



Handläggare: Marita Åkersten
Telefon: 08-508 36 215

Till
Äldrenämnden
den 15 september 2009

Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvars- fördelning inom socialtjänsten (SOU 2009:38).

Remissyttrande till kommunstyrelsen

Äldreförvaltningens förslag till beslut

1. Äldrenämnden beslutar att som svar på remissen överlämna detta tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen
2. Paragrafen justeras omedelbart

Gunnel Rohlin
Direktör

Raili Karlsson
Avdelningschef

Sammanfattning

Den statliga vistelseutredningens betänkande ”Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten” (SOU 2009:38)”, har remitterats till äldrenämnden för yttrande.

Syftet med utredningen har varit att klargöra ansvarsfördelningen mellan kommuner i vissa situationer när det gäller enskilda personers vistelse i annan kommun än hemkommunen. För att förtydliga kommunernas ansvar enligt SoL och skapa förutsättningar för att snabbt lösa de eventuella tvister som ändå kan uppstå föreslår utredningen en rad ändringar och kompletteringar av lagen. Bl.a. föreslås att vistelsebegreppet ska finnas kvar som huvudprincip men att vistelsekommuns ansvar ska begränsas till att omfatta akuta stöd- och hjälpinsatser. Ett undantag föreslås

dock när det gäller för stöd- och hjälpinsatser till en person som avser vistas i kommunen för en begränsad tid och till följd av hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom har behov av sådana insatser för att kunna genomföra vistelsen. I dessa fall föreslås ärendeansvaret åligga vistelsekommunen. Vidare föreslås att tvister mellan kommuner om ärendeansvar ska avgöras av Socialstyrelsen.

Förvaltningen stödjer i huvudsak utredningens förslag och ställningstaganden. Enligt förvaltningens uppfattning tydliggör många av förslagen ansvarsfördelningen mellan kommunerna och minskar utrymmet för olika tolkningar av lagstiftningen. Förvaltningen anser dock att det varit bra om förslaget till ansvarsfördelning hade öppnat för en vidare tillämpning för LOV. När det gäller betalningsansvaret för utförda insatser understryker förvaltningen att oavsett om det är bosättningskommunen eller vistelsekommunen som har ärendeansvaret måste det finnas en direkt koppling mellan beslut och betalningsansvar, d.v.s. betalningsansvaret kan endast åläggas den kommun som fattat beslut i ärendet.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 7 februari 2008 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda vistelsebegreppet i socialtjänstlagen (SoL) i vissa situationer. Syftet med uppdraget har varit att förtydliga ansvarsfördelningen mellan kommuner när det gäller enskilda personers vistelse i annan kommun är hemkommunen.

Betänkandet har remitterats till bl.a. Stockholms stad. Kommunstyrelsen har remitterat betänkandet till arbetsmarknads- och socialtjänstnämnden och äldrenämnden för yttrande senast den 1 september 2009. Äldrenämnden har fått förlängd remisstid till den 16 september 2009.

Ärendet

Kommunen har enligt 2 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453) det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. I vistelseutredningens uppdrag har ingått att se över bestämmelserna i SoL när det gäller vistelsebegreppet och ansvarsfördelningen mellan kommuner samt, om det finns behov av en förändring, lämna förslag till hur bestämmelserna kan utformas.

I utredningen konstateras att tillämpningen av principen om vistelsekommunens yttersta ansvar i SoL är mycket skiftande bland kommunerna och att det råder olika uppfattningar om ansvarets innebörd. Det är relativt vanligt att det uppstår tvister mellan kommuner om vem som har ansvaret för stöd- och hjälpinsatser till per-

soner som rör sig mellan olika kommuner eller som saknar fast förankring i en viss kommun. Dessa tvister beskrivs som ett "Svarte Petter-spel" mellan kommunerna och leder ofta till att den enskildes behov av insatser åsidosätts och utgör därmed ett stort rättsäkerhetsproblem för den enskilde.

Utredningens förslag

För att förtydliga kommunernas ansvar enligt SoL och skapa förutsättningar för att snabbt lösa de eventuella tvister som ändå kan uppstå föreslår utredningen en rad ändringar och kompletteringar av lagen. För att förtroendevalda och tjänstemän inom socialtjänsten ska få en bättre och mer överskådlig bild av vilka regler som gäller föreslås att alla bestämmelser om ansvarig kommun förs samman i ett nytt kapitel, 2 a kap. nära bestämmelserna i 2 kap. om kommunens ansvar. I betänkandet lämnar utredningen bl.a. följande förslag:

Principen om vistelsekommunens ansvar ska vara kvar

Utredningen föreslår ingen förändring av nuvarande bestämmelse i SoL avseende vistelsekommunens ansvar för stöd och hjälp till de personer som vistas i kommunen. Däremot gör utredningen bedömningen att vistelsebegreppet behöver förtydligas. Den enskilde kan även ansöka om insatser innan han eller hon påbörjat sin vistelse i kommunen. Kommunen ska då pröva ansökan och fatta beslut i ärendet.

Om den enskilde är bosatt i en annan kommun ska vistelsekommunens ansvar vara begränsat

Utredningen föreslår att om den enskilde är bosatt i en annan kommun ska vistelsekommunens ansvar vara begränsat till akuta stöd- och hjälpinsatser (undantag gäller dock för s.k. semesterkommuner, se nedan). För andra än akuta insatser ska bosättningskommunen ansvara. Bosättningskommunen har dock ingen skyldighet att tillhandahålla insatserna i vistelsekommunen utan avgör själv hur dessa ska verkställas. Grundregeln för vad som anses vara den enskildes bosättningskommun är var den enskilde är folkbokförd. Det förekommer dock att personer inte är folkbokförda där de är bosatta, t.ex. kvarskrivna personer, varför folkbokföringen inte alltid kan vara utslagsgivande. En person som kan anses vara bosatt i flera kommuner bör anses bosatt där han eller hon har sin starkaste anknytning. Det samma gäller en person som är hemlös.

Vistelsekommunens ansvar i vissa fall

Utredningen föreslår att vistelsekommunen ska ansvara för stöd- och hjälpinsatser till en person som avser vistas i kommunen för en begränsad tid och till följd av hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom har behov av sådana insat-

ser för att kunna genomföra vistelsen. Utredningen har övervägt möjligheten att ålägga bosättningskommunen en skyldighet att verkställa stöd- och hjälpinsatser i den kommun där den enskilde vistas tillfälligt. Detta skulle underlätta för den enskilde som då skulle slippa ansöka om insatser i olika kommuner. Det skulle även öppna för en vidare tillämpning av lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). Utredningen gör dock bedömningen att det finns ett antal problem med en sådan lösning, bl.a. vad gäller möjligheten att genomföra biståndsbedömning på plats, verkställighet av beslut i en annan kommun, uppföljning etc.

Vidare anförs i utredningen att även om vistelsekommunens skulle åläggas en skyldighet att bistå bosättningskommunen med verkställigheten av beslutet finns andra problem som kan uppstå såsom oklarheter om vilken kommun som skulle vara skyldig att betala särskild avgift enligt 16 kap. 6 a § SoL om beslutet inte verkställs inom skälig tid, vilken kommun som är skyldig att göra Lex Sarah anmälningar samt vilken kommun som skulle ansvara enligt arbetsmiljölagen. Utredningen anser att dessa omständigheter talar mot att bosättningskommunen ska ansvara för stöd- och hjälpinsatser i dessa fall.

Frågan om ansvarig kommun får avgöras av Socialstyrelsen

Om två eller flera kommuner inte är överens om vem som är ansvarig för att bistå en enskild person, får de begära att Socialstyrelsen avgör frågan. Socialstyrelsen ska fatta beslut om ärendeansvaret så snart som möjligt, senast inom tre veckor från det att ansökan inkommit. Om det finns särskilda skäl kan beslutet senareläggas och Socialstyrelsen kan då fatta beslut om vilken kommun som har ansvar tills dess att ärendeansvaret slutligt avgjorts. Socialstyrelsens beslut föreslås kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Tillvägagångssätt vid överflyttning av ärende

I en proposition (2008/09:160) föreslår regeringen att Socialstyrelsen ska ta över länsstyrelsernas beslutande funktion vid överflyttning av ärenden. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2010. Utredningen föreslår att en kommun som önskar flytta över ett ärende till en annan kommun får skriftligen begära detta hos den andra kommunen. Den andra kommunen ska utan dröjsmål skriftligen meddela sin inställning. Om kommunen inte lämnat svar inom en månad från det att begäran inkommit får den andra kommunen ansöka om överflyttning hos Socialstyrelsen. Socialstyrelsen ska fatta beslut så snart som möjligt och senast tre månader från det att ansökan inkommit.

Socialtjänstlagen ska kompletteras med en bestämmelse som upplyser om kommunernas befogenheter vid extraordinära händelser

Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten (SOU 2009:38).

Utredningen föreslår att socialtjänstlagen ska kompletteras med en bestämmelse som upplyser om lagen (2006:544) om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap. En motsvarande bestämmelse finns i 26 c § hälso- och sjukvårdslagen (HSL).

Skyldighet att lämna hjälp vid en evakuering

En kommun som på grund av evakuering till Sverige tar emot ett stort antal personer som saknar bostad här, får hos länsstyrelsen begära att andra kommuner ska bistå de evakuerade med stöd och hjälp. Länsstyrelsen får besluta att en eller flera kommuner ska lämna sådan hjälp. Den eller de kommuner som lämnar hjälp bör inte ha rätt till ekonomisk ersättning från den mottagande kommunen. Utredningen anser det lämpligt att Sveriges kommuner och landsting (SKL) samordnar ett rikstäckande avtal som reglerar förutsättningarna för den hjälp som kan utges.

Kostnaden för hemtjänst till äldre och personer med funktionsnedsättning under en tillfällig vistelse i annan kommun

Utredningen gör bedömningen att omfattningen av den hemtjänst som beviljas till personer som inte är folkbokförda i kommunen är mycket liten ur ett nationellt perspektiv. Det finns därför inte anledning att omfördela medel mellan kommunerna. Av den undersökning som utredningen låtit göra framkommer att andelen hemtjänsttimmar till personer som inte var folkbokförda i kommunen uppgick till 0,5 procent vid höstmätningen och 0,4 procent vid sommarmätningen. Bland de kommuner som hade flest besökare med behov av hemtjänst uppgick kostnaderna för dessa till mellan 0,9-1,7 procent av kommunernas totala hemtjänstkostnader. I betänkandet anges dock att om det visar sig i framtiden att kostnaderna för besökare skulle öka kraftigt kan det övervägas att vistelsekommun ska ges rätt att i efterhand begära ersättning från bosättningskommunen.

Kostnaden för hemsjukvård till äldre och personer med funktionsnedsättning under en tillfällig vistelse i annan kommun

Utredningens bedömning är att omfattningen av den kommunala hälso- och sjukvård som ges till personer som inte är folkbokförda i kommunen är mycket liten ur ett nationellt perspektiv. Det s.k. riksavtalet för utomlänsvård innebär att patientens hemlandsting ersätter kostnader för vården i det landsting där patienten vistas. Avtalet gäller endast landsting, inte kommuner. I utredningen påtalas att så länge det inte finns ett enhetligt huvudmannaskap för hemsjukvården anser utredningen att det inte är möjligt att reglera betalningsansvaret genom ett kommunalt riksavtal eller i hälso- och sjukvårdslagen. Utredningen anser därför att frågan om betalningsansvaret bör lösas genom samverkan på lokal nivå. Som exempel nämns att VästSvenska kommunförbundets samorganisation rekommenderat sina medlems-

kommuner att följa riksavtalets bestämmelser när det gäller betalningsansvar för hemsjukvård som ges i en annan kommun än bosättningskommunen.

Utöver ovanstående förslag finns ytterligare att antal förslag till kompletteringar i SoL som främst berör individ- och familjeomsorgens ansvarsområde.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för strategi och planering. Kommunstyrelsens pensionärsråd och äldrenämndens handikappråd har tagit del av ärendet den 8 september 2009. De fackliga organisationerna har tagit del av ärendet i förvaltningsgruppen den 9 september 2009.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen stödjer i huvudsak utredningens förslag och ställningstaganden. Enligt förvaltningens uppfattning tydliggör många av förslagen ansvarsfördelningen mellan kommunerna och minskar utrymmet för olika tolkningar av lagstiftningen. Det är också en fördel att samtliga bestämmelser som rör ärendeansvar samlas i ett särskilt kapitel i Socialtjänstlagen. Vidare delar förvaltningen utredningens förslag om att vistelsebegreppet ska finnas kvar som huvudprincip samt bedömningen att vistelsebegreppet behöver förtydligas i lagstiftningen. Det är också äldreförvaltningens uppfattning att vistelsekommunens ansvar bör begränsas till att omfatta akuta stöd- och hjälpinsatser.

Vistelsekommunens ansvar i vissa fall

Vem som ska ansvara och betala för hemtjänst under semestervistelse i annan kommun är en ständigt återkommande tvistefråga mellan olika kommuner. Utredningen för ett grundligt resonemang kring för- och nackdelar med olika lösningar på denna fråga. Även om det finns många skäl till att, som utredningen föreslår, göra ett undantag från vistelsekommunens ansvarsbegränsning i vissa fall, går det inte att bortse från att förslaget inverkar på ambitionen att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan kommunerna i lagstiftningen. Det är också viktigt att beakta den enskildes perspektiv i sammanhanget. Som framgår i betänkandet skulle det öppna för en vidare tillämpning av LOV om den enskilde skulle kunna ”ta med sig” bosättningskommunens beslut om stöd- och hjälpinsatser vid planerade vistelser under en begränsad tid på annan ort. Det skulle också underlätta för den enskilde om de slapp ansöka om stöd- och hjälpinsatser i flera kommuner. Med ansökan följer ju också ytterligare ett utredningsförfarande av den enskilde behov, inkomstutred-



ning osv., vilket sannolikt kan upplevas både byråkratiskt och betungande för den enskilde.

Alternativet att ålägga bosättningskommunen ärendeansvaret vid planerade tillfälliga vistelser i annan kommun skulle, enligt förvaltningens uppfattning, vara möjligt om vistelsekommunen samtidigt åläggs en skyldighet att bistå bosättningskommunen med verkställighet av beslut i dessa fall. Även om detta skulle öppna för en vidare tillämpning av LOV måste det vara säkerställt att den enskilde alltid kan få sina behov tillgodosedda även om det inte finns privata utförare att tillgå. En förutsättning skulle i dessa fall vara att den enskilde redan har ett aktuellt beslut om hemtjänstinsatser i bosättningskommunen och att det sker en kommunicering mellan de båda kommuner i god tid innan beslutet ska verkställas. För att lösa de problem som kan uppstå om det behöver göras en omprövning av den enskildes behov på plats, måste vistelsekommunen dessutom åläggas en skyldighet att bistå bosättningskommunen med utredningsunderlag och eventuell uppföljning. Det arbete som bedrivs av Socialstyrelsen med att skapa en nationell enhetlig terminologi och en modell för att beskriva äldres behov och insatser kan sannolikt komma att underlätta för ett sådant samarbete mellan olika kommuner. Också ansvarsfrågan när det gäller Lex Sarah-anmälningar borde gå att reglera på liknande sätt som den regleras mellan kommuner och privata utförare.

Betalningsansvar för hemtjänst och hemsjukvård

Förvaltningen har inga synpunkter på utredningens bedömning att de ekonomiska konsekvenserna för vistelsekommunerna inte motiverar ett system för att omfördela medel mellan kommunerna. Däremot vill förvaltningen understryka att det måste finnas en direkt koppling mellan beslut och betalningsansvar, d.v.s. betalningsansvaret kan endast åläggas den kommun som fattat beslut i ärendet. I betänkandet framgår att om det visar sig att vistelsekommunernas kostnader för besökare ökar kan det bli aktuellt med att vistelsekommunen i efterhand ska kunna begära ekonomisk ersättning av bosättningskommunen för utförda insatser. Enligt förvaltningens uppfattning förutsätter detta att det är bosättningskommunen som fattat beslutet om de insatser som vistelsekommunen begär ersättning för.

När det gäller ersättning för hemsjukvård finns ett system som reglerar ersättning för utomlänsvård mellan olika landsting (riksavtalet). Det framgår också i betänkandet att överenskommelser om hemsjukvården verkar fungera trots att ansvarsförhållandet ser olika ut beroende på vilket huvudman som ansvarar för hemsjukvården. Förvaltningen har svårt att se varför samma system inte skulle kunna tillämpas i de fall kommunerna ansvarar för hemsjukvården. Förutsättningen måste



dock alltid vara att den kommun eller landsting som krävs på ersättning för hem-sjukvård också har ansvaret för hemsjukvården.

Socialstyrelsen beslutar om ärendeansvar

Förvaltningens är positiv till förslaget om att tvister mellan kommuner om ärende-ansvar ska avgöras av Socialstyrelsen. Det är angeläget att det snabbt går att klar-göra ansvarsfrågan så att den enskilde inte drabbas om det uppstår oenighet mellan olika kommuner om ansvarsfrågan. Förvaltningen ställer sig också bakom försla-get om att Socialstyrelsen ska ha möjlighet att fatta ett intermistiskt beslut under handläggningstiden samt att Socialstyrelsen beslut ska kunna överklagas till all-män förvaltningsdomstol.

Skyldighet att lämna hjälp vid en evakuering

Äldreförvaltningen anser det rimligt att en kommun som vid en katastrofsituation tar emot ett stort antal personer som saknar bostad i Sverige, ska kunna begära hjälp från andra kommuner med stöd- och hjälpinsatser. Det är dock äldreuppfatt-ningens uppfattning att detta är ett nationellt ansvar och att berörda kommuner bör få ekonomisk ersättning för detta.

Bilaga

Sammanfattning av "Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten" (SOU 2009:38)