



SLUTRAPPORT

# FÖRENKLAT BESLUTSFATTANDE OM HEMTJÄNST FÖR ÄLDRE

2020-07-22

Anna-Lena Möllstam

ÄLN 2019/80

## **Sammanfattning**

Denna utredning redogör för hur nacka kommuns handläggning enligt förenklad beslutsfattande om hemtjänst för äldre fungerar i Nacka kommun och i andra kommuner. Syftet var se över kostnader och effekter gentemot kunder och kommunens handläggning inklusive omvärldsbevakning av andra kommuners effekter av förenklad handläggning.

Slutsatsen är att nuvarande riktlinjer för förenklad biståndshandläggning bör ses över. Förslaget är att förenklad utredning endast ska gälla för städ, tvätt, matdistribution och trygghetslarm. Det blir lättare att få en helhetsbild vid komplexa ärenden när det enbart blir serviceinsatser. Ansökningsprocessen behöver även digitaliseras via Mina sidor med automatiserade beslut enligt 4 kap. 2 a § Socialtjänstlagen för att verkligen uppnå en effektivisering för kunder och biståndshandläggare.

## Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Bakgrund och förutsättningar.....</b>	<b>4</b>
1.1	Dokumentation och uppföljning.....	5
1.2	Hur går förenklad utredning till idag?.....	5
<b>2</b>	<b>Projektets syfte och mål.....</b>	<b>6</b>
2.1	Avgränsningar .....	6
<b>3</b>	<b>Utfall i förhållande till mål, ramar och identifierade risker.....</b>	<b>6</b>
3.1	Förändrade förutsättningar för projektet .....	6
3.2	Omvärldsbevakning.....	7
3.3	Synpunkter från biståndshandläggare .....	7
3.4	Synpunkter från gruppchef och gruppleddare .....	8
3.5	Förenklad handläggning och IBIC – individens behov i centrum.....	9
<b>4</b>	<b>Slutsatser.....</b>	<b>9</b>
<b>5</b>	<b>Förslag på förbättringar .....</b>	<b>10</b>

## I **Bakgrund och förutsättningar**

Den 1 juli 2018 trädde en ny ändring i Socialtjänstlagen i kraft. Bestämmelsen är angiven i 4 kap. 2 a § Socialtjänstlagen, SoL. Enligt bestämmelsen kan socialnämnder eller äldrenämnder erbjuda hemtjänst till äldre personer utan föregående behovsprövning. Syftet med den nya bestämmelsen är att ge de kommuner som så önskar möjlighet att bevilja äldre personer insatser inom äldreomsorg på ett enklare sätt och med större utrymme för delaktighet och självbestämmande. Bestämmelsen är frivillig och det är upp till kommunerna själva att avgöra vilka typer av hemtjänstinsatser som ska erbjudas. Enligt 4 kap. 2 a § ska kommunen även följa upp de insatser som erbjudits med utgångspunkt i kommunens riktlinjer, insatsernas kvalitet och värdegrunden för äldre samt i sina riktlinjer närmare precisera villkoren för de insatser som kommunen erbjuder.

Kommuner som väljer att tillämpa den nya bestämmelsen är skyldiga att informera den äldre personen om:

- I vilken utsträckning och på vilket sätt hen kan påverka utförandet av insatserna,
- på vilket sätt kommunen följer upp insatserna samt
- rättigheten att ansöka om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL.

Om den som handlägger ärendet bedömer att den äldre personen inte förmår tillgodogöra sig informationen ska en ansökan inhämtas enligt 4 kap 1 § SoL och en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL ska inledas.

Den 15 maj 2012 fattade dåvarande social- och äldrenämnden i Nacka beslut om att tillämpa förenklad handläggning när det gäller vissa serviceinsatser inom hemtjänst. De insatser som då infördes var städning, tvätt, inköp, matdistribution och trygghetslarm. Beslut fattades enligt 4 kap. 1 § SoL.

Äldrenämnden fattade den 30 maj 2018 beslut om att utöka de insatser som ingår i den förenklade handläggningen till att även omfatta vissa omvårdnadsinsatser förutsatt att ändringen i socialtjänstlagen trädde i kraft. Efter lagändringen trätt i kraft utökades insatserna till att även omfatta trygghetsringning, promenad, stöd att följa med vid inköp samt stöd vid dusch. Beslut skulle dock fortsatt fattas enligt 4 kap. 1 § SoL. Nacka tog alltså inte steget fullt ut att handlägga utifrån den nya lagstiftningen.

**Följande insatser ingår idag i den förenklade handläggningen:**

- städning
- tvätt
- inköp
- stöd att följa med vid inköp
- matdistribution

- trygghetslarm
- trygghetsringning
- promenad
- stöd vid dusch

## **1.1 Dokumentation och uppföljning**

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2014:5) skall efterföljas. Dokumentationsreglerna lämnar ett handlingsutrymme för kommunerna att avgöra vilka uppgifter som ska dokumenteras under handläggningen och uppföljningen av ett ärende enligt 4 kap. 2 a § SoL. Beslut som fattas enligt den nya bestämmelsen behöver inte ha hög detaljgrad ifråga om insatserna. En del kommuner väljer enbart att ange antalet hemtjänststimmar, utan någon insatsprecisering överhuvudtaget, som ska ges inom ramen för förenklat beslutfattande. Andra kommuner kan välja att ange insatserna men med varierande detaljeringsgrad. Bestämmelsen lämnar även utrymme för olika uppföljningsformer och metoder, därmed också för vilka uppgifter som behöver dokumenteras. Kommunerna kan till exempel välja att fokusera på olika kvalitetskriterier och kriterier inom värdegrunden. Detsamma gäller ifråga om kundnöjdhet och självbestämmande.

## **1.2 Hur går förenklad utredning till idag?**

Den enskilde ansöker muntligt eller skriftligt, på särskild blankett, om insats inom ramen för förenklat. Blanketten finns både i elektronisk form och som pappersblankett. Informationsmaterial skickas ut till den enskilde alternativt tillsammans med ansökningsblankett men går även att ladda ned från kommunens hemsida.

Vid skriftlig ansökan anger den enskilde själv orsakerna till behovet av hjälp. På ansökningsblanketten står hur ofta och vad som ingår i den förenklade biståndshandläggningen. Biståndshandläggaren tar därefter kontakt per telefon för att bekräfta att ansökan har kommit in och inhämtar vid behov mer information. Oftast meddelas beslutet omgående. Utredning och beslut skickas till den enskilde och beställning skickas till vald utförare. Om handläggaren bedömer att behovet utifrån inkommen information inte är styrkt och att ansökan eventuellt leder till avslag inleds en sedvanlig utredning (hädanefter kallad ”SoL äldre”)

Alla biståndsbeslut ska omprövas inom ett år om medborgaren inte dessförinnan tar kontakt eller önskar förändringar av insatserna. Det förenklade handlägningsförfarandet innebär i regel snabbare beslut och att insatserna kommer igång fortare.

## 2 Projektets syfte och mål

Syftet med projektet är att se över kostnader och effekter gentemot kunder och kommunens handläggning inklusive omvärldsbevakning av andra kommuners effekter av förenklad handläggning.

Äldreenheten har i ramärendet för 2020 fått i uppdrag att utreda vad det innebär att lägga sig på miniminivån i beviljat stöd i äldreomsorgen.

### Frageställningarna i uppdraget var att ta reda på:

- Hur Nackas modell skiljer sig i jämförelse med andra kommuner?
- Hur handläggningen fungerar idag?
- Kostnadseffekter (volymökningar, ökat antal ansökningar) av införandet av förenklad handläggning
- Lärdomar från andra kommuners effekter av förenklad handläggning
- Rekommendation inklusive konsekvensbeskrivning om Nackas förhållning till förenklad handläggning

### 2.1 Avgränsningar

Uppdraget ska löpa parallellt med och följa tidsplanen för projektet Hemtjänst 2.0.

## 3 Utfall i förhållande till mål, ramar och identifierade risker

De nya bestämmelserna i socialtjänstlagen stämmer väl överens med Nacka kommuns grundläggande värdering som handlar om förtroende och respekt för människors kunskap och egen förmåga samt för deras vilja att ta ansvar. De stämmer också väl överens med de övergripande målen ”Maximalt värde för skattepengarna” och ”Bäst utveckling för alla”. Vidare även med äldrenämndens fokusområden

*Äldreomsorgen utvecklas utifrån Nackabornas behov. Insatser som erbjuds håller en hög kvalitet. Medborgarnas krav på hög tillgänglighet och flexibilitet tillgodoses med varierade och effektiva arbets sätt som anpassas efter individens förutsättningar och behov. och Seniorer känner sig trygga och är delaktiga i hur omsorgen utformas. Individens behov är i centrum för utformandet av stödet och samordnas utifrån individens förutsättningar.*

### 3.1 Förändrade förutsättningar för projektet

Utredningens omfattning har påverkats av Coronapandemin utifrån möjligheten att ta kontakt med andra kommuner, intervjua kunder och göra egna observationer. Uppdragstagaren har under den rådande pandemin haft andra arbetsuppgifter varför resultat av uppdraget är begränsat i omfattning.

Några av de punkter som ingått i uppdraget har inte gått att genomföra på grund av att uppgifterna inte enkelt går att få fram ur vårt verksamhetssystem såsom kostnadseffekter (volymökningar, ökat antal ansökningar) av införandet av förenklad handläggning. Lärdomar av andra kommuners effekter har inte varit möjligt att få fram då det är få kommuner som infört förenklat beslutsfattande.

### **3.2 Omvärldsbevakning**

Det går inte att få fram någon statistik på hur många kommuner i landet som infört förenklad biståndshandläggning om hemtjänst för äldre. En omvärldsbevakning visar att kommuner har valt olika sätt att hantera frågan.

En kartläggning bland de 10 södertörnskommunerna visar att endast en kommun, Huddinge, har infört förenklat beslutsfattande enligt den nya lagstiftningen. Där kan alla över 75 år få serviceinsatser utan utredning. Det som beviljas är städ, tvätt och inköp om max 8 timmar/månad samt trygghetslarm.

#### **Nedan ett axplock av olika varianter;**

- Flera kommuner beviljar trygghetslarm helt automatiserat, ansökan passerar aldrig biståndshandläggare utan går direkt till beställning.
- Linköping har infört beslut enligt nya lagstiftningen. Alla som är över 75 år har rätt att teckna avtal direkt med hemtjänsten om städning, tvätt, inköp och leverans av matkorg (sammantaget upp till 6 timmar per månad) utan särskild prövning.
- Jönköping beviljar städning, tvätt, inköp, ärende till post, bank och apotek, trygghetslarm (över 80 år beställning, under 80 år beslut) samt avlösning på korttids.
- Ulricehamns kommun beviljar följande insatser till alla över 67 år utan utredning, matdistribution, trygghetslarm, hemtjänst max 8,69 tim./månad. Dessa insatser utförs endast vardagar.

### **3.3 Synpunkter från biståndshandläggare**

Synpunkter från biståndshandläggarna har inhämtats genom ett antal frågor via en digital enkät. 17 biståndshandläggare besvarade enkäten. Sammanfattningsvis visar svaren att biståndshandläggarna anser att förenklad handläggning i det flesta fall enklat både för kund och biståndshandläggare. Ansökan kommer oftast in i samband med ett telefonsamtal. Arbetssättet gör arbetet effektivt, sparar tid samt är enkelt och smidigt att administrera i verksamhetssystemet Pulsen Combine. Det finns dock synpunkter på det som är mindre bra, bland annat att det kan försvåra för biståndshandläggaren att bedöma de verkliga behoven och att få en helhetsbild över kundens situation. V

#### **Som förslag på förbättringar nämns bland annat;**



- Att handlägga enligt 4 kap. 2 a § SoL med en digitaliserad ansökningsprocess, det vill säga att kunden har möjlighet att fylla i en ansökan online.
- Inför ”mina sidor” där beslut och utredningar delges.
- Automatiskt beslutsfattande i de delar som går, börja med exempelvis trygghetslarm.
- Återgå till att förenklad handläggning bara ska gälla serviceinsatser och trygghetslarm. Blandningen med omvårdnadsinsatser försvårar gränsdragning mellan de olika utredningssätten.
- Att besluta om förenklat beslutsfattande enligt 4 kap. 2 a § med en timbank för personer över en viss ålder
- Apoteksärenden bör ingå som förenklad insats
- Utredningen i Combine behöver ses över

### 3.4 Synpunkter från gruppchef och gruppleadare

I dagsläget särskiljer man på förenklade utredningar och utredningar SoL-äldre som om de vore två skilda arbetsuppgifter. Förenklade utredningar med en blankett och administrativ registrering och SOL-äldre som en sedvanlig biståndshandläggning. I praktiken används sällan blanketten för förenklad utredning och utredningen, som inte är med utgångspunkt från lagen om förenklad utredning, är i praktiken en förkortad version av SoL-äldreutredningar.

Vidare är gränsdragningen mellan förenkladprocessen och SoL äldreprocessen ofta svår. Många kunder som har förenklade beslut har inte ”enkla” behov. Det är personer som ringer ofta, har kognitiv svikt eller som handläggaren har ett långtgående framåtriktat arbete med att motivera till mer stöd. Ytterligare en aspekt är att en ansökan enligt 4 kap 1§, även om den kallas förenklad, kräver en behovsbedömning vilket innebär att en ansökan som inkommer som förenklad måste utredas som SoL-äldre i det fall att den sökande inte bedöms ha behov av insatsen. I alla dessa scenarion riskerar en stor del av arbetet att bli osynligt när det namnges som ”förenklat” och uppfattas som en ren administrativ arbetsuppgift. Det blir en missvisande bild av det arbete som krävs för de kunder som har förenklade beslut och av antalet ärenden varje handläggare har. I kommunen som skall ”växa utan att växa” blir det extra viktigt att sitta med fakta om hur det dagliga arbetet ser ut för att kunna lyfta frågan om behov av förstärkning av personal.

#### Som förslag på förbättringar nämns bland annat:

- Om Nacka skall fortsätta använda sig av förenklad handläggning behövs steget tas full ut till *förenklad biståndsbedömning* utifrån lagstiftning.
- Insatserna som ingår bör också vara av mer enkel karaktär så som städ, tvätt, inköp, larm och matdistribution.



- Gärna med robotiserad funktion för att förenkla administrationen såväl för kund som för handläggare.

Förslaget att införa en robotiserad funktion ger möjlighet att identifiera vilka personer som inte förmår att ansöka utifrån 4 kap. 2 a § SoL och som behöver utredas på vanligt sätt. Genom ett nytt arbetssätt kan antalet förenklade minska, både på grund av begränsning av insatser samt att det möjliggör att se skillnaden mellan vilka ärenden som är enkla och där det är lämpligt att beslut fattas utan behovsprövning.

### **3.5 Förenklad handläggning och IBIC – individens behov i centrum**

Vid förenklad handläggning för insatser av omvårdnadskaraktär är det svårt – för att säga i det närmaste omöjligt – att uppfylla kraven i 5 kap 22 § SOSFS 2104:5 på en uppdragsbeskrivning till anordnare. I en uppdragsbeskrivning ska det framgå

- vilken individuell bedömning som gjorts av den enskildes behov
- vad som framgår i uppdraget
- vilket eller vilka mål som gäller för insatsen.

Enligt IBIC ska behoven av stöd i samband med omvårdnadsinsats tydligt beskrivas och om insatsen ska vara stödjande/tränande eller kompenserande. Målsättning ska göras utifrån bedömt funktionstillstånd och avsett funktionstillstånd. Sammantaget talar det för att inte inkludera omvårdnadsinsatser inom ramen för förenklat beslutsfattande.

## **4 Slutsatser**

Andelen personer som är i behov av biståndsbedömda insatser ökar i takt med befolkningsökningen. Det är nödvändigt att fortsätta utveckla ett flexibelt utbud av stöd riktat till Nackas medborgare och att denne upplever att de har självbestämmande över sina behov av hjälp i hemmet. Nuvarande riktlinjer när det gäller förenklad biståndshandläggning bör kopplas till framtidsvisionen där digitalisering spelar en stor roll när kommunen ska växa utan att växa. Rekommendationen är därför att undersöka möjligheter till en digitaliserad ansökningsprocess via Mina sidor med automatiserade beslut enligt 4 kap. 2 a §.

Gränsdragningen mellan de förenklade utredningarna och traditionella utredningar är omständlig och bidrar inte till förenklingar i praktiken vare sig för kunder eller handläggare. Förslaget är därför att ta bort omvårdnadsinsatserna ur processen för förenklad utredning.

Äldrenämndens fick i ramärendet 2020 ett särskilda uppdrag att utreda förutsättningarna för att lägga sig på en miniminivå i beviljat stöd i äldreomsorgen. Om detta ska svara möjligt behöver biståndshandläggarna även utreda de kunder som idag ansöker om insatserna som omfattas av förenklad utredning. Det blir då lättare att få en helhetsbild vid komplexa ärenden när det enbart blir serviceinsatser.

## **5 Förslag på förbättringar**

**Utredningen ger följande förslag:**

- Beslut om förenklad handläggning fattas med stöd enligt 4kap. 2a§ Socialtjänstlagen.
- Förenklad handläggning omfattar endast insatserna städ, tvätt, matdistribution och trygghetslarm för personer över 65 år.
- Den nya ansökningsprocessen för städ och trygghetslarm ska digitaliseras via Mina sidor med automatiserade beslut enligt 4 kap. 2 a §.

