

Tjänsteskrivelse

Handläggare
Helena B Jansson/Katarina Stistrup
Tfn 026-17 80 00
helena.b.jansson@gavle.se
katarina.stistrup@gavle.se

Omvårdnadsnämnden

Införande av förenklat beslutsfattande för vissa insatser enligt socialtjänstlagen

Bakgrund

Omvårdnadsnämnden 2018-06-19 beslutade (Dnr 18ON283) att uppdra till Omvårdnad Gävle att utreda förutsättningarna för införande av möjligheten att erbjuda äldre personer hjälp i hemmet utan föregående behovsprövning, samt att återkomma till Omvårdnadsnämnden under hösten 2018 med förslag på tillämpning samt plan för införande.

Metod

Förarbetena till lagändringen; Promemorian Ds 2017:12 *Om förenklat beslutsfattande och särskilda boendeformer för äldre* och Propositionen 2017/18:106 *Förenklat beslutsfattande om hemtjänst för äldre* samt Socialstyrelsens Meddelandeblad nr 3/2018 *Ny bestämmelse om förenklat beslutsfattande om hemtjänst för äldre*, har varit utgångspunkten för att beskriva möjligheten, kraven och syftet med nya befogenheten.

Nuläget och förutsättningarna i verksamheten i Gävle beskrivs i tjänsteskrivelsen. Samtal kring både nuläge och förslag till införandet har förts med berörda parter såsom biståndshandläggare, biståndschefer, ansvarig utredare för hemtjänst enligt LOV samt systemförvaltare för verksamhetssystemet Treserva.

En omvärldsbevakning om hur andra kommuner har tagit sig an möjligheten med den nya befogenheten har skett.

Analysen är ett underlag för bedömningen av hur införandet av förenklat beslutsfattande bör ske.

Ny befogenhet

Lagändring

Regeringens proposition 2017/18:106 Förenklat beslutsfattande om hemtjänst för äldre och den nya lagparagrafen 4 kap. 2 a § socialtjänstlagen¹ (2001:453) från 1 juli 2018 ger socialnämnden (jmf här Omvårdnadsnämnden) befogenhet att erbjuda hemtjänstinsatser till äldre personer utan någon föregående behovsprövning. Bestämmelsen är frivillig för kommunen att tillämpa.

Kommunen fattar tilldelningsbeslut och bestämmer utifrån sina egna kriterier omfattningen av de insatser som erbjuds. Det blir sedan en fråga för den som beviljas hemtjänst att tillsammans med utföraren bestämma hur insatserna ska genomföras inom de angivna ramarna.

Besluten ska dokumenteras enligt bestämmelserna om dokumentation i 11 kap. 5 och 6 §§ och 7 kap. 3 § SoL. Rättssäkerheten påverkas inte då rätten att söka bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL alltid gäller. (*Prop. 2017/18:106*)

Vilka insatser kan omfattas

Bestämmelsen i 4 kap. 2 a § gäller för hemtjänstinsatser. I hemtjänst kan såväl personlig omvårdnad som service ingå. Det kan också vara ledsagning eller andra insatser som behövs för att bryta isolering eller insatser för att den enskilde ska känna sig trygg och säker i det egna hemmet. Trygghetslarm är också en sådan insats som innefattas i begreppet hemtjänst. Även samtalsstöd och rådgivning kan erbjudas med stöd av 4 kap. 2 a § SoL. Det är upp till kommunerna själva att avgöra vilka typer av hemtjänstinsatser, och i vilken omfattning dessa ska erbjudas äldre personer enligt den nya bestämmelsen. Korttidsplatser, omfattas inte av bestämmelsen. (*Meddelandeblad nr 3/2018*)

Man kan inte både ha beslut via förenklat beslutsfattande och traditionell biståndsbedömning. Så snart man får beslut enligt 4 kap. § 1 SoL inkluderas det som tidigare beslutats genom förenklat beslutsfattande. (*Prop. 2017/18:106*)

Nuläge i Gävle

Det finns en riktlinje för hjälp i hemmet som beskriver vilka moment som kan ingå i de nuvarande 27 olika insatser (rambeslut) som en kund beviljas. Dagsform, mer långsiktiga förändringar och andra omständigheter kan avgöra vilka moment kunden behöver stöd med i olika perioder, utan att beslutet behöver förändras. Exempel på insatser är morgonomvårdnad, frukost, dusch,

¹ SoL är en vedertagen förkortning av socialtjänstlagen och används i efterföljande text.

tillsyn, städning, inköp, matdistribution, social aktivitet och ledsagning. Den som ansöker och har behov av stöd erhåller beslut om de insatser denne har behov av, om handläggaren bedömer att behovet inte kan lösas på annat sätt. Trygghetstelefon (trygghetslarm) är ett fristående beslut och har en egen riktlinje för vad kunden kan förvänta sig av insatsen.

Efter att ansökan inkommit träffar biståndshandläggaren den enskilde och samtalar om dennes situation, förmågor och begränsningar samt hur denne ser på sitt behov av stöd. I utredningen dokumenteras kundens ansökan, behov och målsättning samt handläggarens motivering varför behovet ska tillgodoses av socialtjänsten. Enligt biståndshandläggare visar det sig ibland även att den enskilde underskattat sitt behov av stöd eller inte vet vilken hjälp denne kan få av kommunens socialtjänst. Det resulterar då i ett mer omfattande beslut än vad första ansökan aktualiserat. Biståndshandläggare informerar och vägleder även den enskilde till vård och stöd hos andra samhällsinstanser. Under utredningen förvissas sig även handläggaren om att den enskilde själv vill ta emot stöd. Det förekommer att anhöriga aktualiserar behov av stöd, tex tillsyn, som den enskilde inte alls vill ha eller behöver. Detta har enligt handläggarnas uppfattning blivit vanligare i o m nya arbetssättet vid utskrivning från slutna hälso- och sjukvård. Under utredningen behöver även biståndshandläggare ibland begära in intyg som bekräftar den enskildes behov, då ansökan ibland visar sig omfatta mer än det faktiska behovet.

Vem kan erbjudas insatserna

Som framgår av bestämmelsen är det äldre personer som kan erbjudas hemtjänstinsatser enligt 4 kap. 2 a § SoL. Enligt lagen ligger det inom kommunernas befogenheter att i sina riktlinjer för handläggning närmare precisera vilken ålder som kan anses vara vägledande vid handläggningen av olika typer av ärenden om ansökningar om hjälp och stöd till äldre.

Kommunerna har att ta ställning till om den aktuella särbehandlingen på grund av ålder har ett berättigat syfte och att de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå det syftet. Enligt regeringen förutsätts tillämpningen av detta undantag i diskrimineringslagen (2008:57) ske restriktivt och åldersrelaterade kriterier bör endast få användas för att tillgodose godtagbara syften och då det framstår som proportionerligt i förhållande till syftet. (*Meddelandeblad nr 3/2018*)

Ökat krav på information

Ett erbjudande om hemtjänstinsatser enligt den nya bestämmelsen ska föregås av viss information till den äldre personen. Informationsskyldigheten i

bestämmelsen är alltså ett villkor för att kommunen ska få erbjuda hemtjänstinsatser utan föregående behovsprövning. Det kan också handla om att meddela den äldre att han eller hon har möjlighet att inom ramen för verkställigheten byta ut planerade insatser med varandra. Det viktiga vad gäller bytet av insatser är att personalen och den äldre personen i sitt möte talar om vad som är möjligt att utföra inom ramen för de kommunala riktlinjerna.

Hur information ska utformas och förmedlas till den äldre personen regleras inte i lagen. Regeringen understryker dock att den enskilde ska vara införstådd med informationen. Därför anser regeringen att informationen ska lämnas på ett sådant sätt att äldre personer med olika typer av funktionsnedsättningar ges reella möjligheter att tillgodogöra sig den. För personer med nedsatt beslutsförmåga kan det till exempel handla om att genomgående använda sig av ett enkelt och begripligt språk, eller ta fram lättlästa versioner av den information som ska ges. Om den som handlägger ärendet bedömer att den äldre personen inte förmår tillgodogöra sig informationen ska en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL avseende rätten till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL göras. (*Meddelandeblad nr 3/2018*)

Analys och förutsättningar

Handläggarens roll är att kartlägga den enskildes behov, ge information om andra samhällsinsatser som den enskilde kan ha behov av.

Biståndshandläggare och utförare informerar idag kunden att delaktighet, självbestämmande och flexibilitet är viktiga kärnfrågor i verksamheten.

Biståndshandläggarens roll att vägleda till andra samhällsinsatser för att lösa behov på annat sätt försvinner i och med den nya befogenheten. Det blir då ett uppdrag som utföraren får axla när man möter kunden i vardagen.

Krav på uppföljning

Befogenheten ställer tydliga krav på att kommunen ska följa upp insatserna med utgångspunkt i kommunens riktlinjer, insatsernas kvalitet enligt 3 kap. 3 § och värdegrunden i 5 kap. 4 §. Enligt 4 kap. 2 a § ska kommunen följa upp de insatser som erbjudits den äldre personen. Uppföljningen ska göras med utgångspunkt i

- brukarnas uppfattning om insatserna,
- hur insatserna motsvarar kommunens riktlinjer och
- hur de förhåller sig till kravet på god kvalitet enligt 3 kap. 3 § SoL och till värdegrunden såsom den kommer till uttryck i 5 kap. 4 § SoL.

Utgångspunkten för uppföljning blir alltså inte den äldres behov i det enskilda fallet. I propositionen påpekas dock att det är angeläget att biståndshandläggaren i samband med uppföljningen tar upp frågan om det behövs ytterligare bistånd. (Prop. 2017/18:106)

Administrativa konsekvenser

Med den nya bestämmelsen görs ingen föregående behovsprövning. Det kommunen har att förhålla sig till är att den som ansöker om en sådan hemtjänstinsats uppfyller de kriterier som kommunen har fastställt i sina riktlinjer.

Vid förenklat beslutfattande kommer utredningen i praktiken bara bestå i att konstatera att den äldre uppnått den ålder eller andra kriterier som kommunen angett i sina riktlinjer. Om den äldre själv vill eller om kommunen bedömer att den äldre behöver mer omfattande insatser än de som erbjuds inom ramen för förenklat beslutfattande, ska en utredning och behovsprövning alltid göras och bistånd i form av hemtjänst beviljas med stöd av 4 kap. 1 § SoL. Beslutet behöver endast innehålla information om de insatser, enligt kommunens riktlinjer, t. ex. antal timmar hemtjänst, trygghetslarm eller matservice, som den enskilde önskar och som kommunen beviljar. Det blir sedan en fråga för den som beviljats hemtjänst att tillsammans med utföraren bestämma om hur insatserna ska genomföras inom de angivna ramarna. Beslutet ska dokumenteras enligt 11 kap. 5 och 6 §§. (Meddelandeblad nr 3/2018).

Socialstyrelsen har fått i uppdrag att ta fram förslag på hur statistikuppföljning runt nya befogenheten kan redovisas på lämpligt sätt. Därefter följa upp och utvärdera tillämpningen av den. Effekten på jämlik och jämställd äldreomsorg och hur den nya bestämmelsen påverkar kvinnor och män med nedsatt kognitiv förmåga ska utvärderas. Tillsynen i verksamheten kan bara omfatta hur kunden får kvalitet i insatserna och att arbetet grundas på värdegrunden för äldre. Nya befogenheten grundas inte på skälig levnadsnivå, varför den inte möjliggör tillsyn från IVO. (Prop. 2017/18:106 sid 30)

Nuläge i Gävle

Utrednings- och beslutsprocessen registreras som insatstyper i ett verksamhetssystem som ger statistik till kommunens analyser såväl som till bl.a. Socialstyrelsen.

Analys och förutsättningar

För att kunna särskilja på två olika förfaringssätt, traditionell handläggning och förenklat beslutfattande, krävs att medarbetarna på IT-Omvårdnad lägger in nya insatstyper utifrån den nya befogenheten.

För att hantera förenklat beslutfattande behöver man även ta fram:

- e-tjänst, om man vill underlätta för den enskilde
- ansökningsblankett för att hantera förenklat beslutsfattande, och
- rutin för hur hanteringen ska gå till.

Syfte med nya befogenheten

Förebyggande och tidiga insatser

Befogenheten syftar till att förstärka inslagen av förebyggande insatser genom att generella hemtjänstinsatser tillgängliggörs i ett tidigt skede, vilket regeringen bedömer också kan minska eller skjuta upp behovet av mer omfattande äldreomsorg.

Nuläge i Gävle

Det finns ett brett arbete i Gävle med konkreta förebyggande insatser. Verksamheten har sedan år 2000 utvecklats, tack vare statsbidrag med Anhörig 300 och därefter även andra nationella satsningar. Den förebyggande enheten innehåller idag uppsökande verksamhet, volontärverksamhet, anhörigstöd och träffpunkter. Dessa icke biståndsbedömda verksamheter används oftast innan medborgaren behöver beviljade insatser enligt socialtjänstlagen. Ibland används de även parallellt med beviljade insatser.

Analys och förutsättningar

Propositionen har inte motiverat på vilket sätt befogenheten kan ses som förebyggande åtgärder.

Vetskapen om att jag som medborgare kan ”trycka på knappen” och få insatser, kan kanske förskjuta den dag då man begär hjälp av kommunen. Det är med andra ord då lättare att klara sig själv lite längre, alternativt att anhöriga stöttar en längre period, innan man ber om stöd. Samtidigt kan den nya befogenheten innebära att den enskilde söker stöd tidigare vilket då kan innebära att dessa serviceinsatser förebygger riskfyllda situationer som i förlängningen snabbt kan skapa ett stort omvårdnadsbehov.

Matdistribution är tydligt förebyggande då den kan öka chansen att personen får i sig näringsrik kost, vilket i förlängningen kan motverka t.ex. uttorkning, förvirringssymtom, fall m.m.

Underlätta för medborgare

Vid förenklat beslutfattande kommer utredningen i praktiken bara bestå i

att konstatera att den äldre uppnått den ålder eller andra kriterier som kommunen angett i sina riktlinjer. Om den äldre själv vill eller om kommunen bedömer att den äldre behöver mer omfattande insatser än de som erbjuds inom ramen för förenklat beslutfattande, ska en utredning och behovsprövning alltid göras och bistånd i form av hemtjänst beviljas med stöd av 4 kap. 1 § SoL. Beslutet behöver endast innehålla information om de insatser, enligt kommunens riktlinjer, t. ex. antal timmar hemtjänst, trygghetslarm eller matservice, som den enskilde önskar och som kommunen beviljar. Det blir sedan en fråga för den som beviljats hemtjänst att tillsammans med utföraren bestämma om hur insatserna ska genomföras inom de angivna ramarna. (*Prop. 2017/18:106*)

Analys och förutsättningar

Det saknas resonemang i propositionen som beskriver på vilket sätt den nya befogenhetens möjligheter rent praktiskt underlättar för medborgaren. Ansökningsförfarandet är likvärdigt i båda processerna. Man kan ta emot ansökan både muntligt eller skriftligt via mejl, brev, blankett eller e-tjänst. Den stora skillnaden för den enskilde är att den inte behöver träffa handläggaren och slipper beskriva sina begränsningar och förmågor.

Öka delaktighet, självbestämmande och flexibilitet

Syftet är att underlätta för äldre och ge dem större utrymme för delaktighet och självbestämmande. På sidan 21 i Prop. 2017/18:106 står:

”Delaktighet och självbestämmande innebär att den äldre ska kunna påverka hur insatserna ska utformas. Genom ett rambeslut i enlighet med kommunala riktlinjer kan insatserna tillhandahållas snabbare, enklare med ett tydligt angivet utrymme för på vilket sätt som insatsernas innehåll och utförande kan påverkas av den enskilde. Det kan t.ex. handla om att i stället för en planerad städning få hjälp till frisören eller att få en tidning eller bok uppläst. Det viktiga vad gäller byte av insatser är att personalen och den äldre personen i sitt möte talar om vad som är möjligt att utföra inom ramen för det kommunala riktlinjerna.”

Nuläge i Gävle

Det finns i tidigare gällande lagstiftning möjlighet att öka enkelhet, delaktighet, självbestämmande och flexibilitet. Omvårdnad Gävle arbetar sedan flera år aktivt med dessa kärnfrågor. Det är upp till kund och utförare att inom ramen för vilka moment som ingår i insatsen planera för exakt vad som ska utföras och när det ska ske. Rutiner betonar vikten av att skapa förutsättningar för att vara flexibel och möta kundens behov och önskemål.

Analys och förutsättningar

Något konkret resultat i detta avseende borde inte bli märkbart annat än när man mäter kundernas uppfattning om enkelhet, delaktighet, självbestämmande och flexibilitet. Skillnaden med förenklat beslutsfattande är förändringen i handlägningsförfarandet.

Övrigt att beakta

Införandet av metoden IBIC

Samtidigt som förarbetet till den nya befogenheten gjordes har Socialstyrelsen utvecklat IBIC (individens behov i centrum) som ett stöd för att identifiera och beskriva individens behov, resurser, mål och resultat inom olika livsområden i dagliga livet.

I prop. 2017/18:106 står på sid 28:

”I båda dessa fall utgör IBIC ett viktigt stöd för handläggaren och utföraren när de ska identifiera och beskriva individens behov, resurser, mål och resultat inom olika livsområden. IBIC kommer således alljämt fylla en viktig funktion och vara av stor betydelse för det lokala analys- och kvalitetsförbättringsarbetet samt utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst. Den enda skillnaden är att den första kartläggningen görs i samband med den första uppföljningen och inte vid en första utredning. Då den äldre redan har erfarenheter av hemtjänstinsatser vid detta tillfälle, finns anledning att tro att den äldres egna upplevelser även kan tas tillvara på ett mer systematiskt sätt, jämfört med om den första kartläggningen görs vid det första utredningstillfället, vilket bedöms stärka delaktighet och självbestämmande.”

Nuläge i Gävle

Under vintern 2018/2019 börjar Omvårdnad Gävles verksamheter arbeta enligt IBIC-modellen. Det innebär konkret att verksamhetssystemets utredningsprocess byggts om och strukturerats för att underlätta och få likvärdiga utredningar.

Analys och förutsättningar

Förenklat beslutsfattande kräver högre arbetsinsats av utföraren med kartläggning av livssituation, kontaktppgifter, hälsa och behov då man ska verkställa besluten. Så snart kundens behov av insatser som inte omfattas av förenklat beslutsfattande ska en traditionell handläggning göras.

Risk för oegentligheter

Propositionen har inte tagit upp nedanstående risk utan hänvisar till att studier visat att äldre människor inte söker hjälp förrän de behöver.

Analys och förutsättningar

Det finns delar i förenklat beslutsfattande som behöver följas så att man säkerställer att ansökan grundas på den enskildes önskan. Vid individuppföljningen behöver man bevaka detta.

Det är viktigt att bygga upp en fungerande uppföljning för att följa utvecklingen av inflödet av kunder och hur nya hanteringen uppfyller syftet.

Andra kommuner

Falun och Ludvika kommun har motiverat att inte påbörja arbete med förenklat beslutsfattande då det är motsägelsefullt kontra det pågående arbetet med att implementera IBIC-metoden i verksamheten.

I Västerås har i viss mån en förenklad handlägningsprocess när det gäller ex. ansökan om trygghetslarm, men framför allt har de infört en avgiftsmodell fr.o.m. årsskiftet som styr mot RUT-tjänster när det gäller få insatser och få timmar. Att införa förenklad handläggning för vissa insatser i kombination med den nya avgiftsmodellen skulle kunna bli kontraproduktivt.

Eskilstuna och Norrköping har ett pågående utredningsuppdrag med ambitionen att införa förenklat beslutsfattande i någon omfattning.

Sandvikens kommun har sedan flera år haft en fungerande hantering för förenklad handläggning, trots den oklara lagliga möjligheten till detta förfarande. Hanteringen omfattar där serviceinsatserna städ, tvätt, inköp, trygghetstelefon och matdistribution. Dessa valdes ut då det inte var vanligt med avslag.

Förslag

Att fastställa åldersgränsen 65 år och uppåt kan motiveras som en naturlig och vanlig definitionen av äldre. Ansökan om hjälp i hemmet föranleds ofta av behov som uppkommer av normalt åldrande.

Införandet av förenklat beslutsfattande bör omfatta de serviceinsatser som vanligtvis efterfrågas av nya kunder. Riktlinjen för dessa fem insatser är:

Städning, en gång var 3:e vecka

Städning av max två rum och kök, sopsortering i nära anslutning till fastigheten samt löpande under året se över köksskåp, kyl/frys/spis och balkong. Fönsterputsning en gång per år.

Tvätt, en gång varannan vecka

Tvätt av kläder, sänglinne och handdukar. Stryka gångkläder, bädda rent i säng, borsta skor, sy i knappar samt lämna/hämta till kemtvätt ingår.

Inköp, en gång i veckan

Stöd med inköpslista och inköp av mat och dagligvaror, posta girotjänst/brev/paket och hämta paket samt packa upp varor. Inköp ska göras i närmaste dagligvarubutik (ej närbutik eller liknande med begränsat sortiment) om det inte finns skäl för annat (exempelvis behov av kosher, halalslaktat o.s.v). Inköp på Systembolaget, posta brev/paket och hämta paket planeras samtidigt med matinköp.

Matdistribution

Leverans av matlåda från kommunens upphandlade matleverantör.

Trygghetstelefon

Trygghetstelefonen kan användas dygnet runt för att påkalla hjälp i situationer då oplanerat hjälpbehov kan uppstå t ex fall, toalettbesök, stark oro då stöd och hjälp inte kan tillkallas på annat sätt. Trygghetstelefonen ersätter inte 112.

Insatsernas innehåll och frekvens bör vara detsamma som kommunens riktlinjer vid traditionell handläggning. Omvårdnadavgift betalas i enlighet med gällande taxa.

Förutsättningarna för ett förenklat beslutsfattande är att den enskilde:

- är 65 år eller äldre
- är folkbokförd i Gävle kommun
- själv kan ansöka om insatserna
- själv kan vara delaktig i arbetet med genomförandeplanen
- endast ansöker om de insatser som omfattas av förenklat beslutsfattande och inte är beviljad andra insatser inom hjälp i hemmet.

I de fall kraven för förenklat beslutsfattande uppfylls, ska den enskilde informeras om möjligheten till förenklat beslutsfattande. Information om detta ska även finnas på kommunens hemsida. Ansökan kan ske via telefonsamtal eller genom ifyllande av en särskilt framtagen blankett och eventuell e-tjänst. För att få bekräftat att den enskilde förstår skillnaden mellan de olika förfaringsätten och att den enskilde själv vill ha insatserna ska ett telefonsamtal samt informationsutskick göras.

Det är lämpligt att vid införandet av förenklat beslutsfattande delegera förenklat beslutsfattande enligt 4 kap § 2 a SoL till biståndshandläggare. Förvaltningen ser en möjlighet att på sikt använda sig av administrativa assistenter vid delar

av hanteringen av förenklat beslutsfattande och på så sätt frigöra tid för biståndshandläggarna.

På sikt kan det både vara möjligt och lämpligt att fler insatser kan komma att omfattas av förenklat beslutsfattande exempelvis dagverksamhet och även andra omvårdnadsinsatser.

Implementeringsplan

Förberedelsetid för att implementera nytt arbetssätt beräknas till 4-5 månader, då IBIC-modellen först ska implementeras.

För att genomföra förenklat beslutsfattande behövs nödvändiga åtgärder såsom förändringar i verksamhetssystem, ansökningsblankett och informationsmaterial behöver tas fram. Det är möjligt att bygga upp en e-tjänst som underlättar hanteringen av ansökan. Informationen på kommunens hemsida behöver revideras. Hemtjänstutförare behöver få information om förändringen i arbetssätt och upplägg, främst kring uppstarten av nya hemtjänsttagare. Vid införandet av denna befogenhet blir det svårare att hålla isär de olika förfaringsätten, för både medarbetare och den enskilde/kunden. Detta behöver tydliggöras i verksamhetssystemet och goda informationsinsatser.

Det krävs utredningsresurser för att;

- hålla ihop förberedelse och implementeringsarbetet
- ta fram rutin för hanteringen och individuppföljningen,
- ta fram struktur för uppföljning och utvärdering på verksamhetsnivå.

Det krävs informationsresurser för att ta fram;

- informationsmaterial om skillnaden mellan förenklat beslutsfattande och traditionell handläggning, både skriftligt och på webben
- en e-tjänst som kopplas till verksamhetssystemet
- en ansökningsblankett
- implementera nytt arbetssätt hos biståndshandläggare, kundtjänst, reception m.fl.