

Tjänsteutlåtande - Uppdrag gällande införande av flexibel hemtjänst och ytterligare valfrihet i beviljad tid i hemtjänsten, även för förebyggande insatser.

Sammanfattning

Kommunfullmäktige har gett äldrenämnden i uppdrag att under 2018 utreda möjligheten att införa flexibel hemtjänst och ytterligare valfrihet i beviljad tid i hemtjänst, även för förebyggande insatser.

Det är viktigt att äldre personer ges möjligheter att påverka och styra över de hemtjänstinsatser som erbjuds. Det kan t.ex. vara att istället för en planerad städning få hjälp till frisören eller att få en tidning eller bok uppläst.

Enligt Socialstyrelsens brukarundersökning känner 90 procent av äldreförvaltningens tillfrågade kunder att de är nöjda med hur personalen tar hänsyn till deras egna åsikter och önskemål. Genomförandeplanen är en mycket viktig del i detta arbete och ligger till grund för den dagliga planeringen och flexibilitet gällande exempelvis byte av dagar för utförande av städ, tvätt och inköp.

En ny bestämmelse trädde i kraft den 1 juni 2018 i socialtjänstlagen (SoL) som innebär att socialnämnden numer får erbjuda hemtjänst till äldre personer utan föregående behovsprövning. Med den nya bestämmelsen ska det vara juridiskt möjligt att fatta s.k. rambeslut och på så sätt öka flexibiliteten inom hemtjänsten. Detta har tidigare varit juridiskt tveksamt. Någon utredning av den enskildes behov kommer inte att genomföras eller dokumenteras med stöd av denna bestämmelse. Insatser med stöd av den nya bestämmelsen i SoL kan heller inte överklagas.

Äldreförvaltningen förbereder för införande av IBIC som bl.a. syftar till att öka den enskildes inflytande över insatserna. Äldreförvaltningen bedömer att utredningarna utgör en grundförutsättning för att kunna arbeta vidare med IBIC. Den nya bestämmelsen i SoL är därför inte förenlig med äldreförvaltningens fortsatta arbete med IBIC.

Äldreförvaltningen anser däremot att den nya bestämmelsen i SoL kan användas med fördel avseende trygghetslarm för abonnemangskunder.

I övrigt bedömer äldreförvaltningen att en förstärkt flexibilitet inom hemtjänsten bättre uppnås genom att utveckla genomförandeplanerna inom ramen för befintlig lagstiftning. Genom att initiera utvecklingsarbete med genomförandeplanerna istället för att tillämpa den nya bestämmelsen i SoL, kan besluten fortsatt överklagas och adekvata utredningar genomföras, vilket stärker kvalitén och



uppföljningarna i vården. Med befintlig lagstiftning finns utrymme att planera in överenskommelser med kunden i genomförandeplanen, såsom att exempelvis byta ut olika serviceinsatser efter behov. För detta ändamål avser äldreförvaltningen att vidareutveckla genomförandeplanerna och systematisera en standard som innebär att kundens valfrihet alltid ställs i centrum oberoende av utförare.

Äldreförvaltningen avser också att förstärka riktlinjerna i syfte att skapa en flexiblare hemtjänst för kund inom såväl kommunal som privat verksamhet i Haninge.

Äldreförvaltningen vill även införa en ny boende form, s.k. biståndsbedömt trygghetsboende, med stöd av en ny bestämmelse i socialtjänstlagen. Lagen föreslås träda ikraft den 2 april 2019. Biståndsbedömt trygghetsboende är en boendeform anpassad för äldre som har ett vårdnadsbehov som understiger heldygnsvård, men som inte längre upplever det som tryggt att bo kvar i det egna hemmet. Med denna boendeform vill äldreförvaltningen underlätta för äldre som känner sig otrygga i hemmet och som lider av sin ensamhet att klara sig själva och behålla sin självständighet. Ett större utbud av insatser innebär utökad flexibilitet för kund att välja bland insatser som bättre tillgodoser dennes behov och önskemål.

Trygghetsboendet ska erbjuda hemtjänstinsatser.

Förebyggande insatser är en stor del av förvaltningens arbete. Sedan flertalet år har förvaltningen satsat på Avdelningen för förebyggande verksamhet genom öppna träffpunkter, uppsökande verksamhet, förebyggande hembesök, fixarservice, syn och hörsel instruktörer samt hälsofrämjande aktiviteter. Dessa insatser erbjuds utan biståndsbeslut och sker utan behovsbedömning och utredning. Något som diskuteras inom äldreförvaltningen idag är att införa turbundna resor till träffpunktsverksamheterna.

Äldreförvaltningens synpunkter

Begreppen flexibel hemtjänst, valfrihet i beviljad tid och förenklad biståndsprövning

Det finns inte någon enhetlig definition av vad som avses med *flexibel hemtjänst* och innebörden av begreppet preciseras inte heller närmare av uppdraget. Vissa torde dock med detta begrepp avse att biståndsbeslutets utformning medger en utökad flexibilitet vid genomförande av insatser.

Vad gäller begreppet *valfrihet i tid*, avses ofta så kallade rambeslut om tid grundat på den enskildes behov, vilket kan innebära ökad frihet för äldre personer att avgöra när de beviljade insatserna ska utföras. Det kan t.ex. vara att istället för en planerad städning få hjälp till frisören eller att få en tidning eller bok uppläst.

Ytterligare begrepp som används i strävan att uppnå en flexiblare hemtjänst för äldre och som blivit föremål för juridiska utredningar är *Förenklad handläggning* eller *beslut utan föregående behovsprövning*. Den 1 juni 2018 trädde en ny bestämmelse i socialtjänstlagen i kraft som innebär att socialnämnden får erbjuda hemtjänst till äldre personer utan föregående behovsprövning.



Gemensamt för dessa begrepp är vanligen att de inbegriper en förutsättning om att beslutsprocessen behöver förändras och/eller beslut formuleras om i syfte att skapa en flexiblere hemtjänst.

Lagstiftning kring förenklad handläggning och valfrihet i beviljad tid (rambeslut) fram till den 1 juni 2018.

Justitieombudsmannen (JO) har i ett par beslut tagit upp hur preciserat ett beslut behöver vara. Den mer generella slutsats som kan dras från JO-besluten är att ett beslut ska vara tydligt. Av beslutet bör det alltid framgå vad biståndsinsatsen innebär i praktiken, det vill säga det ska finnas en närmare beskrivning av vad insatsen innebär för den enskilde personen. När det gäller vissa typer av biståndsinsatser, som till exempel hemtjänst, ska omfattning av insats framgå i beslutet, men besluten kan utformas så att viss flexibilitet lämnas till verkställigheten av beslutet.

Rena verkställighetsåtgärder behöver inte anges i besluten. Det är emellertid inte alltid enkelt att dra en tydlig gräns mellan vad som utgör en verkställighetsåtgärd och en insats (som ska anges i beslutet) inom ramen för hemtjänsten. Det som avser rena verkställighetsåtgärder kan inte prövas genom förvaltningsbesvär, men kan däremot granskas av tillsynsmyndigheten, Inspektionen för vård och omsorg (IVO) i samband med klagomål på kvaliteten. Den sammanlagda tidsåtgången för hemtjänstinsatser kan bli föremål för domstolsprövning om beslutet inte på annat sätt är så preciserat att det är möjligt att ta ställning till vad som har beviljats. Frågan om den sammanlagda tidsåtgången kan också vara av stor betydelse för insatsens kvalitet, uppföljningsmöjligheterna och hur den äldre personen upplever genomförandet. Sammantaget kan sägas att ett beslut ska ange vad den äldre personen ska få för hjälp och stöd. Frågor om hur stödet ska utformas och när det ska ges är sådant som ska konkretiseras inom ramen för beslutsunderlag och verkställighet.

Sedan ett flertal år har vissa kommuner, till exempel Linköping, valt att införa förenklat beslutsfattande kring hemtjänst och flexibla former av utförande av hemtjänst. Företrädesvis gäller det serviceinsatser som t ex städ, tvätt och inköp. Oftast har denna möjlighet riktats till personer över 75 år och reglerats i respektive kommuns riktlinjer för handläggning. Enskilda personer har kunnat få så kallade rambeslut, som innebär att den enskilde fritt kan använda tid för olika serviceinsatser. Tiden har varierat mellan kommuner, ofta har rambeslutet legat på åtta timmar per månad. Linköpings kommun har också infört förenklingar avseende boendestöd för personer med psykiska funktionsnedsättningar.

Dessa båda förenklade handläggningsmodeller har prövats av domstol i två mål, med anledning av två viten om vardera en miljon kronor som Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har ställt till Linköpings kommun. De båda besluten om vite har prövats i såväl förvaltningsrätten som kammarrätten, men domstolarna har inte ändrat IVO:s beslut. Kammarrättens avgöranden har överklagats till Högsta Förvaltningsdomstolen (HFD), som inte har meddelat prövningstillstånd. I kammarrättens dom avseende boendestöd till personer med psykisk funktionsnedsättning, mål nr 939-15, konstateras att en individuellt inriktad insats kräver socialnämndens utredning, bedömning och beslut enligt 4 kap. 1 § SoL. Domstolen uttalade vidare i båda domarna att det fanns brister avseende fullgörande



av kommunens uppföljningsskyldighet. Vidare konstaterade domstolen i målet som gäller boendestöd att avsaknad av formella beslut fråntar enskilda möjligheten till överklagande i de fall man är missnöjd med insatsens utformning, och att det även påverkar enskildas möjligheter att kunna få insatser verkställda. Domstolen anger också att insatser som beslutats med stöd av 4 kap. 1 § SoL omfattas av lagens bestämmelser om dokumentation och uppföljning i 11 kap. 1 § andra stycket och 5 § första stycket samma lag, vilket också åsidosattes i den förenklade handläggningen i målet.

Ny bestämmelse i socialtjänstlagen om förenklat beslutsfattande

Med anledning av att många kommuner ser ett behov av att förenkla handläggningen och öka flexibiliteten i hemtjänsten genom bl.a. rambeslut, har rättsläget utretts och en ny bestämmelse i socialtjänstlagen föreslagits.

Den nya bestämmelsen trädde i kraft den 1 juni 2018 i socialtjänstlagen och innebär att socialnämnden får erbjuda hemtjänst till äldre personer utan föregående behovsprövning. Förändringarna är frivilliga för kommunerna att använda.

De insatser som är möjliga att besluta utan föregående behovsprövning är:

1. Hemtjänst (personlig omvårdnad såväl som serviceuppgifter)
2. Trygghetslarm
3. Matservice
4. Samtalsstöd och rådgivande insatser.

Syftet med den nya lagen är att ge kommunen möjlighet att bevilja insatser inom äldreomsorg på ett enklare sätt och med större utrymme för självbestämmande för den äldre. Lagändringen förväntas ge den enskilde större möjlighet att påverka när och hur insatserna från hemtjänsten utförs, och att utrymme finns för att kunna ”byta” insatser och hjälpen blir mer flexibel. Det förväntas att det administrativa arbetet för biståndshandläggarna minskar, och att den enskilde får lättare att ansöka om insatser.

Förvaltningens ställningstagande till ny bestämmelse i socialtjänstlagen:

Den nya bestämmelsen i SoL är frivillig för kommunerna att införa. Det finns fortfarande en rad obesvarade frågor och farhågor gällande införande av förenklat beslutsfattande. I ”*Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer*” (SOU 2017:21) beskriver utredaren behov av studier kring förenklat beslutsfattande och att ett införande följs upp och analyseras. Utredaren rekommenderar inte förenklat beslutsfattande för omvårdnadsinsatser eller mer omfattande serviceuppgifter. Äldreförvaltningen delar den uppfattningen.

Det är enligt förvaltningens bedömning inte lämpligt att bestämmelsen om förenklad biståndsprövning används på omvårdnadsinsatser eller mer omfattande serviceuppgifter eftersom det kräver en mer ingående utredning och biståndsprövning för att säkerställa att behoven tillgodoses med god kvalitet och att insatserna blir adekvata och utformade på det sätt som krävs för att tillgodose behoven. Vid mer omfattande eller komplicerade behov aktualiseras också större krav på mer ingående utredning för att äldreförvaltningen ska kunna uppmärksamma om det finns behov av andra insatser.



Vad gäller mindre omfattande insatser i form av serviceinsatser och sociala insatser så kan dessa insatser i viss mån generaliseras och förutsättas vid en kombination av ålder och mindre komplexa och sammansatta behov. Förvaltningen har dock svårt att se hur rättssäkerheten ska kunna garanteras i praktiken även för lättare serviceinsatser, utan föregående behovsprövning och utredning. Ansökan om behov av lättare serviceinsatser kan kräva viss utredning för att upptäcka mer komplexa behov och det finns en risk att behoven förbises om beslut fattas utan föregående utredning.

De beslut som kommer att fattas med den nya lagstiftningen är inte heller överklagbara, vilket förvaltningen anser vara rättsosäkert. Den enskilde ska förvisso informeras om möjligheten att ansöka om insatser med stöd av 4 kap 1 § socialtjänstlagen vid ett eventuellt avslagsbeslut, men för personer med kognitiv svikt kan det vara svårt att tillgodogöra sig informationen om överklagandemöjligheter och besluten riskerar därför att bli särskilt rättsosäkra för den här målgruppen. Även beslut avseende lättare serviceinsatser, som till exempel städ och tvätt, finns tveksamheter som behöver tydliggöras, exempelvis vad som ingår i hushållsgemenskapen samt rättssäkerhetsaspekter kring att besluten inte är överklagbara, behöver beaktas. Socialstyrelsen har fått i uppdrag av regeringen att bland annat tydliggöra innehållet i vad som ska ingå i den informationsplikt som nämnden har i förhållande till kund när beslut fattas enligt den nya bestämmelsen i SoL

De skäl som härutöver särskilt talar för att inte tillämpa den nya bestämmelsen i SoL är äldreförvaltningens förberedelser för att införa IBIC (Individens behov i centrum). En del av det systematiska arbetssättet för IBIC är att beskriva och strukturerat dokumentera individens behov, resurser, mål och resultat med nationellt fackspråk i de uppräknade processtegen. Syftet är bland annat att skapa förutsättningar för en likvärdig handläggning och ett bättre underlag för planering av genomförandet. Utredningarna utgör således en grundförutsättning för att kunna arbeta vidare med IBIC. Den nya bestämmelsen i SoL är därför inte förenlig med äldreförvaltningens fortsatta arbete med IBIC.

Gällande måltider i hemmet, till exempel måltidstillsyn och social samvaro under måltiderna ingår dessa i personlig omvårdnad och bör alltid föregås av behovsbedömning. Måltider är en central del av välbefinnandet, för personer med kognitiv svikt är det än mer viktigt att behoven tillgodoses och ofta beslutas social samvaro i samband med måltiden.

När det gäller matdistribution (matlådor) kan den enskilde behöva ytterligare stöd, uppvärmning och social samvaro under måltiden. Kunden kan lida av kognitiv svikt etc. Utifrån detta är inte heller matservice rent generellt lämplig för beslut utan föregående behovsbedömning.

En insats som skulle vara lämplig för ett införande av förenklat beslutsfattande är trygghetslarm för abonnentskunder. Förvaltningen tillämpar idag lagen om vissa kommunala befogenheter (2009:47) för personer från 65 år. Enskilda kan ansöka om trygghetslarm och utan utredning få beslut på ”abonnemangslarm” utifrån denna lagstiftning. Dock tillämpas lagen felaktigt då den egentligen riktar sig till personer över 67 år. I lagen ingår inte heller dokumentationskrav, varken social dokumentation eller lex Sarah lagstiftning tillämpas. Om förenklad beslutsfattande införs inom



insatsen trygghetslarm skulle samtliga personer finnas i verksamhetssystemet och dokumentationskrav och Lex Sarah-lagstiftning kan tillämpas, detta ses som en stor fördel. Förändring av hantering av trygghetslarm gällande beslut och utredningar påverkar verksamhetssystemet minimalt.

Avlösning och ledsagning är två insatser som till största del utförs av den förebyggande avdelningen. Dessa insatser föregås av behovsbedömning och beslut. Båda insatserna kan vara föremål för överklagande och behovsbedömning är därför nödvändig. Till exempel är ledsagning till och från vårdinrättningar ofta föremål för diskussion, likaså olika former av avlösning, till exempel önskemål om avlösning under natten.

Förvaltningen ser sammanfattningsvis att ett eventuellt införande av den nya bestämmelsen i SoL med beslut utan föregående behovsprövning, bör avvaktas och invänta studier och erfarenheter från andra kommuner. Det är också lämpligt att avvakta ett eventuellt införande av den nya lagstiftningen tills dess att upphandling av nytt verksamhetssystem har genomförts. Bestämmelsen i SoL kan dock med fördel tillämpas för trygghetslarm för abonnentskunder.

Äldreförvaltningens fortsatta arbete med flexibel hemtjänst och ytterligare valfrihet i beviljad tid i hemtjänsten, även för förebyggande insatser

Socialstyrelsens årliga brukarundersökning ställer frågor till äldre i Haninge kommun, bland annat inom området inflytande. 90% av de tillfrågade kunderna känner sig nöjda med hur personalen tar hänsyn till egna åsikter och önskemål. Förvaltningen har arbetat med genomförandeplaner och den nationella värdegrunden i syfte att stärka den enskildes möjlighet till att känna delaktighet och inflytande över hur hjälpen utförs.

Arbetet med att implementera IBIC, individens behov i centrum, är ett pågående projekt inom förvaltningen. I IBIC läggs stor tonvikt på målsättningar och målformuleringar, vilket ställer krav på att personalen hämtar upp den enskildes behov och önskemål och ut efter det planerar utförandet.

Äldreförvaltningen bedömer att en förstärkt flexibilitet inom hemtjänsten bäst uppnås genom att utveckla genomförandeplanerna inom ramen för befintlig lagstiftning. När det gäller den äldre personens möjlighet att ha inflytande över hur insatserna utförs och dokumentation av detta samt av genomförandet av de beslutade insatserna, så har arbetet med genomförandeplanerna stor betydelse. Genomförandeplanerna ligger till grund för den dagliga planeringen gällande till exempel byte av dagar för utförande av städ, tvätt och inköp osv.

I socialtjänstlagen har den äldre personens rätt till inflytande kommit till uttryck i 5 kap. 5 § SoL:

” Den äldre personen ska, så långt det är möjligt, kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service ska ges.”

Bestämmelsen möjliggör ett större inflytande över hur beslutade insatser utförs. Arbetet med genomförandeplaner inom vården och omsorgen om äldre personer är ett viktigt instrument för att dokumentera och säkerställa arbetsmetoder och förhållningssätt som gör att delaktighet uppnås.



Genom att initiera utvecklingsarbete med genomförandeplanerna istället för att tillämpa den nya bestämmelsen i SoL, kan besluten fortsatt överklagas och adekvata utredningar genomföras, vilket stärker kvalitén och uppföljningarna i vården. Med befintlig lagstiftning finns utrymme att planera in överenskommelser med kunden i genomförandeplanen, såsom att exempelvis byta ut olika serviceinsatser efter behov. För detta ändamål avser äldreförvaltningen att vidareutveckla genomförandeplanerna och systematisera en standard som innebär att kundens valfrihet alltid ställs i centrum oavsett utförare. Äldreförvaltningen avser också att förstärka riktlinjerna i syfte att skapa en flexiblare hemtjänst för kund inom såväl kommunal som privat verksamhet i Haninge.

Mot bakgrund av den avgörande betydelse genomförandeplanen har, dels för att säkerställa den äldre personens inflytande över genomförande av beviljade insatser enligt 5 kap. 5 § tredje stycket SoL, dels för rättssäkerheten, är arbetet med dessa planer av största vikt.

Den nya bestämmelsen i SoL förväntas minska det administrativa arbetet för biståndshandläggarna. Men redan med gällande lagstiftning finns vissa möjligheter att i enskilda ärenden förenkla utredningen vid tillämpning av individuell biståndsbedömning. Dessa möjligheter minskas inte genom den nu föreslagna bestämmelsen.

Äldreförvaltningen vill även införa en ny boende form, s.k. biståndsbedömt trygghetsboende, med stöd av en ny bestämmelse i socialtjänstlagen. Lagen föreslås träda ikraft den 2 april 2019. Biståndsbedömt trygghetsboende är en boendeform anpassad för äldre som har ett vårdnadsbehov som understiger heldygnsvård, men som inte längre upplever det som tryggt att bo kvar i det egna hemmet. Med denna boendeform vill äldreförvaltningen underlätta för äldre som känner sig otrygga i hemmet och som lider av sin ensamhet att klara sig själva och behålla sin självständighet. Ett större utbud av insatser innebär utökad flexibilitet för kund att välja bland insatser som bättre tillgodoser dennes behov och önskemål. Trygghetsboendet ska erbjuda hemtjänstinsatser.

Förebyggande insatser är en stor del av förvaltningens arbete. Sedan flertalet år har förvaltningen satsat på Avdelningen för förebyggande verksamhet genom öppna träffpunkter, uppsökande verksamhet, förebyggande hembesök, fixarservice, syn och hörsel instruktörer samt hälsofrämjande aktiviteter. Dessa insatser erbjuds utan biståndsbeslut och sker utan behovsbedömning och utredning. Något som diskuteras inom äldreförvaltningen idag är att införa turbundna resor till träffpunktsverksamheterna.

Äldreförvaltningen vill sammanfattningsvis verka för en mer flexibel hemtjänst och ytterligare valfrihet i beviljad tid i hemtjänsten genom följande åtgärder:

- 1) Införa IBIC som bl.a. syftar till att öka den enskildes inflytande över insatserna.
- 2) Tillhandahålla trygghetslarm utan biståndsbedömning med stöd av den nya bestämmelsen i SoL avseende abonnemangskunder.
- 3) Vidareutveckla genomförandeplanerna och systematisera en standard som innebär att kundens valfrihet alltid ställs i centrum, oberoende av utförare.



- 4) Förstärka riktlinjerna avseende kundens valfrihet, i syfte att skapa en flexiblare hemtjänst för kund inom såväl kommunal som privat verksamhet i Haninge.
- 5) Införa en ny boende form, s.k. biståndsbedömt trygghetsbonde, med stöd av ett nytt lagförslag i socialtjänstlagen. Trygghetsboendet ska erbjuda hemtjänstinsatser.
- 6) Utredda möjligheten att införa turbundna resor till träffpunktsverksamheterna.

Äldreförvaltningen föreslår äldrenämnden besluta att:

1. Utredningen godkänns och överlämnas till Kommunfullmäktige.

Sam Norryd, jurist/utredare

Äldreförvaltningen

