

## Angående förenklad biståndshandläggning

Kvalitets och stödgruppen vid Äldreenheten i Nacka kommun har önskat få ett rättsligt utlåtande från KommunLex gällande möjligheterna till förenklad biståndshandläggning.

Bakgrunden är att kommunens äldrenämnd vill utöka insatserna inom ramen för förenklad biståndshandläggning. Kvalitets och stödgruppen önskar fördenskull få frågan rättsligt klarlagd. De insatser som nämnden önskar ska handläggas förenklat är trygghetsringning, promenad, stöd vid dusch samt stöd för att följa med vid inköp.

Det rättsliga utrymmet att använda sig av förenklad handläggning eller förenklad utredning av biståndsinsatser för äldre har tidigare redogjorts för av Socialstyrelsen.

I meddelandeblad nr 4/2013<sup>1</sup> har Socialstyrelsen framhållit att begreppen förenklad handläggning eller förenklad utredning varken finns socialtjänstlagen eller i någon annan lag eller författning. Det går alltså inte generellt att säga om en viss modell för förenklad handläggning eller förenklad utredning är förenlig med och uppfyller de krav som finns i för socialtjänsten och äldreomsorgen gällande författningar när det gäller handläggningen av vissa typer av hemtjänstinsatser. Det avgörande är enligt styrelsen om de olika momenten som ingår i handläggningen tillgodoser de krav som följer av lagstiftningen, främst socialtjänstlagen (2001:453) och förvaltningslagen (1986:223). Kompletterande regler, som också måste tas hänsyn till, finns därtill i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt bl.a. socialtjänstlagen.<sup>2</sup>

Som Socialstyrelsen vidare har framhållit i ovan nämnda meddelandeblad finns inte heller några särskilda regler som endast gäller för handläggningen av enklare typer av hemtjänstinsatser av servicekaraktär. Handläggningsreglerna är de samma för samtliga insatser som socialnämnden beviljar äldre personer med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen, oavsett om det rör sig om omfattande insatser som utgör personlig omvårdnad eller enklare hemtjänstinsatser, såsom hjälp med städ, tvätt eller inköp. Det innebär dock inte att alla utredningar måste eller ska genomföras på samma sätt.

Socialstyrelsen påtalar i sammanhanget att det av 4 kap. 2 och 4 §§ i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete följer att den som bedriver socialtjänst bl.a. måste bedöma vilka processer och rutiner som behövs för att säkra den aktuella verksamhetens kvalitet. Rutinerna ska dels beskriva ett bestämt tillvägagångssätt för hur en bestämd aktivitet ska utföras, dels ange hur ansvaret för utförandet av aktiviteten ska fördelas i verksamheten (se 4 kap. 4 § SOSFS 2011:9). Det är följaktligen socialnämndens – här äldrenämndens – ansvar att bedöma behovet av eventuella rutiner för hur olika typer av utredningar ska genomföras samt i så fall utarbeta och fastställa sådana rutiner.

Vidare påtalar Socialstyrelsen att regeringen i proposition till en tidigare Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre tog ställning till behovet av att genom lag skapa en ordning för förenklad biståndshandläggning. Regeringen bedömde då att en sådan ordning var olämplig och dessutom skulle ta ifrån beslutsfattaren (socialnämnden eller motsvarande) rätten att bestämma vilken utredning som behövs i varje enskilt fall. Regeringen framhåll att det inte är möjligt att peka ut något enskilt område där det aldrig kan anses uppkomma behov av en mer omfattande utredning och som därför skulle lämpa sig för en förenklad biståndshandläggning.

---

<sup>1</sup> <https://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/18993/2013-2-27.pdf>

<sup>2</sup> Gällande de närmare rättsliga grunderna för Socialstyrelsens nedan presenterade slutsatser hänvisas till meddelandebladet.

Som understryks av Socialstyrelsen anges emellertid inte i socialtjänstlagen hur biståndsutredningen i ett enskilt ärende ska göras eller utformas. Av förvaltningslagen följer att varje ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som är möjligt, utan att rättssäkerheten blir eftersatt. Socialnämnden har också ett ansvar att tillse att ett ärende blir så utrett som ärendets beskaffenhet kräver, enligt den så kallade officialprincipen. Utredningen ska ges den omfattningen att det kan leda till ett sakligt och korrekt beslut. Det åligger alltså nämnden att se till att utredningen blir så fullständig som behövs för att nämnden ska kunna fatta ett beslut i ärendet. Det innebär att utredningen inte ska göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ett ärende eller en viss typ av ärenden.<sup>3</sup>

Som vidare framhålls av Socialstyrelsen framgår det även av förarbetena till socialtjänstlagen att utredning ska begränsas till att avse omständigheter som har betydelse för bedömningen av sökandens behov av bistånd. Hur omfattande en utredning behöver vara varierar från fall till fall. I vissa ärenden torde det räcka med en mycket begränsad utredning för att konstatera att sökanden bör beviljas den sökta insatsen, alternativt att det inte finns något behov av sökt insats, medan det i andra fall kan vara fråga om svårare bedömningar och som kräver mer omfattande utredning. Detta innebär att socialnämnden måste samla in nödvändiga uppgifter, anpassat efter vad personen har ansökt om och ärendets komplexitet. Det är nämnden som ska avgöra vad som är nödvändigt från fall till fall.

Socialstyrelsen konstaterar att det i vissa kommuner förekommer riktlinjer för vilka insatser som ges enligt socialtjänstlagen eller i vilken utsträckning insatser ska beviljas. Riktlinjerna kan vara till stöd när handläggarna ska bedöma innebörden av skäligen levnadsnivå enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. De kommunala riktlinjerna får dock aldrig medföra att den enskilde inte får det bistånd som hon eller han har ett behov av, och en rätt till enligt socialtjänstlagen, med hänvisning till att vissa insatser inte medges eller inte medges utöver en viss gräns enligt riktlinjerna. Det är fördenskull av stor vikt att den kommun som har riktlinjer, tillser att de utformas på ett sådant sätt som gör att enskilda inte riskerar att nekas insatser som de har rätt till. Enskilda har alltid rätt att ansöka om insatser och få dessa prövade individuellt oavsett riktlinjer.<sup>4</sup>

Om enskilda endast ansöker om begränsade hemtjänstinsatser av servicekaraktär framhåller Socialstyrelsen att det i regel ej finns något behov av att göra omfattande utredningar, exempelvis genom fullständiga kartläggningar av sökandens samtliga fysiska, psykiska och sociala begränsningar. I många fall är det obehövt med omfattande utredningar av t.ex. enskildas sjukdomshistoria, sociala nätverk, brister i bostaden och närmiljön för att kunna ta ställning till ansökan. Det centrala är att utredningen fokuserar på de behov och resurser som den enskilde har, med utgångspunkt i vad den enskilde ansökt om. Det är däremot otillräckligt att nämnden i utredningen endast fastställer att sökanden uppnått en viss ålder och därmed beviljas en insats. När det gäller ansökningar om vissa serviceinsatser kan det i många fall vara fullt tillräckligt att hämta in uppgifter från sökanden. Det kan innebära att inga uppgifter behöver hämtas in från utomstående, som till exempel anhöriga, andra myndigheter eller hälso- och sjukvårdspersonal. Ett samtal med sökanden kan i många fall vara tillräckligt för att i ett enskilt ärende kunna ta ställning till om den enskilde på grund av funktionsnedsättningar, som är vanliga med en ökande ålder, har begränsade resurser för att själv tillgodose sitt behov av t.ex. tvätt, inköp eller städ. För att nämnden ska få ett tillförlitligt beslutsunderlag, behöver det inte i alla fall heller vara nödvändigt med något hembesök. Det kan dock inte helt uteslutas att någon eller några av dessa åtgärder behöver vidtas i ett enskilt ärende.

---

<sup>3</sup> I dessa förvaltningsrättsliga grundprinciper kan i sig sägas ligga att utredningen ska vara så förenklad som är möjlig.

<sup>4</sup> Detta är något som även under senare tid har påtalats av IVO, se t.ex. Med makt följer ansvar – Socialtjänstens myndighetsutövning inom LSS och hemtjänst. IVO påtalar i rapporten bl.a. att äldre anpassar sina ansökningar till riktlinjerna samt att det förekommer att inga individuella prövningar görs av ansökningar. <https://www.ivo.se/globalassets/dokument/publicerat/rapporter/rapporter-2016/med-makt-foljer-ansvar-rapport.pdf>

Rättsligt bör särskilt observeras att det med gällande lagstiftning i princip saknas möjlighet att med förenklad handläggning eller utredning bevilja omvårdnadsinsatser. Med personlig omvårdnad avses de insatser inom hemtjänsten som 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 samt insatser för att bryta isolering och för att känna trygghet och säkerhet i det egna hemmet.<sup>5</sup> I sak framgår detta även av Socialstyrelsens redogörelse ovan och som uteslutande påtalar att handläggningen kan vara mer förenklad vid beviljandet av serviceinsatser.

Möjligheterna till förenklad handläggning eller utredning har även prövats av förvaltningsdomstolarna. Prövningen har gällt den så kallade Linköpingsmodellen.

Av Kammarrättens i Jönköping dom i mål nr 940–15 framgår bl.a. att Linköpings kommun tillämpade vad som beskrivs som en förenklad modell för handläggningen av hemtjänstinsatser för personer över 75 år, grundad på av kommunen antagna riktlinjer. Av domen från kammarrätten framgår att det måste vara kommunen, genom den ansvariga nämnden, som måste avgöra vilka uppgifter som är nödvändiga att hämta in i det enskilda ärendet (jfr t.ex. Socialstyrelsens synpunkter ovan). Då ingen sådan individuell bedömning av gjordes av den ansvariga nämnden, och prövningen grundades på uppgifter om den enskildes personliga förhållanden förmedlade av [privata] utförare, bedömdes handlägningsmodellen vara lagstridig. Detta var också förvaltningsrättens slutsats, som konstaterade att kommunens biståndshandläggare grundade sina bedömningar på handlingar som utförare tillsammans med den enskilde upprättade samt på samtal med den enskilde som genomfördes för att säkerställa att det var den enskildes vilja som hade kommit fram i ansökan. Förvaltningsrätten konstaterade att det faktiska utredningsarbetet därigenom lades över på utförarna. Enskilda fick därmed inte sina individuella behov utredda och bedömda i enlighet med lagstiftningen. Stöd för detta finns inte i lag.<sup>6</sup>

I sammanhanget bör dock noteras regeringens lagrådsremiss om förenklat beslutsfattande om hemtjänst för äldre och som överlämnats till lagrådet den 21 december 2017.<sup>7</sup>

Av lagrådsremissen framgår att regeringen förslår att det i socialtjänstlagen ska införas en ny bestämmelse med innebörden att socialnämnden utöver vad som följer av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen får erbjuda hemtjänstinsatser till äldre personer utan föregående behovsprövning. Ett sådant erbjudande förutsätter att den äldre informerats om i vilken utsträckning och på vilket sätt hon eller han kan påverka utförandet av insatserna, på vilket sätt kommunen följer upp insatserna och rätten att alltid kunna ansöka om bistånd enligt 4 kap. 1 §. Bistånd i form av korttidsplats ska emellertid inte kunna erbjudas utan föregående behovsprövning. Vidare föreslås att kommunen ska följa upp de insatser som har erbjudits med utgångspunkt i kommunens egna riktlinjer, insatsernas kvalitet och värdegrunden för äldre samt att kommunen i sina riktlinjer närmare ska precisera villkoren för de insatser som kommunen erbjuder. Lagförslaget föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.<sup>8</sup>

Det bör framhållas att det av regeringen föreslagna förenklade beslutsfattandet ändå kommer att ställa krav på kommunens biståndshandläggning. Dels så måste ärendena aktualiseras och beslut fattas i enlighet med kommunens riktlinjer med stöd av den nya bestämmelsen [i förslaget benämnd 4 kap. 1 a §]. Därvid kan bortses från bl.a. de krav på dokumentation vid myndighetshandläggning som annars följer av SOSFS 2014:5. Dock ska dokumenteras att den äldre informerats om i vilken utsträckning och på vilket sätt hon eller han kan påverka utförandet, på vilket sätt kommunen kommer följa upp insatserna

---

<sup>5</sup> Prop. 1996/97:124 s. 88 och prop. 2000/01:149 s. 23

<sup>6</sup> Det saknas till grund för detta rättsliga utlåtande närmare information om den av Äldrenämnden i Nacka kommun tänkta handlägningsrutinen och som möjliggör en bedömning av rutinens förenlighet med lagen, jämfört med vad som framgår av domen eller det av Socialstyrelsens anförda.

<sup>7</sup> <https://www.regeringen.se/4b00ca/contentassets/64bf7565d85b4ace957713b2b45f028b/forenklat-beslutsfattande-om-hemtjanst-for-aldre.pdf>

<sup>8</sup> Beslutar riksdagen om lagförslaget i enlighet med förslaget så innebär det en möjlighet att införa förenklat beslutsfattande för insatserna.

och rätten att alltid kunna ansöka om bistånd enligt 4 kap. 1 §. Vidare måste akten finnas öppen under tiden som insatserna utförs, för att nämnden ska kunna dokumentera sin uppföljning av de ifrågavarande insatserna.

I jämförelse med den föreslagna ordningen torde kunna övervägas att kommunerna i stället utnyttjar den möjlighet som ges i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter (nedan benämnd befogenhetslagen) att, utan föregående individuell behovsprövning, tillhandahålla så kallade servicetjänster åt personer som fyllt 67 år.<sup>9</sup> Utan att här närmare gå in på lagens närmare tillämplighet så torde i rättsligt kunna konstateras att i princip samtliga serviceinsatser kan omfattas. Dessa torde även utgöra sådana tjänster som omfattas av (2008:962) om valfrihetssystem (LOV).<sup>10</sup> När det gäller serviceinsatserna får det alternativ som ges genom befogenhetslagen sägas innebära än lägre krav på administration än de som följer av regeringens nu föreslagna lagändring.

Avslutningsvis bör det framhållas att regeringens förslag i lagrådsremissen innebär att det – om och när lagändringen träder i kraft – kommer stå Nacka kommun fritt att använda sig av den föreslagna möjligheten till förenklat beslutsfattande. Många kommuner har, i enlighet med Socialstyrelsens synpunkter, i en stor utsträckning redan en förenklad handläggning gällande främst vissa serviceinsatser. Detta sker t.ex. genom standardiserade ansökningsblanketter där den enskilde sökanden anger vissa grunduppgifter. Handläggarens kontakt kan sedan ske genom t.ex. enbart ett telefonsamtal, varefter en avstämning med enkla frågor ger underlag för om prövningen kan ske med sökandens uppgifter som grund eller om det undantagsvis behövs en mer omfattande utredning behöver göras av någon särskild anledning. En sådan rutin för handläggning kan som framhållits av Socialstyrelsen många gånger vara förenlig med lagen. I ett rättsligt perspektiv är det viktiga att framhålla det förutsätter att handläggare ändå gör en bedömning av om det kan finnas skäl för en mer omfattande utredning.<sup>11</sup>

Med nuvarande lagstiftning torde det vara tveksamt med en alltför förenklad utredning eller handläggning när det gäller insatserna trygghetsringning, promenad, stöd vid dusch och stöd för att följa med vid inköp. Dessa insatser är huvudsakligen att hänföra till den del av hemtjänstbegreppet som rör omvårdnad (förflytta sig, sköta personlig hygien samt insatser för att bryta isolering och för att känna trygghet och säkerhet i det egna hemmet).<sup>12</sup>

Att avgöra om trygghetsringning är tillräckligt, i stället för mer omfattande eller andra insatser som t.ex. trygghetsbesök eller tillsyn behövs i olika situationer under dygnet är något som torde vara svårt med en förenklad handläggning. Samma gäller vilket närmare stöd som behövs vid promenader, om det är mer omfattande hjälp som behövs vid förflyttningar eller om det enbart handlar om en närvaro för att den enskilde t.ex. har en risk för att falla eller har svårt att orientera sig. Även vilken närmare hjälp som behövs i samband med dusch kan vara svårt att avgöra med förenklad handläggning.

För samtliga nämnda behov av omvårdnadskaraktär får det även vara svårt – för att inte säga vara i det närmaste omöjligt – att uppfylla kraven i 5 kap. 22 § SOSFS 2014:5 på en uppdragsbeskrivning till utförarna, och av vilken det bl.a. ska framgå vilken – individuell – bedömning som nämnden gjort av den enskildes behov, vad som ingår i uppdraget samt vilket eller vilka mål som gäller för insatsen. De närmare behoven av stöd i samband med dusch måste beskrivas av nämnden. Samma gäller behoven av stödet eller närvaro i samband med förflyttningar (promenader) samt för att tillgodose behov av trygghet i det egna hemmet. Vidare måste mål för insatserna anges av den beslutande nämnden, eg. om hjälpen eller stödet ska vara kompensande, tränande eller bidra till att bibehålla förmågor.

---

<sup>9</sup> Se 2 kap. 7 §.

<sup>10</sup> Se 1 kap. 1 § LOV.

<sup>11</sup> Skälen till en mer omfattande utredning kan t.ex. vara att oklarheter finns i den enskildes ansökan, att det framgår att den enskilde skulle ha stora behov av mera omfattande hjälp, att den enskilde framstår som beslutsoförmögen vid kontakt, att den enskilde säger sig vara "ovetande" om att en ansökan gjorts, att den enskilde kan antas ha behov av hjälpmedel vid förflyttningar, att särskilda hälsönsyn måste tas vid genomförandet av hjälp vid dusch. I sådana fall kan en mer omfattande utredning vara behövlig för att säkerställa kvaliteten i det bistånd som den enskilde behöver.

<sup>12</sup> Jfr även IBIC (ICF) om livsområden.

Dessutom torde rättsliga hinder mot förenklad handläggning när det gäller omvårdnadsinsatser kunna anföras enligt hittills gällande rättspraxis.<sup>13</sup>

Sammantaget går inte komma till annan bedömning än att den tänkta utökningen av den förenklade handläggningen torde vara oförenlig med gällande lagstiftning. En förutsättning för att kunna handlägga insatserna trygghetsringning, promenad och stöd vid dusch samt stöd att följa med vid inköp med förenklad handläggning är att regeringens ovan nämnda förslag till ändring i socialtjänstlagen antas av riksdagen.

Stockholm 2018-03-07

Jonas Reinholdsson  
VD Chefsjurist  
KommunLex AB

---

<sup>13</sup> Jfr Kammarrättens i Jönköpings dom mål nr 939–15 och där rätten underkände Linköpings kommuns modell för boendestöd i form av så kallade rambeslut, där det i praktiken överlämnades till utförarna att bestämma tillsammans med den enskilde vilka behov som stödet skulle tillgodose samt vilka mål som skulle gälla för stödet – i praktiken fanns inget tydligt insatsbeslut eller en uppdragsbeskrivning enligt SOSFS 2014:5. Domarna gällande Linköping finns väl beskrivna i såväl regeringens lagrådsremiss som i den bakomliggande departementsutredningen Ds 2017:12. Domarna torde ej kunna tolkas på annat sätt än att ett förenklat beslutsfattande ej är möjligt när det gäller omvårdnadsinsatser utan en lagändring.