

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2024-04-22

Ärendenummer SLK-2023-01116

Ärendenummer SLK-2023-00953

Handläggare

Karin Magnusson

Telefon: 031-368 05 80

E-post: karin.magnusson@stadshuset.goteborg.se

Remittering avseende förslag till revidering av Göteborgs Stads riktlinjer för hemvårdsbidrag

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Kommunstyrelsen remitterar utan eget ställningstagande stadsledningskontorets tjänsteutlåtande och förslag till riktlinjer för hemvårdsbidrag till äldre samt vård- och omsorgsnämnden, nämnden för funktionsstöd, Göteborgs Stads pensionärsråd, Föreningen Anhörig Göteborg, Göteborgs Stads råd för funktionshinderfrågor för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit senast tre månader efter beslut i kommunstyrelsen.

Sammanfattning

Äldre samt vård- och omsorgsnämnden (ÄVO) 2023-12-12 § 250 och nämnden för funktionsstöd (NFS) 2023-12-20 § 252 har beslutat om att hemställa till kommunfullmäktige om revidering av Göteborgs Stads regel för hemvårdsbidrag.

Kommunstyrelsen beslutade 2023-12-13 § 932 om att ge stadsledningskontoret i uppdrag att, med utgångspunkt i revisionsrapporten publicerad den 17 oktober 2023, göra en översyn av reglerna för hemvårdsbidrag och föreslå en reviderad version av regelverket.

Stadsledningskontoret har tillsammans med representanter från äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen och förvaltningen för funktionsstöd (FFS) arbetat fram förslag till reviderade riktlinjer för hemvårdsbidrag. Förslaget bedöms uppfylla syftet med att regelverket ska vara tydligt samt tids- och ändamålsenligt. Vidare att det leder till enhetlig handläggning såväl inom respektive berörd nämnd som mellan nämnder. Förslaget förväntas leda till minskade risker för välfärdsbrottslighet och fusk.

Stadsledningskontoret föreslår i ärendet att kommunstyrelsen remitterar förslaget till ÄVO, NFS, Göteborgs Stads pensionärsråd, Göteborgs Stads råd för funktionshinderfrågor och Föreningen Anhörig Göteborg för yttrande.

Bedömning ur ekonomisk dimension

För år 2023 var ÄVO:s kostnader för hemvårdsbidrag 32 mnkr och för NFS var kostnaden 5 mnkr. I förhållande till om stadens verksamheter skulle utföra motsvarande insatser har hemvårdsbidraget en låg kostnad. Stadsledningskontoret kan inte fullt ut bedöma hur det föreslagna regelverket påverkar nuvarande förhållanden. Denna fråga bör hanteras i remissvaren från de underremitterande nämnderna.

Tydliga och ändamålsenliga riktlinjer bedöms minimera risker för välfärdsbrottlighet och fusk vilket främjar styrning, uppföljning och kontroll av hemvårdsbidrag, vilket i sin tur kan minska risken för felaktiga utbetalningar.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Såväl NFS som ÄVO anser att nuvarande regler upplevs som otydliga och inte längre är ändamålsenliga. Detta kan innebära en risk för ojämlig handläggning mellan stadsområden och berörda nämnder. Ett bättre anpassat regelverk med fokus på tydliga bedömningskriterier innebär en högre rättssäkerhet för den enskilde.

Stadsledningskontoret bedömer att förslag till riktlinjer skapar förutsättningar för en mer likvärdig handläggning utifrån att bedömningar ska harmonisera med bedömning av hemtjänst samt att hemvårdsbidraget ges i färre omvårdnadsnivåer.

Samverkan

Information i CSG 2023-05-02.

Bilagor

1. Kommunstyrelsens protokollsutdrag 2023-12-13 § 932
2. Äldre samt vård- och omsorgsnämndens handlingar 2023-12-12 § 250
3. Nämnden för funktionsstöds handlingar 2023-12-20 § 252
4. Nuvarande regel för Göteborgs Stads hemvårdsbidrag
5. Förslag till Göteborgs Stads riktlinjer för hemvårdsbidrag

Ärendet

ÄVO 2023-12-12 § 250 och NFS 2023-12-20 § 25 har beslutat om att hemställa till kommunfullmäktige om revidering av Göteborgs Stads riktlinjer för hemvårdsbidrag.

Beskrivning av ärendet

Kommunstyrelsen har 2023-12-13 § 932 beslutat om att ge stadsledningskontoret i uppdrag att, med utgångspunkt av revisionsrapporten publicerad 2023-10-17, göra en översyn av riktlinjerna för hemvårdsbidrag och föreslå en reviderad version av regelverket. Syftet med översynen, som ska genomföras med berörda nämnder, ska vara att:

- regelverket ska bli mer ändamålsenligt
- säkerställa ett välfungerande kontrollsystem och därigenom minska risken för felaktiga utbetalningar och fusk
- skapa likvärdighet i rutinerna mellan de handläggande nämnderna.

Stadsledningskontoret har genomfört arbetet med riktlinjer för hemvårdsbidrag tillsammans med representanter från ÄVO och FFS.

Stadsrevisionens rapport

Stadsrevisionen har granskat styrning, uppföljning och kontroll av hemvårdsbidrag på ÄVO och NFS. Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämnderna arbetar systematiskt med styrning, uppföljning och kontroll för att minska risken för felaktiga utbetalningar av hemvårdsbidrag.

Stadsrevisionen lämnar följande rekommendationer:

- NFS och ÄVO rekommenderas att stärka systematiken i egenkontrollen av hemvårdsbidrag,
- NFS och ÄVO rekommenderas att stärka analysen av de risker som finns inom handläggningen av hemvårdsbidrag,
- ÄVO rekommenderas att stärka systematiken i sin styrning av hemvårdsbidrag för att säkerställa en likvärdig hantering,
- ÄVO och NFS rekommenderas att uppmärksamma kommunstyrelsen på att regelverket för hemvårdsbidrag inte upplevs som ändamålsenligt.

Hemställan från äldre samt vård- och omsorgsnämnden och nämnden för funktionsstöd

ÄVO och NFS har i likalydande beslut hemställt till kommunfullmäktig om revidering av Göteborgs Stads regel för hemvårdsbidrag. Av nämndernas tjänsteutlåtanden framgår att regel för hemvårdsbidrag inte ger det stöd som behövs för att handlägga hemvårdsbidrag på ett ändamålsenligt sätt. Tolkningsutrymmet i regelverket riskerar att leda till brist på likvärdighet i bedömningarna inom Göteborgs Stad samt att utformningen till viss del är föråldrad utifrån dagens rättspraxis. Det framgår önskemål om att utreda hemvårdsbidrag med samma struktur som övrig myndighetsutövning (IBIC). Metoden ger ett stöd för att beskriva en persons behov, resurser, mål och resultat genom hela processen, från att en ansökan kommer in till att insatsen avslutas. Hemvårdsbidrag utreds i dagsläget med en egen struktur. Regel för hemvårdsbidrag med tillhörande poänglista är inte förenlig med strukturen i metoden IBIC.

Stadsledningskontorets utredning

Juridiska förutsättningar

Hemvårdsbidrag är ett bidrag som efter beslut av kommunen kan betalas ut till den enskilde som behöver stöd och omsorg. Enligt en dom från Kammarrätten i Sundsvall (2006-03-29 mål nr 2578-05) är hemvårdsbidrag en form av bistånd som kan utgå till den enskilde med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen (SoL). Detta medför att beslut om avslag på ansökan om hemvårdsbidrag inte kan överklagas genom förvaltningsbesvär utan att prövningen ska göras i form av en laglighetsprövning enligt kommunallagen. Det är frivilligt för kommuner att ha hemvårdsbidrag och varje kommun bestämmer riktlinjer och villkor för ersättning.

Stadsledningskontoret har utrett skattemässiga förutsättningar för bidraget. Enligt 8 kap. 18 § inkomstskattelagen (1999:1229) är hemvårdsbidrag som betalas ut av kommuners medel till en vårdbehövande skattefritt. Närmare vägledning, i till exempel rättspraxis, avseende de skattemässiga förutsättningarna har inte identifierats inom ramen för denna utredning. Stadsledningskontoret har tagit kontakt med Skatteverket som initialt uttalade att ersättningen, som den vårdbehövande betalar den som utför omvårdnaden, är skattefri i det fall den utbetalas till närmast anhörig inom samma hushåll. Därefter har Skatteverket uttalat, efter avstämning med sin rättsavdelning, att om ersättningen betalas ut till en utomstående person som inte ingår i den vårdbehövandes hushåll gäller vanliga regler, innebärande att inkomsten är skattepliktig för mottagaren. Enligt Skatteverkets rättsavdelning kan det då bli aktuellt att man ska betala arbetsgivaravgifter och redovisa dessa på en förenklad arbetsgivardeklaration.

Mot bakgrund av ovan korrespondens med Skatteverket kan konstateras att avgörande för de skattemässiga förutsättningarna är om mottagaren av ersättningen ingår i den vårdbehövandes hushåll eller inte. Sammanfattningsvis, om mottagaren ingår i den vårdbehövandes hushåll är ersättningen till hen skattefri medan om mottagaren inte ingår i den vårdbehövandes hushåll är ersättningen till hen skattepliktig.

Nuvarande regler för hemvårdsbidrag

Nu gällande regel för hemvårdsbidrag beslutades av kommunfullmäktige 1991-04-25 § 18. En större revidering beslutades 2005-05-12 § 6. Bland annat togs den automatiska kopplingen mellan hemvårdsbidrag och anhöriganställning bort. En annan förändring var att bestämmande av vårdnivå sker med utgångspunkt av den enskildes behov av hjälp i olika situationer utifrån en fastställd poängskala.

Hemvårdsbidrag handläggs som ett bistånd enligt 4 kap 2 § SoL och utgår inom ramen för vad som föreskrivs i bestämmelser om hemvårdsbidrag beslutade av kommunfullmäktige. Hemvårdsbidrag är kopplat till prisbasbeloppet och ges i fem vårdnivåer.

Vårdnivå	Hjälpbehov omfattande poäng per vecka	Procent av prisbasbeloppet	Kronor per månad 2024
1	13-19 poäng	1/12 av 25%	1 194
2	20-29 poäng	1/12 av 50%	2 388
3	30-39 poäng	1/12 av 75%	3 581
4	40-49 poäng	1/12 av 100%	4 775
5	Över 50 poäng	1/12 av 125%	5 968

Omvärldsbevakning

Hemvårdsbidrag eller anhörigbidrag som en del kommuner väljer att kalla bidraget är upp till varje kommun att besluta om bidraget ska finnas. Av propositionen Stöd till personer som vårdar eller stödjer närstående (2008/09:82) framgår att drygt 5 200 närstående var beviljade hemvårdsbidrag den 1 oktober 2007. Eftersom statistik inte samlas in längre går det inte att uttala sig om utvecklingen efter 2007.

Stadsledningskontoret har ställt fråga om hemvårdsbidrag till medlemskommunerna inom Göteborgsregionens kommunalförbund (GR). Utöver Göteborg har Härryda, Öckerö och Partille hemvårdsbidrag. Partille kommun har dock beslutat att avveckla sitt bidrag.

Av storstäderna har Stockholm men inte Malmö hemvårdsbidrag. Andra exempel på kommuner som har bidraget är Linköping, Umeå, Borås, Haparanda, Nacka, Svenljunga, Bengtsfors, Vindeln, Boden, Vännäs, Skellefteå, Varberg, Lekeberg, Lycksele, Bjurholm och Mönsterås.

Regelverken mellan kommunerna skiljer sig åt. När det gäller åldersgränser ger några kommuner inte bidrag till barn under 18 år och en del inte till personer under 65 år. I något fall är det en förutsättning att vårdaren bor tillsammans den enskilde.

Stadsledningskontoret har jämfört Göteborgs Stads regel och betalningsnivåer med ovan kommuner. Ingen mer kommun än Göteborg har så många vårdnivåer som fem.

Stockholm är närmast med fyra vårdnivåer. Övriga kommuner har mellan en och tre vårdnivåer. När det gäller beloppens storlek är variationen stor. Göteborg och Stockholm har relativt jämförbara belopp och avviker tillsammans med Haparanda kommun att ha högre ersättningsnivåer än övriga jämförelsekommuner.

Hemvårdsbidrag inom Göteborgs Stad

I dagsläget är 866 personer inom ÄVO respektive 171 personer inom NFS beviljade hemvårdsbidrag.

Det går inte att hämta information från verksamhetssystemet Treserva som närmare anger någon information om dem som är beviljade hemvårdsbidrag eller vem som är anhörigvårdare.

Stadsledningskontoret har genomfört en enkätundersökning genom att handläggare av hemvårdsbidrag inom ÄVO respektive FFS svarat på frågor.

De frågeområden som ställs i enkäten är ålder på enskilda som får bidrag, typ av funktionsnedsättningar, vilken vårdnivå den enskilde är beviljad, om den enskilde har andra insatser som kompletterar hemvårdsbidraget, vilken relation vårdaren har samt om det är en eller flera vårdare som delar på hemvårdsbidraget.

Svarsfrekvensen varierar mellan nämnderna. ÄVO hade en cirka 80 procentig svarsfrekvens, 750 enskilda personer med hemvårdsbidrag. När det gäller FFS var svarsfrekvensen lägre, 50 procent, 85 enskilda personer med hemvårdsbidrag. Det innebär att deras resultat behöver tolkas med en försiktighet.

Övervägande andel av de som har hemvårdsbidrag inom ÄVO är mellan 66-89 år och har fysiska funktionsnedsättningar. När det gäller fördelningen i vårdnivåer återfinns övervägande personer i vårdgrupp 2 och 3. Drygt 460 personer har inga andra omsorgsinsatser från kommunen (kan ha trygghetslarm). När det gäller vem som är vårdare är det ungefär lika många som är make/maka/sambo som barn till den enskilde. Det är klart vanligare att vårdaren är en kvinnlig maka/sambo än en manlig. Mer än vad som kan förklaras av åldersstrukturen för äldre vårdare. Det vanligaste är att den enskilde har en vårdare.

När det gäller de som har hemvårdsbidrag inom FFS är övervägande andel mellan 41-65 år och har fysiska funktionsnedsättningar. Övervägande andel av personerna har vårdgrupp 2 och 3 och även inom FFS är det klart vanligast att enskilda inte har andra insatser (kan dock ha trygghetslarm). När det gäller vårdarna är det ungefär lika vanligt att de är föräldrar, kvinnlig sambo, barn eller annan (ex. granne, släkting). Det vanligaste är att den enskilde har en vårdare.

Resultaten mellan FFS och ÄVO är relativt lika. Förutom ålder på enskilda som får hemvårdsbidrag skiljer sig vårdarens relation. Båda dessa faktorer bedöms kunna relateras till åldersstrukturer.

Stadsledningskontorets bedömning

Parallellt med att revidera riktlinjerna arbetar stadsledningskontoret tillsammans med representanter från ÄVO och FFS med ett uppdrag från kommunfullmäktige kring processen för hur hemvårdsbidraget handläggs och kontroller för att minska risken för välfärdsbrottslighet och fusk. Ett uppdrag som gavs i samband med redovisning av uppdrag att föreslå åtgärder för att samordna och stärka samverkan inom staden för att motverka välfärdsbrott, beslut i kommunfullmäktige 2023-02-23 § 28. Uppdraget kommer slutredovisas i delårsrapport augusti 2024.

Förvaltningarna har arbetat med Crime proffing- analyser, en metod från brottsförebyggande rådet (brå), som är ett sätt att förebygga fel och brott mot välfärdssystemen. Metoden går ut på att riskanalysera regelverk eller andra system som styr till exempel gynnande beslut, tillstånd, avtal eller utbetalningar.

De främst risker förvaltningarna identifierat gällande hemvårdsbidrag är:

- otydligheter i regelverket som bland annat kan leda till dubbelkompensation, olämpliga anhörigvårdare och ojämlika bedömningar,
- att ersättningen inte når anhörigvårdaren och att olika former av frånvaro inte blir känd för myndigheten,

- vårdbehov överdrivs samt att anhörigvårdaren inte arbetar på ett sådant sätt att det finns möjlighet att minska vårdbehovet.

Stadsledningskontoret har beaktat riskerna i förslag till reviderade riktlinjer. Att säkerställa följsamhet till riktlinjerna och nödvändiga kontroller behöver omhändertas av handläggande nämnder utifrån vad som framkommer i det redan pågående arbetet. Det kan också finnas behov av mer detaljerade rutiner där nämnderna har möjlighet att skapa egna exempelvis anvisningar.

Stadsledningskontoret bedömer att det finns skäl att förtydliga och skärpa kraven både när det gäller vilket stöd som ska ingå i hemvårdsbidraget och kraven på anhörigvårdaren. Detta för att harmonisera med hur hemtjänst bedöms, i förhållande till att det idag finns fler alternativ än hemtjänst att tillgodose praktiska insatser, säkerställa att vårdaren har förutsättningar för uppdraget samt för att motverka välfärdsbrottslighet och bidragsfusk.

Väsentliga förändringar i förslag till reviderat regelverk för hemvårdsbidrag jämfört med nuvarande.

- Den enskilde ska vara över 19 år.
- Grunden för att hemvårdsbidrag ska utgå är att stödet ska innebära väsentligt merarbete för den anhörige och att stödet ska utgöras av omvårdnad.
- Ersättning för serviceinsatser, såsom exempelvis städ, tvätt, inköp, matlagning ingår inte i hemvårdsbidraget.
- Omvårdnadsbehov som ligger till grund ska hemvårdsbidraget ska bedömas i linje med bedömning av hemtjänst och rådande rättspraxis.
- Anhörigvårdare ska ingå i den enskildes hushåll.
- Antalet omvårdnadsnivåer ändras från fem till två. Se nedan tabell.

Omvårdnadsnivå	Vårdbehov (tim/mån)	Procent av prisbasbelopp	Kronor per månad 2024
Omvårdnadsnivå 1	30-86 tim	1/12 av 50 procent	2 388 kr
Omvårdnadsnivå 2	Över 86 tim	1/12 av 100 procent	4 775 kr

Föräldrar till barn med funktionsnedsättning kan få omvårdnadsbidrag (tidigare vårdbidrag) från Försäkringskassan. Bidraget baseras på den omvårdnad och tillsyn som barnet behöver utöver vad som är vanligt för barn i samma ålder utan funktionsnedsättning. Omvårdnadsbidrag kan ges fram till juni månad det år barnet fyller 19 år. Med detta som bakgrund är stadsledningskontorets förslag att hemvårdsbidrag kan ges till enskilda över 19 år.

Stadsledningskontoret föreslår att antalet vårdnivåer ändras från fem till två. Att ha många vårdnivåer innebär en högre administrativ belastning på handläggande nämnder än att ha få vårdnivåer. Inte minst utifrån att det kan ligga i den enskildas intresse att få ett högre bidragsbelopp samt att det blir enklare att göra likvärdiga bedömningar. Stadsledningskontoret har med stöd av ÄVO och FFS använt en begränsad andel ärenden som underlag till förslaget om timmar i två nivåer.

Då förslaget är att inte serviceinsatser och ledsagning, administration längre ska ingå i hemvårdsbidraget blir konsekvensen att det finns enskilda i de lägre poängspannen som inte når upp till omvårdnadsnivå 1. För att komma upp i omvårdnadsnivå 2 krävs ett relativt omfattande omvårdnadsbehov.

Den poängmall som finns inom nuvarande regelverk bedöms inte vara följsam i förhållande till hur nämnderna bedömer andra omvårdnadsbehov. Motsvarande insatser inom hemtjänst bedöms idag utifrån individens behov i centrum (IBIC) för att komma fram till ett antal timmar per månad för att tillgodose behoven alternativt insatser. I de fall den enskilde har insatser både från hemtjänst och inom ramen för hemvårdsbidragen uppstår svårigheter att harmonisera dessa helt olika modeller och risk för dubbelkompensation föreligger. Därav föreslås att bedömning av omvårdnadsbehovet ska ske i linje med bedömning av hemtjänst och rådande rättspraxis. Idag finns fler alternativ till hemtjänst såsom att handla mat och göra bankärenden via internet samt att anlita privat städning och fönsterputs med RUT-avdrag. I nuvarande poängmall finns det också insatser som sällan beviljas som hemtjänst. Exempel är ledsagning till läkare, hjälp med administration och post- och bankärenden. Detta är skäl till att praktiska insatser inte föreslås ingå i hemvårdsbidraget.

Skäl till att stadsledningskontoret föreslår att anhörigvårdare ska ingå i den enskildes hushåll är kopplat till frågan gällande beskattning. Skatteverket har uttalat att ersättningen är skattefri för den enskilde och i det fall den utbetalas till närmast anhörig inom samma hushåll. Om ersättningen betalas ut till en utomstående person som inte ingår i den enskildes hushåll gäller vanliga regler, innebärande att inkomsten är skattepliktig för mottagaren. Om regelverket godkänner anhörigvårdare utanför hushållet (vilket gäller inom nuvarande regelverk) är stadsledningskontorets uppfattning att det är svårt att ha kontroll över att bidraget tas upp för beskattning. Den enskilde ansvarar för att uppta ersättningen till beskattning och Skatteverket ansvarar för att kontrollera detta. Det bedöms dock finnas svårigheter att kontrollera att det görs. Inom ramen för frågan om välfärdsbrott och fusk anser stadsledningskontoret att det finns fördelar med att riktlinjen omfattar anhörigvårdare inom samma hushåll som den enskilde. Anhörigvårdaren behöver därmed inte betala skatt för hemvårdsbidraget och riskerna att inkomster inte tas upp för beskattning elimineras.

Stadsledningskontoret konstaterar att förslaget innebär att många av nuvarande anhörigvårdare inte kommer godkännas inom det reviderade förslaget. Exempelvis visar enkätundersökningen inom ÄVO:s verksamhet att det är ca 350 barn till äldre personer som är anhörigvårdare. Förutsatt att en hög andel av de vuxna barnen inte delar hushåll med åldrande föräldrar kommer förslaget påverka många personer som idag har hemvårdsbidrag. Samma slutsatser kan dras inom FFS. När det gäller att tydliggöra krav på anhörigvårdaren har stadsledningskontoret hämtat inspiration från bestämmelse i lagen om stöd till vissa funktionshindrade (LSS) 9 d §. Stadsledningskontorets uppfattning är att den som tar emot ersättning för att ge omvårdnad till en närstående bör ha en nära koppling till stadens anhörigstöd. Detta med syfte att säkerställa att vårdaren har en hälsosam vårdarsituation och har förmåga att klara av sitt uppdrag.

Även förslaget ligger på beloppsnivåer som är i de högre spannen i förhållande till övriga kommuner i landet som har hemvårdsbidrag.

Stadsledningskontoret bedömer att beloppsnivåerna kan motiveras av att stödet som utgör grund för hemvårdsbidrag föreslås innebära väsentligt merarbete för den anhöriga och att bidraget ska ses som ett stimulansbidrag för den omvårdnadsinsats som utförs.

Ärendet föreslås remitteras till berörda nämnder, Göteborgs Stads pensionärsråd och Göteborgs Stads råd för funktionshinderfrågor

Stadsledningskontoret föreslår kommunstyrelsen att förslag till Göteborgs Stads riktlinjer samt tjänsteutlåtande skickas till äldre samt vård- och omsorgsnämnden, nämnden för funktionsstöd, Göteborgs Stads pensionärsråd, Göteborgs Stads råd för funktionshinderfrågor och Föreningen Anhörig Göteborg för yttrande. I nämndernas yttranden bör det framgå vilka konsekvenser de föreslagna riktlinjerna får för enskilda som har hemvårdsbidrag idag och vilka ekonomiska konsekvenser som bedöms bli följden av förslaget.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör