagrum i socialtjänstlagen (SoL) som betonar individens självständighet. I portalparagrafen (1 kap. 1§ SoL) framkommer att sociala insatser ska genomföras med respekt för människors självbestämmande och integritet. Det framgår av prop. 1996/97:124 att aktuellt bistånd ska genomföras med respekt för den enskildes självbestämmande, integritet, trygghet och värdighet. Insatserna ska utgå från den enskildes individuella behov, förutsättningar och önskemål. En utgångspunkt är således att den enskilde skall ges ett reellt inflytande över utformningen av sina insatser.

I 3 kap. 5 § SoL står det att socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne samt vid behov i samverkan med andra samhällsorgan eller organisationer.

Kvarboendepincipen

Kvarboendepincipen handlar om att kommuner bör verka för den enskildes rätt att kunna bo kvar i ordinärt boende så länge den enskilde önskar det. Vidare att den enskilde inte ska behöva flytta mer än en gång om omvårdnadsbehovet förändras efter det att den enskilde har flyttat till ett boende. Detta är något som de allra flesta är överens om i diskursen kring vilken typ av äldreomsorg vi vill bedriva i Sverige och även här i Gävle Kommun. Begreppet kvarboendepincipen har omnämnts i offentliga utredningar, propositioner och i betänkanden (exempelvis prop. 1997/98:113, SOU 2004:118). Det händer inte allt för sällan att kunder eller anhöriga åberopar rätten till kvarboende i kontakten med biståndshandläggare. Det bör dock poängteras att det inte finns något specifikt lagrum att hänvisa till när det kommer till kommunens skyldigheter att tillgodose rätten för den enskilde till att få bo kvar i ordinärt boende.

Ingen obegränsad valfrihet

Den rättsliga grunden för ett avslag med kostnadshänvisning (och som de allra flesta kommuner inkl. Gävle kommun använder sig av i viss utsträckning) artikuleras i prop. 2000/01:80 s. 90 f. där följande framkommer:

"I detta hänseende blir begreppet skälig levnadsnivå ett uttryck för vissa minimikrav på insatsen vad gäller kvaliteten. Många gånger har begreppet emellertid vållat problem eftersom det har givit upphov till tvister om olika alternativ och kostnaderna för dessa. Vid bedömningen av vilken insats som kan komma i fråga måste en sammanvägning göras av olika omständigheter såsom den önskade insatsens lämplighet som sådan, kostnaderna för den önskade insatsen i jämförelse med andra insatser samt den enskildes önskemål. Det kan enligt regeringens mening inte finnas en obegränsad frihet för den enskilde att välja sociala tjänster oberoende av kostnad. Detta utesluter emellertid inte att kommunen när likvärdiga insatser finns att tillgå, ges möjlighet att välja det billigaste alternativet."

Kommentarer

Den enskildes självbestämmanderätt bör naturligtvis vara så central som möjligt i biståndshandläggningen. Den kan dock komma att behöva ge vika för kommunens möjlighet att erbjuda annan, likvärdig eller bättre lämpad insats med hänvisning till att den är mer kostnadseffektiv.

Det är viktigt att ha i beaktande att kommunen i slutändan har det yttersta ansvaret att tillgodose enskildas hjälpbehov samt att det saknas rättsligt stöd att helt neka behövande hjälp med hänvisningen att den enskilde kan få sina behov tillgodosedda på ett särskilt boende. Vidare saknas det rättsligt stöd att tvångsflytta äldre till särskilda boenden. Insatsen kan endast erbjudas –och således även väljas bort av den enskilde.

Sannolikt kommer Gävle kommun ständigt möta kunder som tackar nej till erbjudande om boende. Det är i dessa sammanhang det blir särskilt viktigt att komma ihåg att även deras hjälpbehov skall tillgodoses utifrån principen om kommunens yttersta ansvar. Det kan med andra ord landa i hemtjänstinsatser i slutändan, trots dess merkostnader för kommunen.

Sammanfattningsvis kan den enskildes självbestämmande alltså sättas åt sidan med hänvisning till fördrade kostnader. Möjligheten att verkställa domen eller beslutet är dock en annan fråga.

Vad finns det för praxis inom området?

För att illustrera rättsläget ytterligare följer nedan en sammanställning av underinstanspraxis i form av kammarrättsdomar inom aktuell sakfråga. Referaten är hämtade från JP-Social Net.

Kammarrätten i Sundvall mål nr 367-21

En 79-årig kvinna ansökte om hemtjänstinsatser enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för omsorg och tillsyn under vardagar. Övrig tid fick kvinnan hjälp av sin son. Kvinnan hade behov av hjälp med hygien, av- och påklädning och vissa dagar fanns också behov av matning. Hennes gångförmåga var nedsatt och det fanns en stor risk för fall. Tidigare hade kvinnan varit placerad på ett korttidsboende men hon önskade nu att få komma hem.

Nämnden avslog kvinnans ansökan eftersom den ansåg att omsorgsbehovet inte kunde tillgodoses genom den sökta insatsen. Enligt nämnden skulle kvinnan bäst få den vård hon behövde genom insatsen särskilt boende. Nämnden menade också att behovet av stöd uppgick till 194,75 timmar per månad samt ytterligare 10,75 timmar för dubbelbemanning i samband med förflyttningar. Den totala kostnaden för särskilt boende skulle uppgå till 46 700 kronor och för den sökta hemtjänsten till 82 200 kronor.

Förvaltningsrätten ansåg att kvinnan hade ett omfattande vård- och omsorgsbehov och att det fanns stora risker med att hon vistades hemma utan stöd av personal. De sökta hemtjänstinsatserna ansågs därför inte vara lämpliga för henne eftersom behovet kunde tillgodoses genom ett särskilt boende. Kvinnan överklagade förvaltningsrättens beslut.

KAMMARRÄTTEN:

Kammarrätten anser att kvinnans vård- och omsorgsbehov är mycket omfattande och att det finns stora risker med att hon vistas ensam i hemmet utan tillsyn. Kammarrätten konstaterar att den sökta insatsen till viss del kan tillgodose kvinnans behov av tillsyn och omsorg, men att det framgår av utredningen att hennes behov skulle tillgodoses bättre på ett särskilt boende.

Trots att kvinnan önskar bo kvar i hemmet menar kammarrätten dessutom att det inte går att bortse ifrån att kostnaden för särskilt boende är klart lägre än kostnaden för hemtjänstinsatserna. Kammarrätten anser därför att nämnden har haft skäl att avslå kvinnans ansökan om hemtjänstinsatser och avslår därför överklagandet.

Kammarrätten i Göteborg mål nr 6824-19

En 73-årig man beviljades bistånd i form av hemtjänst i assistansliknande form fyra gånger per dag och två gånger nattetid med förflyttningshjälp. Hans ansökan om tillsyn i form av jour under natten med totalt 10,5 timmar per dygn avslogs däremot eftersom nämnden ansåg att behovet bäst kunde tillgodoses på annat sätt, till exempel genom plats på ett vård- och omsorgsboende.

Mannen överklagade och påpekade han sedan många år tillbaka var beviljad assistansersättning med cirka 93 timmar per vecka. I beslutet om assistansersättning var han dock inte beviljad tid för nattliga insatser. Efter en stroke hade hans tillstånd försämrats och han behövde därför utökade insatser. Eftersom han inte kunde få utökad assistans enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) efter 65 års ålder hade han sökt bistånd enligt socialtjänstlagen (SoL). Han hade flera gånger drabbats av andningsuppehåll under nätterna och därför använde han sig av en mask som hjälpte till med syresättningen. När han drabbades av andningsuppehåll eller masken hamnade ur position kunde han dock inte kalla på hjälp. Om han placerades på ett vårdboende skulle han vara tvungen att lämna sin fru och bostad.

Förvaltningsrätten konstaterade att mannen visserligen hade ett omfattande vård- och omvårdnadsbehov men att hans behov kunde tillgodoses på annat sätt, till exempel genom trygghetslarm, den assistans han redan var beviljad eller genom plats på ett vård- och omsorgsboende. Mannens överklagande avslogs därför.

KAMMARRÄTTEN:

I Kammarrätten framgick följande: Det saknas skäl för kammarrätten att ifrågasätta den av kommunen redovisade kostnaden för en sådan insats, nämligen 1 345 208 kronor per år. Kostnaden för den önskade insatsen är betydligt högre än för andra insatser. Ett vård- och omsorgsboende skulle kosta 647 145 kronor per år.

Kammarrätten har full förståelse för att mannen inte vill lämna sitt hem. Enbart den omständigheten utgör dock inte skäl för en annan bedömning än att han kan få en skälig levnadsnivå, både genom den önskade insatsen i hemmet och genom en biståndsinsats i form av vård- och omsorgsboende. Vid en sammanvägning av insatsens lämplighet och kostnaderna för en sådan insats i jämförelse med den insats som kommunen erbjuder väger mannens önskemål inte så tungt att han måste beviljas tillsyn i form av jour för att få en skälig levnadsnivå. Hans överklagande avslås därför.

Kammarrätten i Göteborg mål nr 158-13

En man fick avslag av Äldreomsorgsnämnden på sin ansökan om fortsatt hemtjänst i assistansliknande form eftersom han hade så omfattande behov att de enligt nämnden skulle tillgodoses bättre vid ett särskilt boende.

Mannen överklagade beslutet och yrkade på att få hemtjänst dygnet runt med dubbelbemanning dagtid klockan 12-18. För honom skulle det innebära en katastrof om han tvingades flytta till särskilt boende. Han blev mycket orolig när han åkte iväg hemifrån och tidigare försök med korttidsboendet hade inte fungerat bra. Mannen led sedan flera år av en sjukdom som innebar att han inte kunde lämnas ensam eftersom han riskerade att skada sig själv eller andra. Mannens läkare hade i samtal med handläggaren vid socialtjänsten uppgett att han inte trodde att mannen skulle klara av ett särskilt boende utan att gå ner sig på grund av vantrivsel. Förvaltningsrätten ansåg att mannen även i fortsättningen skulle beviljas hemtjänst och biföll överklagandet.

KAMMARRÄTTEN:

I kammarrätten anförde nämnden att mannens behov bättre kunde tillgodoses vid ett

särskilt boende, till en mycket lägre kostnad. Mannens hemtjänst hade kostat nästan 2,8 miljoner kronor per år, medan årskostnaden för särskilt boende var högst 800 000 kronor per år. Mannen anförde att det var hans högsta önskan att kunna bo kvar i hemmet med sin fru och i närheten av sina anhöriga. Flera gånger före sin 65-årsdag hade han ställt frågan till socialtjänsten om det var bättre att han ansökte om personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, men hade fått svaret att det inte behövdes. När han nu tillhörde socialtjänstlagen, SoL, istället för LSS hade han bara rätt till en skälig levnadsnivå istället för goda levnadsvillkor. Om han tvingades flytta till särskilt boende skulle det troligen krävas att han medicinerades med antidepressiva läkemedel.

Av förarbetena till SoL (prop. 2000/01:80 s. 90 f.) framgår att skälig levnadsnivå inte bara är en nivåbestämning utan ger också uttryck för vilken form av insats, vård och behandling, andra stödformer eller ekonomiskt bistånd, som kan komma ifråga. Begreppet skälig levnadsnivå blir ett uttryck för vissa minimikrav på insatsen vad gäller kvaliteten. Vid bedömningen av vilken insats som kan komma i fråga måste en sammanvägning göras av olika omständigheter såsom den önskade insatsens lämplighet som sådan, kostnaderna för den önskade insatsen i jämförelse med andra insatser samt den enskildes önskemål. Det kan inte finnas en obegränsad frihet för den enskilde att välja sociala tjänster oberoende av kostnad.

Kammarrätten konstaterar att det framgår av både SoL och praxis att den enskilde inte har någon obegränsad frihet att välja insatser oberoende av kostnad. Mannens önskan att bo kvar hemma är både tydlig och förståelig. Men samtidigt gör kammarrätten bedömningen att han kan få en skälig levnadsnivå genom att flytta till särskilt boende. Alternativet med hemtjänst är så mycket dyrare än alternativet särskilt boende, att det inte kan anses vara rimligt. Därför bifaller kammarrätten nämndens överklagande.

Kammarrätten i Göteborg Mål nr 3030-18

En kvinna fick avslag på sin ansökan om bistånd i form av utökad dagverksamhet samt omfattande stöd i hemmet. Nämndens beslut motiverades bland annat enligt följande: Med hänsyn till kvinnans omfattande behov kan hon bäst tillförsäkras en skälig levnadsnivå genom boende med personal dygnet runt. Särskilt boende bedöms vara det mest ekonomiskt fördelaktiga alternativet för kommunen. Kvinnan överklagade beslutet och yrkade på att hon inte skulle må bra av eller överleva en flytt. Det humana vore att

låta henne behålla befintliga insatser i nuvarande bostad. Förvaltningsrätten ger kvinnan rätt och nämnden överklagade beslutet.

KAMMARRÄTTEN:

Kammarrätten avslår nämndens överklagande. I bedömningen framgår bland annat att Kammarrätten finner inte skäl att ifrågasätta huruvida kvinnan skulle kunna tillförsäkras en skälig levnadsnivå genom ett särskilt boende. Av utredningen framgår dock inte att omvårdnadsbehovet i dagsläget har förändrats på ett sådant sätt att det inte längre kan tillgodoses i det egna hemmet. Såväl bistånd i form av särskilt boende som insatser i det egna hemmet är således lämpliga. I fråga om kostnaderna för de aktuella insatserna har nämnden gjort bedömningen att ett särskilt boende är det ekonomiskt mest fördelaktiga för kommunen. Några beräkningar som visar att kommunens kostnader för ett särskilt boende skulle vara västensligt lägre än kostnaderna för de insatser som kvinnan ansökt har emellertid inte presenterats. Med hänsyn till detta saknas det enligt kammarrättens mening skäl att frånga kvinnans önskemål om insatser i det egna hemmet. Nämndens överklagande ska därför avslås.

Kammarrätten i Örebro Månr 3540-20

En man är sedan tidigare beviljad hjälp i hemmet motsvarande 40 timmar i veckan och ansöker i samband med uppföljning om utökad hjälp motsvarande 60 timmar i veckan. Nämnden avslår mannens ansökan och anför i huvudsak följande: bedömningen är att mannens behov bäst kan tillgodoses på ett vård- och omsorgsboende med närhet till personal dygnet runt.

Mannen överklagar beslutet och yrkar att han ska beviljas bistånd i enlighet med ansökan. Förvaltningsrätten bifaller överklagan med motivering att nämnden inte har anfört något om att utökade hemtjänstinsatser skulle medföra att det är så pass kostnadskrävande att det i förhållande till mannens önskemål om att vårdas i hemmet, ska ha en avgörande betydelse vid bedömningen av vilken insats som ska komma i fråga.

I nämndens överklagan till kammarrätten framgår det i en kostnadsberäkning att skulle innebära en merkostnad på 1036 995 kr per år om mannen vårdades i hemmet istället för på vård- och omsorgsboende.

KAMMARÄTTEN:

Kammarrätten häver förvaltningsrättens dom och fastställer nämndens beslut. I avgörandet framgår följande: Det har inte kommit fram annat än att mannen kan tillförsäkras en skälig levnadsnivå genom den av nämnden förordade insatsen vård- och omsorgsboende. Det finns inte någon anledning att ifrågasätta nämndens uppgifter om årskostnaderna för de olika insatserna. Den insats som mannen begär är alltså betydligt dyrare än det alternativ nämnden förordar. Även med hänsyn till att mannen vill bo kvar i hemmet anser kammarrätten att nämnden mot denna bakgrund haft fog för sitt beslut att avslå hans ansökan om ytterligare hemtjänstinsatser. Nämndens beslut ska därför fastställas.

Kommentarer

Utifrån ovan domar går det att göra vissa konstateranden:

- Kammarrätten lägger stor vikt vid att det behöver framgå huruvida det har gjorts en kostnadsberäkning i nämndens bedömning.
- Vidare att det kan styrkas att kostnaden för eventuella hemtjänstinsatser skulle innebära väsentligt stora merkostnader, samt att en placering på vård- och omsorgsboende skulle vara ett mer kostnadseffektivt alternativ.
- Det är viktigt att titta på den *totala* merkostnaden i ärendet.

Omvärldsbevakning

Nedan följer en sammanfattning av vad som framkommit i kontakt med några jämförbara kommuner:

Västerås stad

Har riktlinjer för biståndshandläggning där de i avsnittet kring skälig levnadsnivå hänvisar till (prop. 00/01, RÅ 1986 ref 175). Västerås stad har lagt sin brytpunkt vid 140 timmar hemtjänst men lägre vid eventuell hemsjukvård eller växelvård.

Eskilstuna kommun

I Eskilstuna tänker de alltid *"hemma först"*. Biståndshandläggarna har delegation från nämnd att under en tidsbegränsad period om två veckor testa omfattande insatser i hemmet första hand, vilket i princip kan handla om vak under dygnets alla timmar. Detta aktualiseras oftast i samband med hemgång från sjukhuset. Om det inte går att göra en nedtrappning av stödet inom två veckor görs en ny behovsbedömning att behovet inte längre kan tillgodoses i ordinär bostad. Eskilstuna drar en brytpunkt vid 120 timmar.

Örebro kommun

I Örebro har de försökt att förtydliga att medborgarna inte har en obegränsad frihet att välja insatser i både riktlinjer och handbok för biståndshandläggning. Vidare har de under 2023 justerat delegationsordningen så att beslut om omvårdnadsinsatser (omsorg, ledsagning, avlösning) där den totala kostnaden för insatser överstiger motsvarande kostnad för vård- och omsorgsboende med över 20% skall tas av gruppledare inom myndighetsutövning. I dessa ärenden ska det enligt rutin även finnas med en kostnadsberäkning i beslutsunderlaget, både i bifall och avslag.

Karlstad kommun

I Karlstad har de tittat på att en brytpunkt skulle kunna ligga på ca 130 timmar. I likhet med Gävle håller de på att se över sina riktlinjer då de nyligen gjort ett avslag av liknande karaktär. Karlstad menar att det är viktigt att inte bara se till beslut om hjälp i hemmet utan att i sina beräkningar även titta på alla kostnader runtomkring, exempelvis kostnaden för hemsjukvård, växelvård, dagverksamhet etcetera.

Kartläggning i Gävle kommun

Data hämtad från Power BI

Under 2023 hade totalt 2764 kunder pågående beslut om hjälp i hemmet. Av dessa hade 449 kunder endast hjälp i hemmet och 13 kunder hade samtliga inkluderade beslutstyper.

Antal pågående beslutstyper för personer med hemtjänst under 2023

Korstabell - antal personer med beslutstyp x antal beslutstyper per person

Beslutstyp	1,0	2,0	3,0	4,0	5,0	6,0	7,0	8,0	9,0	10,0	Totalt
Hjälp i hemmet 4 kap 1 § SoL	407	846	329	111	130	279	313	186	75	13	2689
Trygghetslarm 4 kap 1 § SoL		666	274	91	84	236	280	158	70	12	1871
HSL Sjuksköterska		7	48	47	121	280	314	186	75	13	1091
HSL Sjukgymnast			2	12	101	269	313	185	74	13	969
HSL Arbetsterapeut				13	99	267	311	185	75	13	963
HSL Undersköterska			2	1	23	196	275	172	70	13	752
Hjälp i hemmet Natt 4 kap 1 § SoL		43	99	51	21	35	129	132	60	12	582
Vård- och omsorgsboende 4 kap 1 § SoL		7	34	34	27	37	98	90	60	11	398
Tillfällig utökning av Hjälp i hemmet		20	69	38	10	28	73	92	48	11	389
Dagverksamhet 4 kap 1 § SoL		20	61	26	17	21	55	56	38	11	305
Trygghetslarm 4 kap 2 § SoL		103	45	9	10	25	21	25	4	1	243
Hjälp i hemmet 4 kap 2 § SoL	42	30	22	7		2	5	5	2	1	116
Avlösningsvistelse 4 kap 1 § SoL		2	5	12	12	11	11	16	24	6	99
Totalt	449	872	330	113	131	281	314	186	75	13	2764

Värde 1 - 10 anger antal beslutstyper per person.

Exempel: av totalt 2764 personer har 449 st. endast 1 insatstyp (beslutstyp hjälp i hemmet) 872 personer har 2 insatstyper. 330 personer har 3 insatstyper och så vidare.

Tabell 1. Antal pågående beslutstyper för personer med hemtjänst under 2023.

Antal personer per åldersgrupp och urvalsgrupp hemtjänsttimmar per månad

Urval	13-17	18-20	21-25	26-64	65-	Totalt
Hemtjänst 2023 kommunal 0-90		2	2	164	1565	1712
Hemtjänst 2023 privat 0-90			3	177	757	922
Hemtjänst 2023 privat 91-120				8	37	40
Hemtjänst 2023 kommunal 91-120		1	1	11	28	38
Hemtjänst 2023 privat 120+			1	7	22	30
Hemtjänst 2023 kommunal 120+	1			3	19	22
Totalt	1	3	7	370	2428	2764

Ålder beräknas vid beslutsdatum vilket innebär att åldern kan visa flera år för lite, beroende på när beslutet fattades. Knappt 50 personer räknas dubbelt eftersom de fått beslut i olika beslutstyper och samtidigt passerat åldersgräns, t.ex. 64-65 år.

Tabell 2. Antal personer per åldersgrupp och urvalsgrupp hemtjänsttimmar per månad

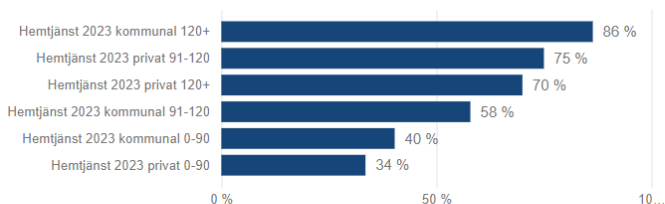
Personer med både hemtjänst och pågående HSL beslut 2023

Urval	Antal personer med hemtjänst under 2023	Antal personer med pågående HSL beslut 2023	Antal personer med pågående hembesök HSL 2023	Andel personer med både hemtjänst och HSL beslut 2023	Andel personer med både hemtjänst och HSL hembesök 2023
Hemtjänst 2023 kommunal 120+	22	19	17	86 %	77 %
Hemtjänst 2023 privat 91-120	40	30	24	75 %	60 %
Hemtjänst 2023 privat 120+	30	21	18	70 %	60 %
Hemtjänst 2023 kommunal 91-120	38	22	17	58 %	45 %
Hemtjänst 2023 kommunal 0-90	1712	690	513	40 %	30 %
Hemtjänst 2023 privat 0-90	922	309	219	34 %	24 %
Totalt	2764	1091	808	39 %	29 %

2 764

Antal personer med hemtjänst under 2023

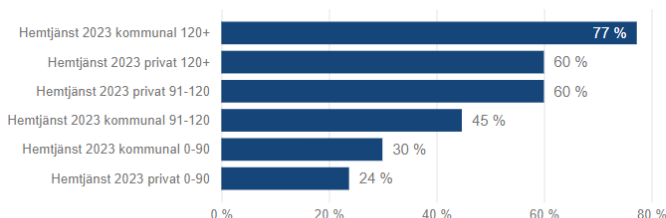
andel personer med både hemtjänst och HSL beslut



1102

Varav antal personer med både hemtjänst och HSL beslut

andel personer med både hemtjänst och HSL hembesök



808

Varav antal personer med både hemtjänst och HSL hembesök

Tabell 3. Personer med både hemtjänst och HSL.

Antalet biståndsbeslut påverkar den totala kostnaden

Ett exempel på "osynlig" kostnad men som påverkar kostnaden per hemtjänst kund är insatserna trygghetstelefon och hjälp i hemmet natt. År 2023 hade omkring 1871 kunder trygghetslarm och 582 kunder nattillsyn. Snittkostnaden för ett trygghetslarm är omkring 24.000kr per år medan snittkostnaden för nattillsyn är högre, 84.000kr

Insatser hos kund	Snitttid/dygn	Timkostnad	Kostnad/dygn	Kostnad/mån
Nattillsyn	0,67	350	233	7 000
Trygghetstelefon (larm)	0,17	350	58	2 000
Summa	0,83		292	9 000

Kostnaden är endast beräknad utifrån snitttid hos kund, gäller endast direkt kostnad för medarbetare denna tid. Beräkningen är exklusive kostnader för tex bilar, förbrukningsmaterial samt planering.

Ytterligare ett sådant exempel är avlösningsvistelse. Under 2023 hade 99 kunder beslut om avlösningsvistelse. Samtliga av dessa kunder var därutöver beviljade minst hjälp i hemmet, men de allra flesta erhöll även ytterligare beslut av olika slag. 24 personer har under 2023 varit beviljade samtliga insatstyper. Snittkostnaden för avlösningsvistelse var under år 2023 uppskattningsvis 1675/ dygn och plats. Generellt sett beviljas kunder ofta 7 dygns avlösningsvistelse per månad, det förekommer dock större och mindre beslut. En vecka avlösningsvistelse per månad kostar i snitt ca 140,000 kr/per år.

Korstabell - antal personer med beslutstyp x antal beslutstyper per person

Beslutstyp	1,0	2,0	3,0	4,0	5,0	6,0	7,0	8,0	9,0	10,0	Totalt
Hjälp i hemmet 4 kap 1 § SoL	407	846	329	111	130	279	313	186	75	13	2689
Trygghetslarm 4 kap 1 § SoL		666	274	91	84	236	280	158	70	12	1871
HSL Sjuksköterska		7	48	47	121	280	314	186	75	13	1091
HSL Sjukgymnast			2	12	101	269	313	185	74	13	969
HSL Arbetsterapeut				13	99	267	311	185	75	13	963
HSL Undersköterska			2	1	23	196	275	172	70	13	752
Hjälp i hemmet Natt 4 kap 1 § SoL		43	99	51	21	35	129	132	60	12	582
Vård- och omsorgsboende 4 kap 1 § SoL		7	34	34	27	37	98	90	60	11	398
Tillfällig utökning av Hjälp i hemmet		20	69	38	10	28	73	92	48	11	389
Dagverksamhet 4 kap 1 § SoL		20	61	26	17	21	55	56	38	11	305
Trygghetslarm 4 kap 2 § SoL		103	45	9	10	25	21	25	4	1	243
Hjälp i hemmet 4 kap 2 § SoL	42	30	22	7			2	5	5	2	116
Avlösningsvistelse 4 kap 1 § SoL		2	5	12	12	11	11	16	24	6	99
Totalt	449	872	330	113	131	281	314	186	75	13	2764

Ett räkneexempel

För att illustrera hur ett ärendes totala kostnad ökar utifrån antalet beslut som är beviljade följer här ett exempel på ett ärende där en kund är beviljad hemtjänst som utförs i egenregi och därutöver även är beviljad larm, nattillsyn och avlösningsvistelse:

Kolumn1	Kolumn2	Kolumn3
Kund 1		
Hemtjänst 120 tim		750000
Trygghetslarm		24000
Nattillsyn		84000
Avlösningsvistelse		140000
	totalt:	998000

Få andel avslag

Statistiken visar att biståndsenheten sällan fattar avslag när det gäller insatser som syftar till att ge olika slags stöd i hemmet. Detta kan dock bero på flera olika orsaker. Det skulle kunna tyda på att man, generellt sett, har en låg tröskel kring begreppet "skälighet". Det skulle också kunna bero på att det tidigare i organisationen har saknats data kring insatsers kostnader utifrån ett aggregerat perspektiv vilket följaktligen innebär att detta perspektiv saknats även ute i verksamheten.

Beslut	1900-2023	-	-	-	-	-	-	-	Totalt
Avlösningvistelse 4 kap 1 § SoL	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Avskrivning av ärende	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Dagverksamhet 4 kap 1 § SoL	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Gruppboende 4 kap 1 § SoL	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Hjälp i hemmet - Boendestöd 4 kap 1 § SoL	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Hjälp i hemmet 4 kap 1 § SoL	54	0	0	0	0	0	0	0	54
Hjälp i hemmet Natt 4 kap 1 § SoL	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Kontaktperson 4 kap 1 § SoL	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Korttidsvistelse 4 kap 1 § SoL	3	0	0	0	0	0	0	0	3
Tillfällig utökning av Hjälp i hemmet	2	0	0	0	0	0	0	0	2
Vård- och omsorgsboende 4 kap 1 § SoL	23	0	0	0	0	0	0	0	23
Totalt antal beslut:	89	0	0	0	0	0	0	0	89

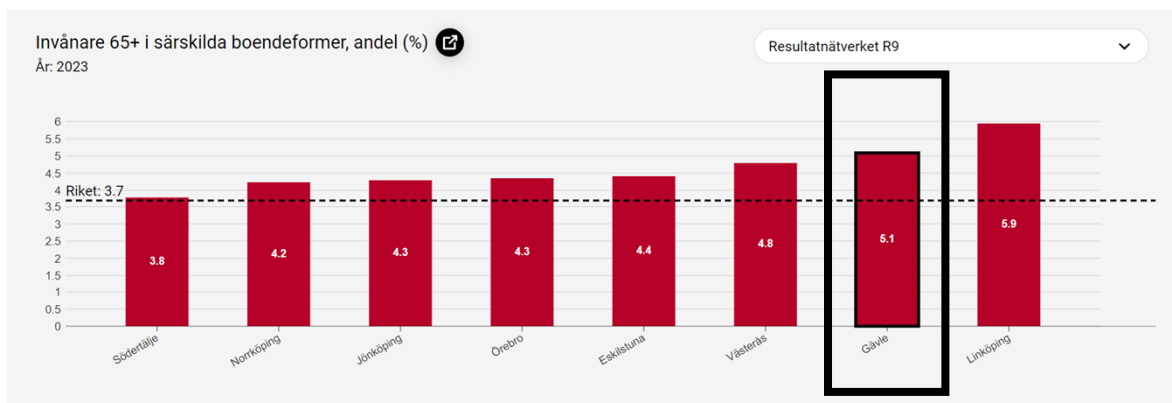
Källa: Reserva

Sida 1(2)

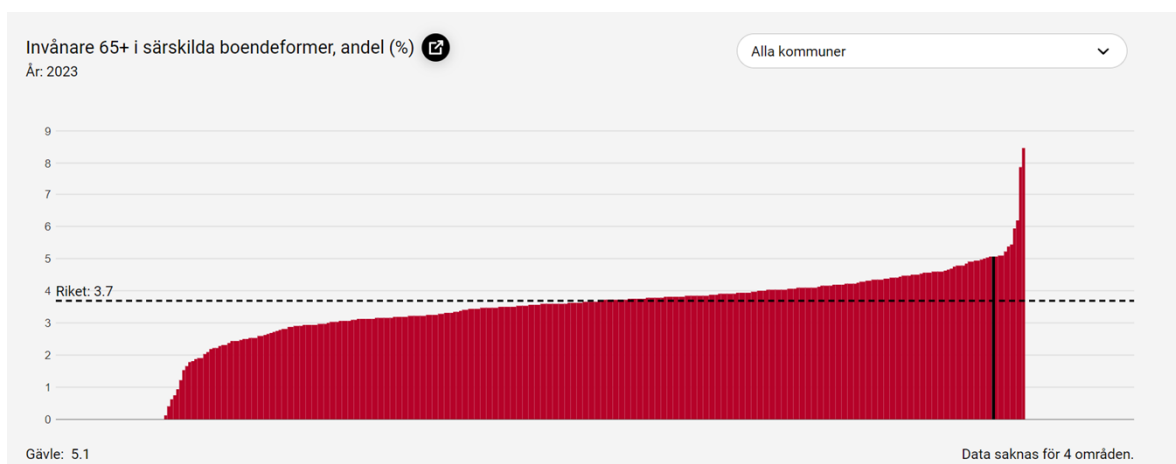
Tabell 1. Antal avslag under år 2023

Hur beviljar Gävle kommun vård- och omsorgsboende i förhållande till övriga Sverige?

Utifrån den statistik som finns att tillgå i Kolada så framgår det att Gävle kommun, både i jämförelse med R9-nätverket och med riket i övrigt landet har en hög snittsiffra avseende invånare 65+ som bor på särskilt boende. Detta tyder på att även insatsen vård- och omsorgsboende beviljas i stor utsträckning och till kunder med relativt låg ålder.



Invånare 65+ i särskilda boendeformer, andel (%) – Resultatnätverket R9



Invånare 65+ i särskilda boendeformer, andel (%) – Riket

Antal personer 65+ som bodde permanent i särskilda boendeformer enl SoL dividerat med antal invånare 65+ den 31/12 multiplicerat med 100. Fr.o.m. 2013 så avser antal personer i särskilt boende ett månadssnitt av antal brukare (från Socialstyrelsens individstatistik) under året. Även brukare i biståndsbedömt trygghetsboende är medräknade. 2007-2012 hämtas antalet brukare från Socialstyrelsens individstatistik 1/10. T.o.m. 2006 från Socialstyrelsens mängdstatistik. Avser samtlig regi. Källa: Socialstyrelsen och SCB.

Slutkommentarer och rekommendationer

Det går att dra slutsatsen att olika kommuner hanterar frågan kring brytpunktens varande olika. Örebro kommun sticker ut då de har lyft upp delegationen en nivå i särskilt kostsamma ärenden. I Gävle kommun skulle det innebära att förste biståndshandläggare får delegation att fatta dessa beslut. Detta är något som skulle kunna utredas vidare.

I övrigt förefaller sig frågan kring en brytpunkt komplex. Brytpunkten är inte statisk utan ändras utifrån hur många och hur stora biståndsbeslut som kund är beviljad, det vill säga när vi tittar på ett ärende utifrån ett aggregerat perspektiv. Vidare är det heller inte enkelt att navigera i frågan utifrån vad lagstiftaren säger. Detta då det å ena sidan finns lagstöd som hänvisar till att kommunen har rätt att hänvisa till det mest kostnadseffektiva alternativet – men där det å andra sidan även finns en vilja och ambition att möjliggöra för våra äldre att kunna bo kvar hemma så länge de önskar, det vill säga kvarboendepincipen.

Möjligen kan det vara så att i stället för att lägga en alltför stor vikt vid att hitta en brytpunkt så kanske diskursen i stället bör handla om begreppet ”skälig levnadsnivå” samt dess innebörd. Statistiken tyder på att Gävle kommun idag verkar vara generösa när det kommer till att bevilja hemtjänst och andra insatser som syftar till att den enskilde skall kunna bo kvar i ordinärt boende. Detta går att se utifrån antalet avslag som biståndsenheten gör årligen. Ytterligare en indikator är att Gävle kommun ligger relativt långt över snittet när det kommer till antal personer 65+ som bor på särskilt boende, där Gävle kommun dessutom ligger näst högst i resultatnätverket R9. Att de ser ut på det här sättet skulle kunna tyda på att det kan finnas anledning att se över vad aktuella stöddokument (riktlinjer och rutiner) säger kring just ”skälig levnadsnivå” och vid behov även revidera dessa. Det kan även behövas en dialog mellan kärnverksamheten och politiken för att säkerställa så att det även där finns en samsyn kring begreppet ”skälig levnadsnivå”.

Oavsett om en ansökan leder till bifall eller avslag är det viktigt att biståndsenheten säkerställer så att biståndshandläggarna har det stöd de behöver och känner sig trygga i att göra bedömningar kopplat till skälighet. Detta innefattar även att säkerställa så att biståndshandläggarna känner sig trygga i att göra avslagsbedömningar, vilket är viktigt för rättssäkerheten och för likabehandlingsprincipen.

En rekommendation är därför att att biståndsenheten bör se över om det finns behov av att påbörja ett utvecklingsarbete kring avslagsbedömningar, och då i synnerhet de som kräver kostnadsberäkningar. I ett sådant arbete kan biståndsenheten komma att behöva stöd av bland annat ekonom/controller samt eventuellt andra stödfunktioner.