

Regeringens proposition

2017/18:106



Förenklat beslutsfattande om hemtjänst för äldre Prop. 2017/18:106

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Linköping den 15 mars 2018

Stefan Löfven

Lena Hallengren
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att det i socialtjänstlagen (2001:453) ska införas en ny bestämmelse med innebörden att socialnämnden utan föregående behovsprövning får erbjuda hemtjänst till äldre personer. Syftet är att ge de kommuner som så önskar möjlighet att bevilja äldre kvinnor och män insatser inom äldreomsorg på ett enklare sätt och med större utrymme för delaktighet och självbestämmande. Ett sådant erbjudande förutsätter att den äldre personen har informerats om i vilken utsträckning och på vilket sätt han eller hon kan påverka utförandet av insatserna, på vilket sätt kommunen följer upp insatserna och rätten att alltid kunna ansöka om bistånd enligt 4 kap. 1 §. Korttidsplats ska inte kunna erbjudas utan föregående behovsprövning. Vidare föreslås att kommunen ska följa upp insatserna som har erbjudits med utgångspunkt i kommunens riktlinjer, insatsernas kvalitet och värdegrunden för äldre och att kommunen i sina riktlinjer närmare ska precisera villkoren för de insatser som kommunen erbjuder.

Socialstyrelsen får i uppdrag att ge förslag på hur statistikuppgifter om de insatser som beviljas utifrån den nya bestämmelsen ska redovisas. Socialstyrelsen får även i uppdrag att utvärdera tillämpningen av den nya bestämmelsen med fokus på en jämlik och jämställd äldreomsorg och på hur den nya bestämmelsen påverkar äldre kvinnor och män med nedsatt kognitiv förmåga.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Bakgrund.....	5
4.1	Delaktighet och självbestämmande	5
4.2	Utredning och beslut	6
4.3	Grundläggande principer för samhällets service och vård till äldre	7
4.4	Värdegrund och inflytande	8
4.5	Nordisk utblick	9
4.6	Avgöranden i kammarrätten	9
5	Regeringens överväganden och förslag	10
5.1	Äldre personers delaktighet i utredningar och beslut	10
5.2	Befogenhet att erbjuda äldre personer hemtjänst utan föregående behovsprövning	12
5.3	Uppföljning av insatser som kan erbjudas äldre utan föregående behovsprövning	22
5.4	Uppdrag till Socialstyrelsen att följa utvecklingen.....	25
6	Ikraftträdande	29
7	Konsekvenser	29
8	Författningskommentar	32
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Om förenklat beslutsfattande och särskilda boendeformer för äldre (Ds 2017:12).....	34
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	35
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	37
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	38
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	39
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 mars 2018	41

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2017/18:106

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).

Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att det i socialtjänstlagen (2001:453) ska införas en ny paragraf, 4 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

2 a §

Socialnämnden får utan föregående behovsprövning erbjuda hemtjänst till äldre personer.

Ett sådant erbjudande förutsätter att den äldre personen har informerats om:

- 1. i vilken utsträckning och på vilket sätt han eller hon kan påverka utförandet av insatserna,*
- 2. på vilket sätt kommunen följer upp insatserna, och*
- 3. rätten att alltid kunna ansöka om bistånd enligt 1 §.*

Kommunen ska följa upp insatserna med utgångspunkt i kommunens riktlinjer, insatsernas kvalitet enligt 3 kap. 3 § och värdegrunden i 5 kap. 4 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

Inom Socialdepartementet har promemorian Om förenklat beslutsfattande och särskilda boendeformer för äldre (Ds 2017:12) tagits fram. Promemorian innehåller bl.a. förslag till ändring i socialtjänstlagen (2001:453) med innebörden att kommunen ska kunna bevilja äldre personer vissa insatser inom äldreomsorgen utan föregående behovsprövning. Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att ge de kommuner som så önskar möjlighet att bevilja äldre kvinnor och män insatser inom äldreomsorg på ett enklare sätt och med större utrymme för självbestämmande.

Arbetet med promemorian har utarbetats med ledning av regeringens kommittédirektiv Nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen (dir. 2015:72), deluppdragen fyra och fem. Denna lagrådsremiss behandlar deluppdrag fem. Det uppdraget handlar om flexibla former för beslut om äldreomsorg där utredaren om det bedöms lämpligt ska lämna förslag som innebär att kommunerna kan besluta om omsorg och annan service till äldre på ett enklare och mer flexibelt sätt än idag. En förutsättning är att rättssäkerheten för den enskilde inte ska försämrats. Förslaget till ny bestämmelse om förenklad biståndsprövning som lämnades i SOU 2017:21 bereds ej vidare inom Regeringskansliet.

En sammanfattning av promemorian Om förenklat beslutsfattande och särskilda boendeformer för äldre (Ds 2017:12) finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i Socialdepartementet (S2017/02007/FST).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 21 december 2017 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Regeringen har utformat första stycket i bestämmelsen i enlighet med Lagrådets förslag. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 5.2 och 5.3 och i författningskommentaren.

4 Bakgrund

4.1 Delaktighet och självbestämmande

Äldreomsorgen är som en del av socialtjänsten och hälso- och sjukvården det solidariskt organiserade och individuellt tillgängliga skydd vi har att tillgå när de egna förmågorna eller resurserna saknas eller inte räcker till. Tilliten till systemet bygger på att vi kan räkna med att få våra förväntningar på ett gott omhändertagande och bemötande uppfyllda. Skattefinansieringen säkerställer att det finns tillräckliga resurser för uppdragets genomförande. I den s.k. portalparagrafen i 1 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, anges de övergripande målen och

Prop. 2017/18:106 grundläggande värderingarna för samhällets socialtjänst – demokrati, jämlikhet, solidaritet och trygghet. I paragrafen anges vidare att socialtjänsten under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation ska inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Verksamheten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. I förarbetena till socialtjänstlagen (prop. 1979/80:1) framgår att delmålen för äldreomsorgen ska vara självbestämmanderätt och normalisering. Normalisering bör enligt regeringen avse samhällets insatser för att stödja medborgarens strävan efter att så långt som möjligt kunna leva som andra.

4.2 Utredning och beslut

Enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, har kommunen det yttersta ansvaret för att enskilda får den hjälp och det stöd som de behöver. Bestämmelsen i 5 kap. 5 § SoL innebär för kommunerna en skyldighet att ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. Vidare ska kommunen inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd.

Hur ärenden som gäller stöd och hjälp till enskilda ska behandlas följer av bestämmelser i socialtjänstlagen och förvaltningslagen (1986:223). När en ansökan om bistånd har tagits emot ska socialnämnden inleda en utredning och bedöma vilka uppgifter som nämnden behöver samla in för att kunna göra en bedömning av ansökan. Den enskilde ska ges möjlighet att yttra sig över utredningen innan beslut fattas. Kan det konstateras att den enskilde har behov av stöd och hjälp för att uppnå en skälig levnadsnivå, och behoven inte kan tillgodoses på annat sätt, beviljas rätt till bistånd (4 kap. 1 § SoL). Den som bedöms sakna behov av stöd och hjälp har inte rätt till bistånd. Går beslutet den enskilde emot, helt eller i någon del, finns möjlighet att överklaga beslutet till förvaltningsrätt. Socialnämnden får även ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap. 1 § SoL om det finns skäl för det (4 kap. 2 § SoL). Kommunerna kan även erbjuda allmänt inriktade och allmänt utformade tjänster utan föregående behovsprövning som service (3 kap. 1 och 6 §§ SoL). Det är framför allt förebyggande, rådgivande och informerande insatser som kan erbjudas som service. Sådana insatser är inte individanpassade utan tillhandahålls lika för alla. När nämnden får en ansökan om bistånd ska nämnden i första hand pröva om den enskilde har rätt till den begärda hjälpen enligt 4 kap. 1 § SoL (JO 2003/04 s. 236).

Dokumentation ska föras under ärendets handläggning. Hur omfattande utredning som behövs avgörs av omständigheterna i det enskilda ärendet. Regler om vad som ska dokumenteras i samband med utredning, beslut, genomförande och uppföljning av beslutade insatser finns i 11 kap. 5 och 6 §§, 7 kap. 3 § SoL samt i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS.

Det finns inte någon begränsning av vad den enskildes ansökan om bistånd kan handla om. En individuell bedömning ska göras i varje

enskilt ärende. Det är av rättssäkerhetsskäl viktigt med en tydlig struktur i handläggningen av ansökningar om bistånd, inte minst för att det finns risk för att beslutet kan gå den sökande emot. Tilltron till att handläggningen genomförs på ett korrekt sätt är grundläggande för tilliten till välfärdssystemet.

Människor med god funktionsförmåga kan relativt oinskränkt bestämma vad de vill göra och då också var, när och hur det ska göras. För äldre människor med någon form av funktionsnedsättning, inte minst vid en kognitiv funktionsnedsättning, kan självbestämmandet ofta bli mer eller mindre beroende av vad andra redan har bestämt eller bestämmer i t.ex. ett ärende enligt socialtjänstlagen. Socialtjänstlagen anger att äldre personer, så långt det är möjligt, ska kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service ska ges (5 kap. 5 § SoL). Utbudet av insatser kan emellertid medföra att den enskildes inflytande begränsas. Regeringen har i förarbetena uttalat att det inte finns en obegränsad frihet för den enskilde att välja sociala tjänster oberoende av kostnad. I både kommunens och den enskildes intresse ligger att biståndet ska utformas så att det svarar mot det mål man vill uppnå (prop. 2000/01:80 s. 91). Den enskilde har även om kostnaden för olika alternativ är lika inte en uttalad rätt att välja vilka, var och av vem som tjänsterna ska utföras. Samtidigt ska den äldre personen, så långt det är möjligt, kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service ska ges.

4.3 Grundläggande principer för samhällets service och vård till äldre

I propositionen Om äldreomsorgen inför 90-talet (prop. 1987/88:176) betonades tre grundläggande principer för samhällets service och vård till äldre. Den första principen gällde människors rätt att själva bestämma och att få behålla sin integritet och identitet. En människa som uppnått hög ålder är inte i första hand gammal utan en individ med ett unikt liv bakom sig, med sin egen uppfattning om och en självklar rätt att besluta om hur hon vill leva sitt fortsatta liv. Detta måste respekteras och vara vägledande både vid planering av resurser och i det dagliga service- och vårdarbetet. Det är också ett mycket starkt skäl till att samhällets service och vård måste fortsätta att utvecklas så att det är möjligt för människor att i högre utsträckning kunna välja att bo kvar i sitt eget hem och i sin egen miljö samt kunna ha inflytande över utformningen av de insatser som erbjuds.

Den andra principen är att människor måste ges förutsättning att få känna sig trygga. Trygghet är i hög grad en subjektiv upplevelse. Det är den enskilde själv som kan avgöra under vilka förhållanden han eller hon känner sig trygg. För många är närheten till anhöriga och grannar eller till personal dygnet runt av avgörande betydelse. Det är angeläget att kommuner och landsting särskilt beaktar detta vid utformningen av sina insatser för äldre. Vidare är kontinuiteten i kontakten mellan personalen och den enskilde mycket viktig.

Den tredje principen som lyftes fram var valfriheten. Människor ska inte när de blir äldre behöva vidkännas begränsningar i möjligheterna att utforma sitt eget liv, att välja bostad och att kunna delta aktivt i samhällslivet. De äldre människorna måste också kunna påverka innehållet i och utformningen av samhällets service och vård. Samhällets insatser bör även organiseras så att den hjälpbehövandes behov, önskingar och uppfattningar tas som utgångspunkt för arbetet. Detta innebär bl.a. att beslut om hur det praktiska och dagliga arbetet ska bedrivas bör fattas så nära den berörde som möjligt i samarbete mellan den som får hjälp och den som ger den direkta hjälpen. Dessa grundläggande principer är alltså aktuella inom äldreomsorgen.

4.4 Värdegrund och inflytande

Den 1 januari 2011 infördes en ny bestämmelse i SoL om en nationell värdegrund för äldreomsorgen och en bestämmelse som tydliggör äldre personers ökade möjligheter till inflytande vid genomförandet av socialtjänstens insatser. Bestämmelserna innebär i korthet att socialtjänstens omsorg om äldre ska inriktas på att den äldre får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande samt så långt som möjligt få bestämma när och hur stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service ska ges (5 kap. 4 § respektive 5 kap. 5 § SoL). Med detta avses bland annat att äldreomsorgen bör värna och respektera vars och ens rätt till privatliv och kroppslig integritet, självbestämmande, delaktighet och individanpassning. I förarbetena kommenterades bland annat besluten om hemtjänst (prop. 2009/10:116 s. 98). Ett beslut om hemtjänst kan avse dels de insatser som ska utföras, dels den tid som det tar att utföra insatserna. Beslutet behöver inte lägga fast exakt vilka insatser som ska utföras vid vissa bestämt angivna tider. Den enskilde bör ha möjlighet att välja att en viss insats, t.ex. städning ska utföras vid ett senare tillfälle. Det kan även vara fråga om att kunna välja hur olika insatser ska utföras. I boende i en särskild boendeform för service och omvårdnad bör den äldre personen t.ex. kunna få välja att inta måltiderna i den särskilda matsalen eller i den egna bostaden. Regeringen ansåg att personalen utifrån ett professionellt perspektiv måste göra en bedömning av om bytet av uppgifter som utförs är lämpligt, med hänsyn till den enskildes hälsa och säkerhet. Det måste också vara möjligt att genomföra med hänsyn både till en rimlig planeringshorisont för utföraren och till arbetsmiljön för personalen. Äldre kvinnor och män bedömdes därigenom få ett ökat inflytande över den dagliga hjälpen och personalen ett ökat inflytande över det dagliga arbetet. Det bygger på förtroende för att den äldre personen själv vet vad hon eller han behöver och på att personal i verksamheten som utför tjänsterna vill och kan ta ansvar. Arbetsgivaren har också ett ansvar för att den anställde ges förutsättningar att kunna ta ett sådant ansvar. Regeringen pekade också på att flera kommuner redan tillämpade olika lösningar för att skapa flexibilitet för människor genom individuell anpassning av hemtjänsten exempelvis när det gäller tilldelning av trygghetslarm. Uttalanden i den nämnda propositionen har enligt regeringens mening inte i någon nämnvärd utsträckning minskat detaljerings-

4.5 Nordisk utblick

Vanligen sker individuell tilldelning av äldreomsorg i de nordiska länderna inklusive de självstyrande områdena genom individuell biståndsprovning. I en rapport från Nordens Välfärdscenter, Äldreomsorg i Norden återges dock exempel på undantag som ger ett tydligt beslutsutrymme i utförarledet och även exempel på beslut som ger den enskilde möjligheten att förfoga över en tidsram. I Danmark har de äldre möjlighet till flexibel hemhjälp. Den som vill har en lagreglerad rätt att byta ut tjänster mot andra än de som har angetts i beslutet. På Grönland får den lokala driftorganisationens hemvårdschef bevilja hemtjänst upp till en månad. För längre tids behov vilar beslutanderätten på den ansvariga nämnden. Sedan 2009 finns i Finland servicesedeln som är ett alternativt sätt att anordna social- och hälsovårdstjänster i kommuner. Syftet är primärt att öka invånarnas valfrihet. Kommunen beviljar servicesedeln för visst slag av tjänst som brukaren använder för att köpa den social- och hälsovård de behöver från privata serviceproducenter som godkänts av kommunen, t.ex. hemvårdsföretag eller privata läkarstationer. Servicesedeln täcker helt eller delvis kostnaden för den köpta tjänsten. För dem som inte vill eller förstår att själva använda servicesedeln ska kommunen erbjuda äldreomsorg i egen regi.

4.6 Avgöranden i kammarrätten

Linköpings kommun började redan 1992 erbjuda personer som är 75 år eller äldre ett i förväg bestämt antal timmar hemtjänst utan att någon utredning eller bedömning gjordes. Syftet var att skapa en mer lätt tillgänglig äldreomsorg. Kommunen valde att avskaffa utredandet i sådana ärenden där man i princip aldrig avslag en ansökan. Kommunen gav äldre personer över 75 år rätt att själva avgöra om de ville använda hemtjänsttimmar inom det tak kommunen angett. Det gav till följd att endast den enskildes egen bedömning avgjorde om och hur många hjälptimmar som behövdes och även vad som skulle utföras. Fokus flyttades från utredning och beslut till att säkerställa att det som den äldre förväntade sig faktiskt blev utfört. Flera andra kommuner har infört olika former av förenklad handläggning i liknande syfte.

Genom åren har kommunen och den statliga tillsynen varit oense i fråga om det finns stöd i lag för kommunens hantering av ärenden om äldreomsorg. Frågan kan sägas ha fått slutligt svar i och med kammarrättens domar i två mål där kommunen överklagat förelägganden från Inspektionen för vård och omsorg, IVO. I båda fallen gick kammarrätten på IVO:s linje. Det första målet rörde frågan om boendestöd och det andra målet gällde frågan om handläggningsrutiner och kommunens uppföljning i enskilda ärenden (kammarrätten i Jönköping, 2015-12-14, mål nr 939-15 och 940-15).

Linköpings kommun hävdade i det andra målet att det inte fanns något förbud mot att kommunens riktlinjer angav hur omfattande utredning som krävs för att rättssäkra beslut ska kunna fattas, och att kommunen inte avhände sig myndighetsutövning genom att låta privata utförare bereda underlaget för beslut om insatser. När tillsynsärendet inleddes kunde enskilda personer över 75 år sluta s.k. serviceavtal med utförare av socialtjänstinsatser utan att beslut om bistånd fattades. Kommunen justerade sitt förfarande efter synpunkter från tillsynsmyndigheten. I överklagandet framförde kommunen att nuvarande kontroll av beviljade insatser är tillräckligt omfattande för att bedöma att insatserna tillgodoser de enskildas behov.

IVO framförde att den handläggning kommunen tillämpar inte är rättsäker och att den innebär att myndighetsutövning överlämnas till privata utförare av hemtjänst.

Kammarrätten instämde i förvaltningsrättens bedömning att det är fråga om myndighetsutövning som har överlämnats åt privat utförare och att förfarandet saknar stöd i lag. Kraven på att ärenden om äldreomsorg ska utredas och dokumenteras enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen är inte möjliga att frångå med mindre än att socialtjänstlagen ändras. Kommunen överklagade kammarrättens domar till Högsta förvaltningsdomstolen som i maj 2016 beslutade att inte bevilja prövningstillstånd (Högsta förvaltningsdomstolen, mål nr 7308-15 och 7309-15).

5 Regeringens överväganden och förslag

5.1 Äldre personers delaktighet i utredningar och beslut

Normalisering och självbestämmande är grundläggande begrepp i socialtjänstlagen som förutsätter varandra. Individuellt anpassade insatser ska enligt gällande rätt handläggas av socialnämnden genom utredning, bedömning och beslut. Det följer av rättspraxis att beslutet ska vara preciserat i fråga om vilken hjälp den enskilde beviljats. Samtidigt förutsätts det finnas ett visst utrymme för anpassning av den enskildes behov som kan variera från dag till dag. Tidsåtgången för insatserna anses ofta vara en verkställighetsfråga och antalet beviljade timmar anges därför inte alltid i beslutet. Trots mer strukturerade och mer enhetliga utredningar och tydligare dokumentation är det många äldre kvinnor och män som inte tycker att de har självbestämmande eller känner sig delaktiga i beslut om den äldreomsorg som kan vara styrande för de förutsättningar som rör deras vardag. För en äldre kvinna eller man kan det vara minst lika viktigt att kunna påverka vad som ska göras utifrån vad som för tillfället känns mest viktigt. Då är det för henne eller honom viktigast att veta vilken tid man förfogar över och att man får använda den till sådana uppgifter som kan rymmas inom begreppet stöd och hjälp i boendet samt annan lättåtkomlig service. Det öppnar för en hjälp som i högre utsträckning bygger på en växande relation mellan den äldre personen och omsorgspersonalen. Grundläggande är att ha makt över vad, när och hur

något ska göras. Det skapar betydligt bättre förutsättningar för att kunna ha kontroll över sin vardag på villkor som liknar andras. Har den enskilde också makt över vem som ska genomföra beslutade insatser inom äldreomsorgen, får denne även möjlighet att påverka bakomliggande organisatoriska frågor som personalkontinuitet och kompetens.

Studier har visat att behovsbedömningen ofta har en djupare innebörd för de äldre än att enbart få hjälp. I en avhandling från Lunds universitet¹ beskriver de intervjuade äldre situationen att gå från oberoende till beroende som att ”nedräkningen” har börjat och att förlusten av tidigare förmågor orsakar rädsla och oro. De var mer upptagna av tankar och känslor relaterade till sina upplevelser av att behöva be om hjälp i hemmet och mindre av själva biståndsbedömningen. Det handlade ofta om känslor av motstånd, förnekelse, likgiltighet innan man motvilligt accepterade sin situation. Det var endast ett fåtal som kopplade biståndsbedömningen till sina behov av praktisk hjälp. För de flesta markerade biståndsbedömningen snarare en vändpunkt i livet och en påminnelse om att livet började ta slut. En slutsats i rapporten är att det är viktigt att biståndshandläggarna är medvetna om och förberedda på att de äldres behov inte enbart är av praktisk natur utan att även existentiella och psykologiska aspekter behöver beaktas. Många av de intervjuade äldre hade även svårt att förstå hur själva biståndsbedömningen gick till och upplevde att de inte hade något faktiskt inflytande över beslutet. De uppfattade att det var kommunens riktlinjer som bestämde vilken hjälp som kunde ges.

Motsvarande bild framkommer i den kunskapsöversikt som Stiftelsen Stockholms läns äldrecentrum har gjort, nämligen att många upplever den formella handläggningen som komplicerad och att det kan vara svårt för den enskilde att förstå biståndshandläggarnas roll. Även om de tjänstemän de äldre möter är trevliga och tillmötesgående så har äldre kvinnor och män många gånger ett begränsat inflytande över vilken hjälp de ska få och i vilken utsträckning. Många tycker att det känns obehagligt att bli ifrågasatta och inte själva få avgöra vilka hjälpinsatser de behöver. I en sådan situation där den enskildes förhållanden redan försämrats påtagligt riskerar känslan av maktlöshet och att inte längre kunna påverka sin situation att förstärkas.

Utgångspunkten för den svenska äldrepolitiken är att äldre kvinnor och män ska kunna åldras i trygghet, bemötas med respekt och ha inflytande i samhället och över sin vardag. En viktig förutsättning för att kunna känna sig trygg är att ha kontroll över och förstå sin situation. Känslan av trygghet påverkas av flera olika faktorer och vad som påverkar skiljer sig mellan olika personer. Insatserna i äldreomsorgen bör därför präglas av variation, valfrihet och flexibilitet, så att de insatser som erbjuds kan anpassas efter vars och ens behov. Avsaknad av inflytande och möjlighet att påverka sina egna livsvillkor har en negativ påverkan på hälsan, vilket bland annat framkommer i Socialstyrelsens återkommande brukarundersökningar. I 2016 års undersökning framgår att de äldre som känner sig otrygga i högre grad än de som känner sig trygga svarat att de inte får be-

¹ Janlöv, A-C. (2006) Participation in needs assessment of older people prior to public home help. Older persons', their family members', and assessing home help officers' experiences. (Akad.avh). Lund: Lunds Universitet.

Prop. 2017/18:106 stämman över sina liv och vara delaktiga i beslut om vården och omsorgen. De upplever också i lägre grad att vården och omsorgen är anpassad till deras behov och önskemål, vilket inte ligger i linje med den uttalade inriktningen för äldreomsorgen. Regeringen ser det som angeläget att stärka självbestämmande, delaktighet och medinflytande för äldre kvinnor och män när det gäller insatsernas utförande och den löpande uppföljningen och ser till skillnad från vissa remissinstanser ingen anledning att avvakta den pågående översynen av socialtjänstlagen.

5.2 Befogenhet att erbjuda äldre personer hemtjänst utan föregående behovsprövning

Regeringens förslag: Socialnämnden får utan föregående behovsprövning erbjuda hemtjänst till äldre personer. Ett sådant erbjudande förutsätter att den äldre personen har informerats om i vilken utsträckning och på vilket sätt han eller hon kan påverka utförandet av insatserna, på vilket sätt kommunen följer upp insatserna och rätten att alltid kunna ansöka om bistånd enligt 4 kap. 1 §.

Regeringens bedömning: Korttidsplats bör inte kunna erbjudas utan föregående behovsprövning.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian finns ett förslag om att korttidsplats till äldre ska kunna erbjudas utan föregående behovsprövning.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan tillstyrker förslaget. *Bromölla kommun* anger att förenklat beslutsfattande gör det möjligt för äldre personer att snabbare och enklare få viss hjälp. Rättssäkerheten påverkas inte eftersom rätten att söka bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) alltid gäller och kommunen enligt förslaget ska informera den enskilde om detta vid handläggningen. På sikt bör en lättare tillgänglig äldreomsorg bidra till en mer jämlik tillgång till äldreomsorg, vilket underlättar både för de äldre som inte har äldreomsorg och som oftast inte vill ligga sina anhöriga till last och för de anhöriga. Ökat arbete med kvalitet genom både uppföljning och förbättringsarbete kan även förväntas leda till bättre kvalitet och effektivitetsvinster och kommunernas administrativa kostnader förväntas minska. *Storumans kommun* ställer sig positiv till förslaget och ser det som viktigt att kommunerna får välja om och i så fall vilka tjänster man vill erbjuda utan föregående biståndsprövning. *Töreboda kommun* anser att förslaget möjliggör för kommuner att öka tillgängligheten och fokusera på kvalitet inom äldreomsorgen och att lagförslaget gör det möjligt för varje kommun att bevara sitt självbestämmande och anpassa sin verksamhet efter de förutsättningar som finns i kommunen, vilket innebär att beslutsfattare kan ägna sig mer åt komplicerade ärenden där individuell behovsbedömning är nödvändig. Individuell biståndsbedömning behövs inte för de insatser som i nuläget sällan eller aldrig får avslag, t.ex. trygghetslarm eller matservice. *Vansbro kommun* anser att det är särskilt viktigt att kommunerna ges frihet att välja om de vill använda sig av de befogenheter som föreslås vilket ger

möjligheter för kommunerna att göra det som passar dem bäst. *Värmdö kommun* är positiv till förslaget eftersom det ger kommunen större möjligheter att organisera och styra sin äldreomsorg samt att lättillgängliga tidiga insatser kan medföra att behovet av mer omfattande insatser kan skjutas fram i tiden. Färre biståndsutredningar medför även minskad administration. *Kommunalarbetarförbundet* anser att förslaget är en mycket välkommen signal till Sveriges kommuner om hur biståndsbeslutens utformning påverkar möjligheten att ge äldre omsorg med verklig valfrihet och kvalitet. *SPF Seniorerna* anser att en förenklad biståndsbedömning av vissa insatser i äldreomsorgen innebär en större möjlighet för den enskilde att påverka arten och omfattningen av insatserna. De insatser som kommunen tillhandahåller blir dessutom lättare att förstå och ansöka om när kommunen åläggs en tydlig informationskyldighet.

Justitieombudsmannen (JO) anför att det med hänsyn till att de nu aktuella insatserna ska kunna komma i fråga utan att en prövning enligt 4 kap. 1 § har gjorts bör man i det fortsatta lagstiftningsarbetet överväga att placera den föreslagna ändringen i 4 kap. 2 § i en ny separat bestämmelse. *Förvaltningsrätten i Härnösand* påpekar att samma insats enligt socialtjänstlagen kan komma att överklagas både genom förvaltningsbesvär och genom laglighetsprövning och anser att sådan lagstiftning bör undvikas eftersom den skapar oförutsägbarhet och medför en risk för parallella processer. Ett mer överskådligt och praktiskt hanterbart alternativ vore att kommunerna inom ramen för 4 kap. 1 § socialtjänstlagen beviljade insatser utifrån en utredning och en schablon som exempelvis medger ett visst antal hemtjänststimmar vid en viss ålder.

Stockholms kommun och *FSS* ställer sig positiv till intentionerna i promemorian men anser att det behöver utredas närmare hur förslaget stämmer överens med officialprincipen, dvs. att myndigheten inte får besluta utan att först utreda. En annan fråga som lyfts av kommunen är om det kan uppstå problem vid laglighetsprövning utifrån diskrimineringslagstiftning och likställighetsprincipen.

Göteborgs kommun, Malmö kommun, Föreningen Sveriges socialchefer (FSS), Riksföreningen för SAS, socialt ansvarig samordnare och Vision anser att man bör avvakta vad som framkommer vid den mer genomgripande översynen av socialtjänstlagen innan man går vidare med det nu aktuella förslaget. Regeringen anser dock att det är angeläget att stärka självbestämmande, delaktighet och medinflytande för äldre kvinnor och män när det gäller insatsernas utförande och den löpande uppföljningen och ser till skillnad från dessa remissinstanser ingen anledning att avvakta den pågående översynen av socialtjänstlagen.

Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Härnösand, Socialstyrelsen, Statskontoret Enköpings kommun, Lunds kommun, Töreboda kommun, Skellefteå kommun och Föreningen Sveriges socialchefer, har på olika sätt framfört att rättssäkerheten måste säkerställas eftersom ett beslut enligt det nya förslaget inte är möjligt att överklaga genom förvaltningsbesvär utan enbart genom laglighetsprövning. *Mullsjö kommun* anser att förslaget ökar den enskildes valfrihet och att uppföljningen blir mer inriktad på den enskildes upplevelser av insatser. Nackdelen är att man frångår tidigare intentioner där rättssäkerhet och kvalitet har varit ledord. *Vårdföretagarna* vill påminna om vikten av att brukaren, efter beslut om insats utan förgående behovsprövning, får saklig information

Prop. 2017/18:106 om de olika utförare som går att välja i kommuner där det finns flera utförare av hemtjänst. Det är viktigt att värna konkurrensneutraliteten mellan kommunal hemtjänst och privata utförare. *Statskontoret* anser att en förväntad ökad kostnadseffektivitet och valfrihet för de äldre behöver vägas mot eventuella risker för att äldre personers behov tillgodoses i mindre utsträckning än i dag.

Pensionärernas riksorganisation (PRO) och *SPF Seniorerna* instämmer i förslaget att det inte bör finnas en i lagen fastställd åldersgräns utan att kommunerna själva får bestämma detta, eftersom en helhetsbedömning av personens funktionsförmåga och hälsa alltid bör ligga till grund för beslutet. *Socialstyrelsen* anser att det behövs mer fördjupad analys om vilka insatser som är lämpliga att tillhandahålla utan föregående behovsbedömning och för vilken målgrupp.

Göteborgs kommun och *FSS* anser inte att korttidsplats ska kunna fås utan individuell bedömning eftersom många av dem som kommer från sjukhus till korttidsplats har stora och komplexa behov av hälso- och sjukvård och det därför är förenat med risker för den medicinska och sociala säkerheten. *Lunds kommun* efterfrågar en djupare analys av förväntade effekter när det gäller konsekvenser av förenklat beslutsfattande avseende korttidsboende, då det finns en stor efterfrågan på denna insats och det inte alltid är den insatsen som bedöms som lämpligast av biståndshandläggarna. *Flens kommun* tillstyrker förslaget men anser att det finns praktiska och administrativa svårigheter när det gäller korttidsplatser. *Värmdö kommun* och *Dorotea kommun* anger att eftersom korttidsplatserna är begränsade måste användningen av platserna förbehållas äldre personer med stora behov och att det därmed inte är realistiskt att kommunerna kan tillhandahålla korttidsplatser utan föregående behovsbedömning. *Mullsjö kommun* framhåller att erbjudandet om korttidsplats blir komplicerat då det oftast handlar om att andra ser behovet eller har behov av att den enskilde får komma till en korttidsplats. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* anser att korttidsboende bör ingå i de insatser som kan erbjudas äldre utan föregående behovsprövning.

Kils kommun ser vissa risker med förenklat beslutsfattande när det gäller personlig omvårdnad, då det är en mer komplicerad insats som kräver en mer ingående utredning och biståndsprövning för att säkerställa att behoven tillgodoses och att rättssäkerheten efterlevs. Graden av delaktighet kan komma att upplevas som både bättre och sämre beroende på vilken personal man möter. Om förslaget går igenom skulle ett förtydligande från exempelvis Socialstyrelsen eller SKL underlätta upp- rättandet av riktlinjerna. *PRO* anser att det finns skäl att överväga om hemtjänsten endast ska omfatta serviceuppgifter. När personer har stora behov av omsorgsinsatser, behövs ofta en behovsprövning för att insatserna ska bli av rätt omfattning, annars finns en risk att personer inte erhåller hemtjänst av god kvalitet. Genom att endast serviceuppgifter omfattas minskar den risken. *Enköpings kommun* anser att förenklat beslutsfattande endast bör omfatta individer som inte har stora och komplexa vård- och omsorgsbehov. *Riksföreningen för socialt ansvarig samordnare SAS* framhåller att om förenklat beslutsfattande införs förflyttas uppdraget att erbjuda rätt stöd från myndighetsutövningen till omsorgspersonalen.

SKL ifrågasätter varför matservice och trygghetslarm redovisas separat då båda dessa insatser innefattas i begreppet hemtjänst. *FSS* ställer sig frågande till om förslaget avseende insatsen matservice kan anses vara kompetensenligt och hur detta förhåller sig till konkurrenslagstiftningen. Det finns en fungerande allmän marknad och det framgår inte i promemorian vad som motiverar att kommunen ska kunna bli en aktör på denna marknad med användande av kommunala skattemedel.

Vision anser att den föreslagna förändringen inte kommer att leda till minskade administrativa kostnader. Den tid som kan frigöras med förenklat beslutsfattande behövs för att medarbetarna ska kunna utföra kvalificerade delar av sitt redan befintliga uppdrag. Förslagen i promemorian medför även ökade krav på uppföljning och kommunikation med äldre och deras anhöriga. *Lunds kommun* anser att två olika beslutsformer kan innebära ökad administration och att förslaget riskerar att bli kostnadsdrivande eftersom utföraren får mer ersättning ju mer utförd tid som kan redovisas. *Mullsjö kommun* befärrar att förslaget kan leda till ökade insatser i kommunerna genom att fler får insatser på smidigare sätt vilket riskerar att leda till ökade kostnader. *Socialstyrelsen* och *Örnsköldsviks kommun* påpekar att redan gällande lagstiftning ger möjligheter att i enskilda ärenden genomföra enkla behovsbedömningar.

Göteborgs kommun och *Östhammars kommun* saknar ett resonemang om rut-tjänster och andra typer av tjänster som ökar den enskildes inflytande, självständighet och medbestämmande.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Trots en mångårig kritik från den statliga tillsynen mot formella brister i kommunernas ärendehantering och en alltmer strukturerad vägledning för utredning, bedömning och beslut tillsammans med de formella möjligheterna för den som är missnöjd att klaga både på beslut och på genomförande så befinner sig många äldre i en situation där de inte känner sig delaktiga. Genom den nya bestämmelsen får kommunerna vidgade befogenheter att utveckla nya former för att erbjuda service och omsorg till äldre kvinnor och män. Bestämmelsen är frivillig för kommunerna att tillämpa och är förenad med villkor för att säkerställa att enskilda personer inte får sina rättigheter försvagade. Det är kommunen som ska ta emot och handlägga ansökningar om hemtjänst utan föregående behovsprövning. Bestämmelsen föreslås omfattas av bestämmelserna om avgifter enligt 8 kap. SoL och 17 kap. hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Förslaget ligger i linje med ambitionerna om en mer tillitsbaserad och mindre administrativt belastande styrning avseende välfärdstjänsterna och är i överensstämmelse med bestämmelserna i 3 kap. 5 § SoL som slår fast att insatserna ska utformas och genomföras tillsammans med individen. Förslaget ligger även i linje med bestämmelsen i 5 kap. 5 § SoL enligt vilken den äldre personen så långt det är möjligt ska kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service ska ges.

De insatser som är aktuella i detta sammanhang är uteslutande offentligt finansierade tjänster där kommunen är huvudman och omfattar inte t.ex. hushållsnära tjänster (s.k. RUT-tjänster).

Syftet är att ge de kommuner som så önskar möjlighet att bevilja äldre kvinnor och män insatser inom äldreomsorg på ett enklare sätt och med större utrymme för delaktighet och självbestämmande. Den nya bestämmelsen möjliggör även för kommuner att tona ner ett resurskrävande inledande utredningsarbete till förmån för att utveckla uppföljning av kvalitet, nöjdhet och effektivitet. Förslaget förstärker även inslagen av förebyggande insatser genom att generella hemtjänstinsatser tillgängliggörs i ett tidigare skede, vilket kan minska eller skjuta upp behovet av mer omfattande äldreomsorg.

Det framgår av 2 kap. 3 § kommunallagen (2017:725) att kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Likställighetsprincipen innebär att det inte, utan stöd i speciallag, är tillåtet för kommuner och landsting att särbehandla sina kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar. Det krävs således att kommuner och landsting iakttar objektivitet och rättvisa i sin behandling av medlemmar. Dessutom krävs det för att principen ska tillämpas att kommunen eller landstinget är i kontakt med sina medlemmar just i deras egenskap av medlemmar. Det innebär att alla kommuninvånare som erbjuds hemtjänst enligt förslaget ska kunna få hemtjänst på samma villkor oavsett var i kommunen personen är bosatt. Det är således inte möjligt för vissa kommun- eller stadsdelar inom en kommun att erbjuda hemtjänst utan föregående behovsprövning om inte alla kommun- eller stadsdelar erbjuder den servicen.

Exempel på sådana speciallagar som ger möjlighet att särbehandla kommunmedlemmarna är socialtjänstlagen och lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter (befogenhetslagen). Individuellt anpassade insatser ska dock behovsprövas och beslutas enligt 4 kap. 1 § SoL. Endast sådana insatser som är generellt utformade och som är öppna för alla, s.k. serviceinsatser kan idag ges utan föregående behovsprövning enligt 3 kap. 1 och 6 §§ SoL. Socialtjänstlagen ger således i sin nuvarande utformning inte stöd för att ge individuellt anpassade insatser till enskilda utan föregående behovsprövning (se t.ex. RÅ 1991 ref. 61). Av 2 kap. 7 § befogenhetslagen följer att kommuner får tillhandahålla service-tjänster åt personer som fyllt 67 år utan föregående individuell behovsprövning. Med servicetjänster avses tjänster som är avsedda att förebygga skador, olycksfall eller ohälsa och som inte utgör personlig omvårdnad. *Lagrådet* har anfört att servicetjänster kan vara av vitt skilda slag och innefattar det som avses med hemtjänst i remissen, med undantag för sådana insatser som utgör personlig omvårdnad (prop. 2005/06:115 s. 146 f. och prop. 2008/09:21 s.97). *Lagrådet* har ifrågasatt om inte bestämmelserna i befogenhetslagen blir överflödiga. Regeringens bedömning är att servicetjänster enligt befogenhetslagen har en annan och väsentligt snävare innebörd än hemtjänst enligt SoL. I förarbetena anges det att det ska vara fråga om tjänster eller uppgifter som en yngre, frisk person utan funktionshinder normalt kan utföra själv, exempelvis byta glödlampor eller göra tunga lyft (prop. 2005/06/115 s. 149).

Bestämmelsen i befogenhetslagen innebär endast en befogenhet för kommunen att tillhandahålla servicetjänster, men innebär inte någon rättighet för äldre att få sådana tjänster. Det är kommunen som beslutar om och i så fall vilka servicetjänster som ska erbjudas. Regeringens

bedömning är att det, på liknande sätt som i befogenhetslagen, behövs en ny bestämmelse i socialtjänstlagen som möjliggör för kommuner att ge insatser till enskilda med enbart ålder som grund.

Det är inte lämpligt att införa bestämmelser om utvidgad befogenhet för kommuner att ge insatser i form av hemtjänst till äldre i befogenhetslagen. Som *Lagrådet* påpekat avser servicetjänster enligt befogenhetslagen inte insatser som utgör personlig omvårdnad. Bestämmelserna i socialtjänstlagen om bl.a. dokumentation, tillsyn, kvalitet, avgifter, uppföljning och lex Sarah blir heller inte tillämpliga när tjänster tillhandahålls enligt befogenhetslagen. Ett annat skäl är att ärendehanteringens behov kan ske så smidigt som möjligt t.ex. när en person får hjälp enligt de bestämmelser som föreslås men efter en tid får en förändrad situation som förutsätter ytterligare eller annan hjälp. I de fallen kan behoven behöva utredas som grund för ett beslut om insatser enligt 4 kap. 1 § SoL.

Genom att socialtjänstlagen inte preciserar vad som menas med äldre ligger det inom kommunernas befogenhet att i sina riktlinjer för handläggning närmare kunna precisera vilken ålder som kan anses vara vägledande vid handläggningen av olika typer av ärenden om ansökningar om hjälp och stöd till äldre personer. Förbudet mot diskriminering på grund av ålder regleras i diskrimineringslagen (2008:567) och omfattar bl.a. socialtjänsten. På socialtjänstområdet är det – liksom på hälso- och sjukvårdens område – den enskildes behov som ska styra insatserna. I propositionen Ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering (prop. 2011/12:159) slog regeringen fast att hänsynstagandet till ålder i vissa fall måste anses befogat, bl.a. mot bakgrund av att behovet av skydd, stöd och omsorg i regel skiljer sig åt beroende på vilken ålder man befinner sig i. Det finns således situationer där särbehandling på grund av ålder måste anses berättigad.

I nämnda proposition betonades också att det vid utarbetandet av nya lagförslag som föreskriver åldersgränser ska beaktas att syftet med åldersgränsen ska vara berättigat och att åldersgränsen i sig ska vara lämplig och nödvändig för att nå syftet.

Eftersom de föreslagna bestämmelserna inte innehåller en nationellt bestämd åldersgräns blir det kommunerna som vid en prövning om påstådd diskriminering ska visa att denna särbehandling på grund av ålder utanför det lagreglerade området har ett berättigat syfte och att de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att nå syftet. Det följer av 2 kap. 13 b § 2 diskrimineringslagen (2008:567) och regeringens uttalande i den tidigare nämnda propositionen. En prövning av om en enskild utsatts för otillåten särbehandling i ett visst fall ska ta sin utgångspunkt i om syftet med den uppställda åldersgränsen är berättigat eller inte och om åldersgränsen är lämplig och nödvändig för att nå syftet. Tillämpningen av detta undantag förutsätts ske restriktivt och åldersrelaterade kriterier bör endast få användas för att tillgodose godtagbara syften och då det framstår som proportionerligt i förhållande till syftet.

Enligt *Stockholms kommun* och *FSS* behöver det utredas närmare hur förslaget stämmer överens med officialprincipen, dvs. att myndigheten inte får besluta utan att först utreda. Av 11 kap. 1 § SoL följer att socialnämnden utan dröjsmål ska inleda utredning av vad som genom ansökan,

Prop. 2017/18:106 anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Detta gäller oförändrat. De kommuner som väljer att införa förenklad behovsprövning kan utfärda riktlinjer för vilka som ska omfattas, dels för att tydliggöra kommunens intentioner och åtaganden, dels för att det ska bli tydligt för den enskilde vad som gäller. Eftersom det handlar om hemtjänst för äldre personer kan man utgå från att någon åldersgräns kommer att anges i riktlinjen och att omfattningen av insatserna anges, t.ex. antal timmar som beviljas. Kommunen blir då bunden av dessa riktlinjer som har beslutats av fullmäktige eller socialnämnden eller motsvarande. Den enskilde får en på förhand definierad insats utifrån den åldersgräns som kommunen i fråga har fastställt.

Den nya bestämmelsen om att hemtjänst får ges utan föregående behovsprövning ger den äldre möjlighet till hemtjänst enligt de kriterier som kommunen i fråga har bestämt. Den enskilde ska informeras om rätten att söka bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Regeringens bedömning är att förslaget inte står i strid med socialnämndens utredningsskyldighet eftersom denna fortsatt gäller när den enskilde väljer att söka bistånd enligt 4 kap. 1 § samt, liksom tidigare, i de fall nämnden genom anmälan eller på annat sätt får kännedom om något som föranleder utredning enligt 11 kap. 1 § SoL. Om kommunen tillämpar förenklat beslutsfattande kommer emellertid utredningen i praktiken bara bestå i att konstatera att den äldre uppnått den ålder som kommunen angett i sina riktlinjer. Ärendet blir således utrett så mycket som dess beskaffenhet kräver. Prövningen ska vara saklig och opartisk.

Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Härnösand, Socialstyrelsen, Statskontoret, Enköpings kommun, Lunds kommun, Töreboda kommun, Skellefteå kommun och Föreningen Sveriges socialchefer har på olika sätt framfört att rättssäkerheten måste säkerställas. Ett beslut om insatser enligt 4 kap. 1 § SoL kan överklagas genom förvaltningsbesvär vilket inte blir möjligt om bistånd beviljas enligt den nya bestämmelsen och det är viktigt för såväl brukaren som för domstolarna att förstå på vilka grunder kommunens beslut har fattats.

Beslutet om att bevilja insatser enligt den nya bestämmelsen är gynnande för den enskilde men är inte en rättighet eftersom det är frivilligt för kommunerna att införa den. Det krävs heller inte någon individuell prövning på annat sätt än enligt vad som framgår av respektive kommuns riktlinjer, exempelvis krav på viss ålder.

Den äldre får hemtjänst i den omfattning som kommunen angett i sina kommunala riktlinjer om insatsen beviljas med stöd av den föreslagna 4 kap. 2 a § SoL (jfr JO 2003/04 s. 236). Om den äldre själv vill eller om kommunen bedömer att den äldre behöver mer omfattande insatser än vad som följer av riktlinjerna, ska en utredning och behovsprövning alltid göras och bistånd i form av hemtjänst beviljas med stöd av 4 kap. 1 § SoL. Eftersom ett beslut om bistånd enligt sistnämnda paragraf kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt 16 kap. 3 § SoL anser regeringen att den enskildes rättssäkerhet är säkerställd.

Kommunens beslut att erbjuda hemtjänst utan föregående behovsprövning enligt den föreslagna bestämmelsen bör dessutom kunna bli föremål för domstolsprövning genom s.k. laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725).

Den nya bestämmelsen föreslås gälla för hemtjänstinsatser. Enligt Socialstyrelsens termbank avses med hemtjänst bistånd i form av service och personlig omvårdnad i den enskildes bostad eller motsvarande. Service är t.ex. praktisk hjälp med bostadens skötsel, hjälp med inköp, ärenden på post och bank, tillredning av måltider samt distribution av färdiglagad mat. Med personlig omvårdnad avses insatser som därutöver behövs för att tillgodose fysiska, psykiska och sociala behov. Detta kan t.ex. innebära hjälp med att äta och dricka, klä sig och förflytta sig och sköta personlig hygien. 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. I begreppet hemtjänst ingår även avlösning av anhängvårdare i hemmet. Trygghetslarm är också en sådan insats som innefattas i begreppet hemtjänst. Hemtjänst är således ett samlingsbegrepp för olika typer av insatser som den enskilde kan få i syfte att underlätta den dagliga livsföringen, se prop. 2005/06:115 s. 81, prop. 1997/98:113 s. 119, prop. 1996/97:124 s. 87, jfr även prop. 2008/09:29 s. 20 och prop. 2001/01:149 s. 23. Det finns enligt regeringens mening inga skäl att närmare specificera de insatser som kan ingå utan det bör vara upp till varje kommun att i sina riktlinjer närmare precisera de hemtjänstinsatser som kan komma ifråga utan föregående behovsprövning. Samtalsstöd och rådgivning bör kunna vara en sådan insats som beviljas inom ramen för den föreslagna bestämmelsen och regeringen ser, till skillnad mot vad som föreslås i promemorian, ingen anledning att särskilt ange detta i den förslagna bestämmelsen.

Kils kommun, PRO och Enköpings kommun har framfört farhågor om förenklat beslutsfattande när det gäller personlig omvårdnad, med tanke på att det är en mer komplicerad insats som kräver mer ingående utredning för att behoven ska kunna tillgodoses och insatserna bli av rätt omfattning. Regeringens utgångspunkt är att den äldre måste känna sig trygg med alla de insatser som erbjuds inom ramen för begreppet hemtjänst. Det är inte minst viktigt när det handlar om insatser som grundar sig på fysiska, psykiska och sociala behov. Eftersom behoven av insatser, i vilken omfattning och på vilket sätt de bör genomföras kan ändras över tid är det viktigt att utföraren är lyhörd för den äldres synpunkter och uppfattning. Som tidigare nämnts ökar graden av trygghet när man känner sig delaktig i beslut som rör en själv och den äldre bör därför ges utrymme att påverka både omfattningen och på vilket sätt den personliga omvårdnaden ska utföras.

Ett flertal remissinstanser har framfört invändningar mot att insatsen korttidsboende ska kunna ges utan behovsprövning eftersom antalet korttidsplatser är begränsat och måste förbehållas personer med stora behov. Efter att ha analyserat frågan delar regeringen denna uppfattning och anser att beslut om korttidsboende kräver utredning och behovsprövning. Till skillnad mot vad som föreslås i promemorian föreslår regeringen därför inte att korttidsplats till äldre ska kunna erbjudas utan föregående behovsprövning.

Äldre personer kan uppleva handläggningen av ansökan om hjälp som svår att förstå. Detta gäller inte minst i sådana fall där förhållandena för den enskilde och därmed behoven av hjälp kan förändras ofta och med kort varsel. Många kommuner upplever dessutom att det är otydligt i vilken utsträckning besluten ger utrymme för flexibilitet utifrån den enskildes önskemål och utifrån att den enskildes behov kan variera mellan olika dagar.

I en rapport utförd inom den nationella studien SNAC (Swedish National Study on Ageing and Care) redovisas en undersökning om vad som händer från ansökan till utförande av insatser sett ur den äldre personens eget perspektiv. I rapporten visas att verkligheten är betydligt mer komplex och motsägelsefull än vad som kommer till uttryck i ett beslut om bistånd. Den äldre själv hade ofta en ganska diffus uppfattning om huruvida hon eller han ansökt om insatser. Beslutet innebar inte heller en garanti för att överensstämmelsen mellan beslutet och utförda insatser blev god. Biståndshandläggarens information om vilken hjälp den äldre kunde få blev inte sällan styrande för vad den enskilde ansökte om. Den enskildes önskemål nådde därmed inte ens fram till ansökan. Varannan person uppfattade inte att de sökt om något över huvud taget utan menade att de blivit tilldelade hjälp. Andra fick inte hjälp med det de ansökte om och vissa fick mycket mer hjälp än de tyckte att de behövde.

Justitieombudsmannen (JO) har uttalat att det har stor betydelse att ett beslut är tydligt utformat så att den enskilde kan förstå vilken rätt till hjälp man har. Om beslutet inte är tydligt kan det även leda till problem vid verkställigheten av beslutet, problem för en domstol som ska pröva ett överklagande av beslutet och svårigheter vid tillsyn (dnr 252-2002).

Socialstyrelsen har i en handbok beskrivit rättsläget utifrån nuvarande rättspraxis (Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, Socialstyrelsen 2015). I handboken framhålls vikten av kravet på tydlighet. Detta är viktigt för att både den enskilde och utföraren ska ha klart för sig ramarna för insatsen. Ett tydligt utformat beslut har stor betydelse för att den enskilde ska kunna förstå vilken rätt till hjälp han eller hon har. Om beslutet inte är tydligt kan det leda till problem vid verkställigheten av beslutet. Det kan också leda till svårigheter vid tillsyn. Ett tydligt formulerat beslut måste emellertid inte vara ett beslut med hög detaljeringsgrad. Ett beslut om hemtjänst kan enligt handboken vara formulerat så att det ger ett visst utrymme för anpassning om den enskildes behov varierar mellan olika dagar.

Det ovan sagda ligger i linje med förslaget i denna proposition om att hemtjänstinsatser ska få erbjudas på en mer generell nivå och att den enskilde därefter ska ges utrymme för att påverka den närmare utformningen av dessa insatser. Det är emellertid av avgörande betydelse att den som ansöker om hemtjänst utan föregående behovsprövning får den information som behövs för att förstå på vilka grunder insatserna har erbjudits och vilket utrymme för påverkan som finns.

Lagrådet har påpekat att tillämpningen av den nya bestämmelsen ställer krav på biståndshandläggaren att vara lyhörd för den enskildes

behov och kunna bedöma om denne har förmåga att tillgodogöra sig den information som ges.

Regeringen anser att det är viktigt att informationen lämnas på ett sådant sätt att äldre personer med olika former av funktionsnedsättning ges reella möjligheter att tillgodogöra sig den. För personer med nedsatt kognitiv förmåga kan det t.ex. handla om att genomgående använda sig av ett enkelt och begripligt språk, s.k. klarspråk, eller att ta fram lättlästa versioner av den information som ges. I de fall biståndshandläggaren gör bedömningen att den äldre inte förmår tillgodogöra sig informationen, ska en utredning enligt 11 kap. § SoL avseende rätten till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL göras. Kommunen måste även försäkra sig om att den som ansöker om hemtjänst utan föregående behovsprövning är införstådd med hur den löpande uppföljningen kommer att genomföras och att rätten att ansöka om bistånd enligt 4 kap. 1 § är oförändrad. Då syftet med den nya bestämmelsen är att öka den äldres självbestämmande och delaktighet anser regeringen att informationsinsatser ska vara ett villkor för att en kommun ska få erbjuda hemtjänst till äldre personer utan föregående behovsprövning.

Möjlighet att påverka utförandet av insatserna

Delaktighet och inflytande innebär att den äldre ska kunna påverka hur insatserna ska utformas. Genom ett rambeslut i enlighet med kommunala riktlinjer kan insatserna tillhandahållas snabbare, enklare och 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 de kommunala riktlinjerna. Detaljerade biståndsbeslut skapar tydlighet i fråga om vad beslutet avser. Denna tydlighet försvinner vid ett förenklat beslutsfattande då det i dessa fall uteslutande är kommunernas riktlinjer som ligger till grund för insatsen. Samtidigt riskerar alltför detaljerade beslut att minska utrymmet för flexibilitet i beslutets genomförande. Den statliga tillsynen, IVO, tidigare länsstyrelserna och Socialstyrelsen, har under en följd av år i sin tillsyn granskat hanteringen av utredning, beslut och dokumentation inom socialtjänsten och riktat kritik och förelägganden mot kommuner som tillämpat s.k. förenklade modeller för handläggning. IVO har hävdade att individuellt anpassade åtgärder som ges enskilda i form av stöd i boendet ska föregås av utredning, bedömning och beslut i enlighet med socialtjänstlagen. Besluten ska även dokumenteras och följas upp. Det är därför enligt IVO fråga om ett missförhållande då en person får en individuellt anpassad insats utan att beslut om bistånd fattas i vilket det anges vilken insats som beviljats. IVO har även påtalat vikten av att dokumentationsreglerna följs så att kommunen kan ta sitt ansvar för att följa upp och bedöma om de beviljade insatserna har tillgodosett den enskildes behov.

IVO ser dock risker med att biståndsbesluten blir allt för detaljerade och inte lämnar den utförande verksamheten utrymme för flexibilitet. För att den äldre faktiskt ska få sina behov av hjälp och stöd tillgodosedda krävs att besluten verkligen beskriver behoven på ett adekvat sätt. Sam-

Prop. 2017/18:106 tidigt måste dessa beslut ha en sådan flexibilitet att de kan anpassas till ändrade förutsättningar och till de faktiska förhållandena vid varje enskild tidpunkt. Utformningen av beslut om hemtjänstinsatser får inte innebära att personer i slutänden inte får den hjälp och det stöd de behöver.

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. 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 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.

5.3 Uppföljning av insatser som kan erbjudas äldre utan föregående behovsprövning

Regeringens förslag: Kommunen ska följa upp de insatser som har erbjudits med utgångspunkt i kommunens riktlinjer, insatsernas kvalitet och värdegrunden för äldre.

Regeringens bedömning: Kommunen bör i sina riktlinjer närmare precisera villkoren för de insatser som kommunen erbjuder.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med regeringens. Förslaget i promemorian är författningstekniskt utformat på ett annat sätt.

Remissinstanserna: *Myndigheten för delaktighet (MFD)* tillstyrker förslaget men understryker samtidigt behovet av en systematisk uppföljning för att säkerställa att kvalitetssäkrade insatser ges baserade på individens behov. *Enköpings kommun* påpekar vikten av en tydlig vägledning för hur uppföljning ska ske, då förslaget i remissen kan leda till att biståndshandläggaren måste följa upp de samlade insatserna utifrån två olika beslutsformer. *Göteborgs kommun* framför att då förslaget innebär att det är frivilligt för kommunerna att införa förenklat beslutsfattande och om kommunerna väljer att göra det, är det viktigt att varje kommun skapar riktlinjer för kriterier och uppföljning. *Vision* anser att förslaget innebär ökade krav på uppföljning och kommunikation med den äldre och deras anhöriga. *Akademikerförbundet SSR* ser en risk med förenklad handläggning mot bakgrund av att det inte är ovanligt med kommunala riktlinjer som tar sikte på att hålla nere utgifter och påtalar behovet av såväl en nationell uppföljning som en kvalitetssäkrad uppföljning på individnivå. Det är viktigt att biståndshandläggaren får ett reellt professionellt utrymme att även ta fasta på behov hos den äldre som inte kan uppfyllas via de insatser som kan ges inom ramen för förenklad handläggning. Förbundet delar inte utredarens bedömning om att uppföljningen inte ska innefatta individuella behov utan anser att kommunen, via sina biståndshandläggare, alltid ska ha den enskildes

behov för ögonen. *Linköpings kommun* tillstyrker förslaget men anser att uppföljningen även ska ske utifrån den enskildes behov.

Inspektionen för vård och omsorg, (IVO) tillstyrker förslaget men anser att det kan innebära att viktig information om den enskildes hälsotillstånd och andra väsentliga uppgifter riskerar att inte komma till utförarens och vårdpersonalens kännedom. *Mullsjö kommun* har framfört liknande synpunkter.

Socialstyrelsen anser att det bör utredas vidare hur förutsättningar för verksamhetsutveckling och en kunskapsbaserad socialtjänst för äldre påverkas, vid införandet av en förenklad modell utan individuell behovsbedömning. *Dorotea kommun* anser att det förenklade förfarandet är tidsbesparande och effektivt för kommunerna men att förslaget samtidigt minskar möjligheten att jämföra resultat av olika arbetssätt med varandra, både på lokal och nationell nivå och att möjligheten till verksamhetsutveckling och evidensbaserad vård och omsorg därmed också minskar. Liknande synpunkter har framförts av *Lunds kommun*.

Tanums kommun och *FSS* anser att frågan om hur dokumentationen ska utformas behöver förtydligas. *Skellefteå kommun* anser att det är viktigt att tydlig dokumentation finns tillgänglig när trygghetslarm beviljas, eftersom det vid hembesök kan uppdagas att personer även har andra behov.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Genomförandet av beslutade insatser kan utföras antingen i kommunal regi eller av privata utförare från vilka kommunen upphandlar tjänster. Det är alltid den beslutande nämnden som har ansvaret för att den enskilde verkligen får det bistånd som har beviljats, oavsett om det är den beslutande nämnden själv, en annan nämnd eller en privat utförare som verkställer det beslutade biståndet. Med detta ansvar följer självklart en skyldighet att dokumentera att beslutet har verkställts samt att följa upp det beviljade biståndet (prop. 2005/06:115 s. 118). Kommunen har det yttersta ansvaret för att enskilda får den hjälp och det stöd som de behöver samt att insatserna är av god kvalitet (2 kap. 1 § och 3 kap. 3 § SoL). Privata utförare som utför insatser enligt SoL har dock ett eget ansvar för att insatserna är av god kvalitet, att personalen har lämplig utbildning och erfarenhet och för att kvaliteten i verksamheten systematiskt utvecklas och säkras.

Många kommuner bedriver ett arbete för att på olika sätt öka äldre kvinnors och mäns delaktighet och stärka deras självbestämmande. En del kommuner tillämpar alternativa modeller för hantering av utredning och beslut i sådana ärenden där avslag sällan eller aldrig förekommer. Det kan t.ex. handla om att fokusera mindre på utredande och istället ge äldre personer möjlighet att själva få bestämma vad de vill använda hjälpen till, samtidigt som kommunen kan koncentrera sig mer på uppföljning och styrning. Det är mycket ovanligt att ansökningar om äldreomsorg avslås helt eller delvis. Socialstyrelsen genomförde 2001 en mätning som visade att en procent av alla beslut om äldreomsorg innebar någon form av avslag. I ärenden där avslag vanligen inte förekommer eller ärenden där den enskilde själv kan få bestämma vad som ska göras, när det ska göras, hur det ska göras och av vem menar en del kommuner

Prop. 2017/18:106 att utredningsbehovet är minimalt. Andra exempel handlar om ärenden där den person som ansöker om bistånd är över en viss ålder och där som regel avslag knappt förekommer. Sådana ärenden kan handla om en viss typ av tjänst eller en viss avsatt tid som får disponeras friare inom de ramar kommunen angett.

IVO har genom sin tillsyn påvisat att de äldre ofta har begränsade möjligheter att påverka hur insatserna inom socialtjänstens område utförs. Det brister ofta när det gäller kommunernas och verksamheternas uppföljning av de äldres genomförandeplan. Det får till följd att enskildas möjligheter att påverka hur och när insatserna utförs begränsas väsentligt. Enligt IVO är det viktigt med samverkan mellan myndighetsutövning och verkställighet för att få ett fungerande informationsutbyte med den enskilde i fokus, dvs. att utförandet av insatserna överensstämmer med vad som har beslutats och dokumenterats. IVO menar att det är förvånande att vissa kommuner inte har någon eller bara knapphändig samverkan med verkställigheten. I den tidigare omnämnda rapporten från SNAC (Swedish National Study on Ageing and Care) framkommer i intervjuer med vårdbiträden att de ansåg att de beslutade insatserna endast delvis stämde överens med de äldres behov. De utförde även en del insatser som inte var beställda men som de ansåg att de äldre behövde. Det förekom också att de såg behov hos enskilda äldre som de äldre inte ville ansöka om hjälp för. De äldre var mer nöjda i de fall då det var liten överensstämmelse mellan de beslutade insatserna och de som i realiteten utförts. I rapporten tolkas det som att ju mer lyhörd vårdbiträdet är för den enskildes önskemål desto nöjdare blir den som får hjälpen. Det omvända gäller också. Ju mer troget vårdbiträdet är mot de beslutade insatserna desto mindre nöjd blir den som får hjälpen.

Det är enligt regeringens mening olyckligt att tillämpningen av 4 kap. 1 § SoL i vissa fall har lett till att ett större fokus läggs på utredning och beslut än på hur insatserna i praktiken genomförs och följs upp. Om det blir för stor diskrepans mellan beslut och insatser kan känslan av maktlöshet och att inte längre kunna påverka sin situation förstärkas hos de äldre personerna. Det ligger i sakens natur att det kan vara svårt för den enskilde att på förhand ha en klar bild av hjälpbehovet, särskilt om man tidigare inte haft några insatser alls. Det talar för att det kan vara fullt tillräckligt att inledningsvis utgå från kommunernas riktlinjer vid erbjudandet av hemtjänstinsatser och att uppföljningen därefter kan ge vägledning när det gäller den mer exakta utformningen av insatserna.

Lagrådet har påpekat att det är angeläget att biståndshandläggaren i samband med uppföljningen tar upp frågan om det behövs ytterligare bistånd. Regeringen delar denna uppfattning.

Det förutsätter i sin tur att utföraren är lyhörd inför den enskildes önskemål och synpunkter och regelbundet stämmer av med både den enskilde och med biståndshandläggaren. Regeringen ser positivt på det arbete som redan bedrivs på kommunal nivå för att stärka äldres delaktighet och självbestämmande genom ett ökat fokus på utförande och uppföljning av insatserna. Genom det nu aktuella förslaget ökar möjligheterna ytterligare att fokusera på uppföljning. Därmed tillgodoser regeringen också ett antal remissinstansers synpunkter på vikten av en systematisk nationell uppföljning och kvalitetssäkring av insatserna.

Insatserna i denna proposition föreslås kunna erbjudas utan föregående behovsprövning. Det innebär att utgångspunkten för uppföljningen inte är den enskildes behov i det enskilda fallet. Utgångspunkten blir i stället brukarnas uppfattning om tjänsterna, hur tjänsterna 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. Kommunernas riktlinjer måste vara tydliga så att det är möjligt att göra en sådan bedömning.

Den övergripande målsättningen för omsorgen om äldre, som kommer till uttryck i den ovan nämnda värdegrunden, är att äldre personer ska få leva ett värdigt liv och känna välbefinnande. Det innebär att den enskilde måste ges ett reellt inflytande över utförandet av tjänsterna. Genom att den enskildes egna önskemål utgör en av hörnstenarna för uppföljningen i det nu aktuella förslaget, torde den äldres delaktighet och självbestämmande kunna öka.

5.4 Uppdrag till Socialstyrelsen att följa utvecklingen

Regeringens bedömning: Socialstyrelsen bör få i uppdrag att närmare analysera samt ge förslag på hur statistikuppgifter om de insatser som beviljas utifrån den nya bestämmelsen på lämpligt sätt ska redovisas.

Därefter bör Socialstyrelsen få i uppdrag att följa upp och utvärdera tillämpningen av den nya bestämmelsen om förenklat beslutsfattande med fokus på förslagets effekt på en jämlik och jämställd äldreomsorg och på hur den nya bestämmelsen påverkar äldre kvinnor och män med nedsatt kognitiv förmåga.

Promemorians förslag: Behandlar inte denna fråga specifikt.

Remissinstanserna: *Socialstyrelsen* ser ett behov av en ytterligare analys av de orsaker som bidragit till en bristfällig träffsäkerhet mellan insatser som beviljats och den äldres behov samt äldres möjligheter att påverka vilka insatser som ges och när och hur de ska genomföras.

Socialstyrelsen och *SPF Seniorerna* ser risker med att förslaget kan leda till omotiverade ökade regionala skillnader, mot bakgrund av att det blir upp till kommunerna att själva avgöra om någon förenklad modell ska införas i kommunen eller inte, och i så fall för vilka insatser och kommuninvånare. Även *Statskontoret* befarar att skillnader mellan kommuner kan leda till att den enskildes rätt till insatser kan variera beroende på var i landet han eller hon bor och anser att statlig uppföljning är nödvändig om förslaget genomförs.

Kammarrätten i Stockholm, *Förvaltningsrätten i Härnösand*, *Enköpings kommun* och *Töreboda kommun* betonar betydelsen av att den enskilde verkligen förstår skillnaden mellan individuell behovsbedömning och ett förenklat beslutsfattande. *Statskontoret*, *Lunds kommun*, *Skellefteå kommun* och *Föreningen Sveriges socialchefer* påtalar även att det i vissa fall kan vara svårt för den enskilde att själv kunna ge uttryck

Prop. 2017/18:106 för sina behov. *Socialstyrelsen* anser att förslaget riskerar att missgynna äldre som av olika skäl lider av nedsatt eller begränsad beslutsförmåga.

Vision anser att de kommuner som väljer att arbeta med förenklat beslutsfattande behöver vara ålagda att föra register över de personer som erhåller insatser enligt förenklat beslutsfattande.

Lunds kommun anför att om vissa av kommunernas beslut om insatser enligt socialtjänstlagen inte handläggs utifrån brukarnas behov, genom ett systematiskt arbetssätt med gemensamma begrepp och termer får kommunerna inte samma möjlighet att ta fram underlag till lokal och nationell statistik som möjliggör jämförelse inom och mellan kommunerna. I dag är samtliga kommuner skyldiga att rapportera in personnummer och insatser som används till Öppna jämförelser för målgruppen äldre. Syfte är att använda uppgifterna i lokalt och nationellt analys- och förbättringsarbete. Det saknas överväganden i utredningen om hur de kommuner som inför förenklat beslutsfattande fortsättningsvis ska rapportera denna statistik. Även *Linköpings kommun* efterlyser ett klargörande av hur insatserna som ges på förenklat sätt kan redovisas i antal brukare och timmar *Göteborgs kommun* anser att frågan om Individens behov i centrum, IBIC bör belysas ytterligare och ställer sig frågan om IBIC är förenligt med föreslaget om förenklat beslutsfattande. *Mönsterås kommun* menar att IBIC inte kommer att användas vid den föreslagna förändringen och att personalen därmed får två sätt att planera brukarens insatser. *Östhammars kommun* menar att den äldre riskerar att bli passiviserad om inte IBIC används, då IBIC utgår från individens behov, resurser och behov. Även *Skellefteå kommun* undrar hur den föreslagna förenklade biståndshandläggningen ställer sig i relation till IBIC? Och befärar att det kommer att bli två parallella spår, de som fått stöd via förenklad biståndshandläggning och de som fått stöd via ”traditionell utredning enligt IBIC-modellen”. Det är även en öppen fråga hur uppföljningen ska göras av stöd som beviljats via förenklad biståndshandläggning.

Skälen för regeringens bedömning

En viktig del i ett kvalitetsutvecklingsarbete är att det finns statistik som gör att man kan följa utvecklingen på området. Det är även viktigt att metoder och resultat kan jämföras. I dag är socialnämnderna skyldiga att lämna statistiska uppgifter om insatser till äldre enligt Socialstyrelsens föreskrifter (HSLF-FS 2016:86). Dessa uppgifter ligger bland annat till grund för Socialstyrelsens arbete med öppna jämförelser. Som ett led i att följa utvecklingen på området och att kunna möjliggöra jämförelser mellan och inom kommuner, föreslås Socialstyrelsen få i uppdrag att närmare analysera samt ge förslag på hur redovisning av statistikuppgifter om insatser som beviljas utifrån de nya bestämmelserna på lämpligt sätt kan redovisas.

En lättare tillgänglig äldreomsorg bedöms på sikt bidra till en mer jämlik tillgång till äldreomsorg. Eftersom det är upp till varje enskild kommun att definiera de insatser som ska kunna ges utan föregående behovsprövning, fastställa de närmare kriterierna och även bestämma målgruppen som ska kunna komma i fråga för insatserna, kommer emellertid tillämpningen att variera på lokal nivå. Det ligger i sakens natur att en

befogenhetsbestämmelse där kommunerna själva bestämmer såväl inriktning som omfattning leder till en varierad tillämpning och regeringen ser positivt på möjligheterna att kunna anpassa bestämmelsen till lokala förutsättningar. Det är emellertid inte önskvärt att den nya befogenheten leder till omotiverade stora lokala eller regionala skillnader som innebär att den äldres tillgång till kvalitativ äldreomsorg blir avhängig var i landet den äldre bor. Regeringen avser därför att även ge Socialstyrelsen i uppdrag att följa upp och utvärdera tillämpningen av den nya bestämmelsen med fokus på förslagets effekt på en över landet jämlik äldreomsorg. Utgångspunkten för detta arbete bör vara att äldre kvinnor och män ska ges samma förutsättningar till delaktighet och inflytande över de insatser som erbjuds. Därmed tillmötesgår regeringen de remissinstanser som påtalat risker för oönskade regionala skillnader.

Som tidigare redovisats finns tydliga indikationer på att äldre kvinnor och män inte alltid känner sig delaktiga i biståndsbedömningen. En förklaring som nämnts är att existentiella frågor ibland överskuggar själva behovsbedömningen då den äldres tankar och känslor kan vara mer relaterade till upplevelser av att behöva be om hjälp i hemmet och mindre på att beskriva de specifika behov man har. En annan viktig förklaring är att äldre människor kan ha kognitiva nedsättningar som i vissa fall kan försvåra möjligheterna att förstå vad som sägs och även uttrycka sina behov och önskemål. Syftet med den nya bestämmelsen är att ge de kommuner som så önskar möjlighet att bevilja äldre kvinnor och män insatser inom äldreomsorgen på ett enklare sätt och med större utrymme för självbestämmande. En förutsättning för att de nya bestämmelserna ska kunna öka delaktigheten och självbestämmandet hos de äldre är dels att de äldre får den information som behövs, dels att de förstår vilka insatser som kan erbjudas och på vilka grunder. Det är även av avgörande betydelse att den äldres behov kontinuerligt följs upp och att den äldre är införstådd med att rätten att ansöka om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL alltjämt kvarstår.

Mot bakgrund av det ovan sagda och med beaktande av de remissinstanser som framfört farhågor över att äldre som av olika skäl lider av nedsatt eller begränsad beslutsförmåga kan missgynnas, avser regeringen att ge Socialstyrelsen i uppdrag att följa upp och utvärdera hur den nya bestämmelsen påverkar äldre kvinnor och män med kognitiva nedsättningar.

Verksamhetsutveckling och en kunskapsbaserad socialtjänst

Socialstyrelsen har 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. Genom IBIC får handläggare och utförare tillgång till ett gemensamt tankesätt och språk som bygger på ICF (Internationell klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa). IBIC har från hösten 2016 ersatt det tidigare instrumentet ÄBIC (äldres behov i centrum).

IBIC möjliggör ett systematiskt arbetssätt där nuläge, mål och resultat beskrivs på ett strukturerat sätt. Målet är att individen ska få sina behov beskrivna på ett likvärdigt sätt i hela landet och även få möjlighet att stärka sina egna resurser avseende genomförande av aktiviteter och del-

Prop. 2017/18:106 aktighet. IBIC ger även säkrare överföring och återanvändning av information och kan användas som stöd i samtal med anhöriga för att beskriva deras situation och behov av stöd.

Ett uttalat syfte är att stärka individens och anhörigas delaktighet i utredning, planering och genomförande av insats samt i uppföljningen av beslutade insatser. Utredningar och genomförande av insatser blir mer likvärdiga och rättssäkra eftersom handläggarna och utförarna använder samma arbetssätt och gemensamma begrepp. Tydligt beskrivna behov och mål ger vidare utföraren bättre förutsättningar att välja arbetssätt och metoder. Utförarens roll att kontinuerligt planera och följa upp genomförandet tillsammans med individen kan utvecklas och stärkas. Det blir lättare att följa upp resultatet för individen och värdera valet av arbetssätt och metoder. Strukturerade uppgifter och resultat kan också sammanställas på gruppnivå och utgöra underlag för beslut om exempelvis kvalitets- och verksamhetsutveckling.

Ett antal remissinstanser har efterlyst klagörande över hur den nya bestämmelsen om förenklat beslutsfattande kommer att påverka användandet av IBIC. Somliga remissinstanser har även gjort gällande att IBIC inte kommer att kunna användas alls, då tillgången till uppgifter om äldres individuella behov, mål och resultat kommer att minska vid ett förenklat beslutsfattande.

Med införande av ett strukturerat stöd i form av IBIC för äldreomsorg har möjligheterna att få en tydlig bild av de äldres behov och önskemål ökat, vilket är viktiga inslag i det löpande kvalitetsförbättringsarbetet. Samtidigt har kraven på revidering av besluten ökat, inte minst på grund av att allt fler äldre har behov som snabbt och ofta kan förändras. Många kommuner har därför förändrat sin handläggning så att besluten formuleras mer öppet för att möjliggöra anpassning till ofta förekommande förändringar.

Fördelarna med ett förenklat beslutsfattande är att äldre kvinnor och män kan få insatser inom äldreomsorg utan föregående behovsprövning. Det innebär dels att förebyggande insatser kan premieras, dels att den äldres egna erfarenheter kan tas tillvara i ökad utsträckning när det blir aktuellt med en individuell behovsbedömning. Uppföljningen är viktig både för att säkerställa att syftet med bestämmelsen uppnåtts, dvs. att personen i fråga har fått ökat utrymme för delaktighet och självbestämmande och för att fånga upp de äldre som bedöms vara i behov av en individuell behovsbedömning för att få sina behov tillgodosedda. 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 alltjämt 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.

Regeringens förslag: Den nya bestämmelsen ska träda i kraft den 1 juli 2018.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte framfört några synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Den nya bestämmelsen ska träda i kraft snarast möjligt. Regeringen föreslår därför att bestämmelsen träder i kraft den 1 juli 2018.

7 Konsekvenser

Brukarperspektiv

Genom förenklat beslutfattande blir det möjligt för äldre personer att snabbare och enklare få viss hjälp. De får också ökat utrymme för delaktighet och självbestämmande då förslaget möjliggör för kommunerna att lägga ökat fokus på att tillsammans med den äldre utveckla uppföljning, kvalitet, nöjdhet och effektivitet. Rättssäkerheten påverkas inte eftersom rätten att söka bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) alltid gäller. Kommunen ska också enligt förslaget informera den enskilde om detta vid handläggning utan föregående behovsprovning.

En mer jämlik äldreomsorg

Genom att förslaget är utformat som en befogenhetsbestämmelse kommer tillämpningen att variera på lokal nivå. Det är upp till varje kommun att definiera de insatser som ska kunna ges utan föregående behovsprovning, fastställa de närmare kriterierna och även bestämma den målgrupp som ska kunna komma i fråga för dessa hemtjänstinsatser. På sikt bör emellertid en lättare tillgänglig hemtjänst bidra till en mer jämlik tillgång till äldreomsorg, vilket även kan underlätta för anhöriga till äldre. En minskad belastning på anhöriga så att färre personer väljer att minska sin arbetstid eller sluta arbeta helt har både positiva privatekonomiska konsekvenser och positiva samhällsekonomiska konsekvenser.

Jämställdhet mellan kvinnor och män

Förslaget bedöms leda till ett minskat tryck på insatser från anhöriga vilket har störst betydelse för kvinnor eftersom de oftare än män påverkas negativt av att utföra anhänginsatser. Förslaget ger möjlighet för kommunerna att erbjuda äldre kvinnor och män insatser på ett enklare sätt vilket har positiva effekter för båda könen. Sammantaget antas förslaget ha positiva effekter på jämställdhet mellan kvinnor och män.

Socialstyrelsen föreslås få i uppdrag att ge förslag på hur statistikuppgifter kan redovisas på lämpligt sätt och därefter följa upp och utvärdera tillämpningen av den nya bestämmelsen. Eftersom hemtjänstinsatser utan föregående biståndsprövning inte möjliggör tillsyn av skäligen levnadsnivå så torde statens tillsynsbehov minska i den delen. Däremot kvarstår tillsynsbehovet av att insatserna utförs med god kvalitet enligt 3 kap. 3 § SoL och med beaktande av värdegrunden för äldre, enligt 5 kap. 5 § SoL. Konsekvenserna för staten bedöms som ringa.

Socialnämndens handläggning av ansökningarna om hemtjänst utan föregående behovsprövning bedöms orsaka mindre administrativa kostnader.

Beslut om hemtjänst utan föregående behovsprövning kommer endast att kunna överklagas av en kommunmedlem enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen (1991:900) respektive 13 kap. i nya kommunallagen (2017:725). Den föreslagna ordningen kan endast i mycket liten omfattning innebära en ökad måltillströmning till de allmänna förvaltningsdomstolarna och eventuella merkostnader bedöms därmed rymmas inom befintliga ramar.

Den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen regleras bl.a. i 14 kap. regeringsformen. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen. Innebörden av bestämmelsen är att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen ska prövas mot en proportionalitetsprincip. Den slutliga bedömningen av hur denna prövning faller ut görs av riksdagen i samband med att riksdagen tar ställning i lagstiftningsärendet (se prop. 2009/10:80 s. 296).

Kommunernas skyldighet att lämna bistånd regleras i socialtjänstlagen. Enligt förslaget ges kommunerna frihet att välja om de vill använda sig av den befogenhet som föreslås. Därmed bedöms kommunernas skyldighet att lämna bistånd enligt socialtjänstlagen inte ha gjorts mer omfattande än vad som gäller redan idag. Det finns inget som tyder på att en möjlighet till friare form för handläggning av ärenden automatiskt skulle påverka den totala efterfrågan av hemtjänst så att de samlade kostnaderna skulle öka. Däremot finns erfarenheter, från t.ex. Linköpings kommun, av att en mer lättillgänglig äldreomsorg inte ökar kostnaderna.

Den föreslagna bestämmelsen innebär att det kommunala beslutsutrymmet vidgas. Det innebär att kommunerna får fler verktyg att arbeta med och kan lägga ett ökat fokus på uppföljning, vilket kan bidra till en effektivare verksamhet med högre kvalitet. En konsekvens av att kommuner tillämpar den föreslagna bestämmelsen är att vissa kommer att behöva utveckla sina system för uppföljning och styrning. Förslaget bedöms ha utformats på ett sätt som inte vållar kommunerna större organisatoriska problem.

Förslaget ger inte något annat än tillgång till vissa insatser som kommunen definierar, riktade till målgrupper som kommunen bestämmer. Kommunen fattar även tilldelningsbeslut och bestämmer utifrån sina egna kriterier omfattningen av de insatser som erbjuds. Riskerna för att

en privat utförare av egenintresse skulle kunna utnyttja den nya bestämmelsen på ett sätt som bidrar till en överdriven konsumtion av hemtjänstinsatser bedöms som små.

Bestämmelserna bedöms inte kunna leda till normering eftersom det inte föreslås bli någon skyldighet för kommunen att tillämpa bestämmelsen. Av samma anledning bedöms inte heller finansieringsprincipen bli tillämplig.

Kommunernas ekonomi och styrning

Det finns i dagsläget inte någon forskning som pekar på att äldre personer skulle ta äldreomsorg i anspråk utan att behöva sådana tjänster. Det bedöms inte heller vara fallet vid olika former av förenklat beslutsfattande. Vanligtvis försöker äldre klara sig själva så länge det bara går. Det visar sig bl.a. i Socialstyrelsens mätning från 2001 där endast en procent av alla beslut om äldreomsorg innebar någon form av avslag. Vidare framkommer i SOU 2017:21 att den typiska äldreomsorgstagaren är en ensamstående kvinna som är 85 år gammal och att de sökande oftast har tämligen stora omvårdnadsbehov redan vid ansökningstillfället. Under 2015 hade 375 000 personer i åldersgruppen 65 år och äldre någon form av biståndsbeslutad socialtjänstinsats, varav 60 procent hade hemtjänst i ordinärt boende. Målgruppen som är i behov av hemtjänst bedöms inte öka med det nu aktuella förslaget, eftersom kommunen har goda möjligheter att genom sina beslut styra utbudets omfattning och prissättning på ett sådant sätt att kommunen når önskad effekt. I Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) kommun- och landstingsdatabas Kolada finns uppgifter från brukarundersökningar och finansiella nyckeltal. Där framgår att Linköpings kommun som under en följd av år arbetat med förenklade former för handläggning finns bland de 25 procent av kommunerna som har lägst kostnad för hemtjänst, högt omdöme i fråga om inflytande för brukare och tillräckligt med tid, och god personalkontinuitet. I andra bedömningsfrågor som hur personalen utför sina arbetsuppgifter finns Linköping bland de 50 procent av kommunerna som ligger i mitten.

Kommunernas administrativa kostnader förväntas minska om befogenheten att erbjuda hemtjänst till äldre personer utan föregående behovsprövning används. Ökat arbete med kvalitet genom både uppföljning och förbättringsarbete förväntas leda till bättre kvalitet och effektivitetsvinster. Genom förslaget ges kommunerna möjligheter att förstärka inslagen av förebyggande insatser genom att tillgängliggöra hemtjänstinsatser av mer generell natur i ett tidigt skede, vilket kan minska eller skjuta upp behovet av mer omfattande äldreomsorg. Då förslaget innebär att äldre personer kan fasas in i äldreomsorgen i ett tidigare skede ökar kunskaperna om vilka åtgärder som har störst potential att stärka funktionsförmågan hos äldre, vilket i sin tur bedöms kunna minska kostnaderna för äldreomsorgen i ett längre perspektiv. Ett ökat inslag av förebyggande insatser ökar även möjligheterna att kunna erbjuda insatser som på ett mer träffsäkert sätt svarar mot den enskildes behov, när behovet av stöd ökar och det blir aktuellt med en individuell behovsprövning.

Prop. 2017/18:106 Med den nya bestämmelsen följer ett behov att följa hur kommunernas kostnader och effektivitet förändras. Som ett första steg föreslås Socialstyrelsen få i uppdrag att närmare analysera och ge förslag på hur statistikuppgifter om de insatser som beviljas utifrån den nya bestämmelsen på lämpligt sätt kan redovisas

Konsekvenser för företag

Förslaget medför inte att företag påförs skyldigheter eller särbehandlas. Förslaget ger kommunerna utökade befogenheter inom socialtjänstens område och innebär inga förändringar när det handlar om kommunernas möjligheter att ingå avtal med privata aktörer på området. Företagens konkurrensförhållanden påverkas inte. Förslaget ger kommunerna möjlighet att inte genomföra en utredning i sådana typer av ärenden där de anser att det är obehövligt. Förslaget syftar till att möjliggöra att den enskilde får mer att bestämma över vilket stärker utförarnas, både offentliga och privata, möjligheter att utforma en mer individanpassad hjälp. Det bedöms få positiva konsekvenser inte minst för mindre företag med specialiserad inriktning i sitt tjänsteutbud.

8 Författningskommentar

4 kap.

2 a § Socialnämnden får utan föregående behovsprövning erbjuda hemtjänst till äldre personer.

Ett sådant erbjudande förutsätter att den äldre personen har informerats om:

1. i vilken utsträckning och på vilket sätt han eller hon kan påverka utförandet av insatserna,

2. på vilket sätt kommunen följer upp insatserna, och

3. rätten att alltid kunna ansöka om bistånd enligt 1 §.

Kommunen ska följa upp insatserna med utgångspunkt i kommunens riktlinjer, insatsernas kvalitet enligt 3 kap. 3 § och värdegrunden i 5 kap. 4 §.

Paragrafen, som är ny, behandlas i avsnitt 5. Första stycket har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

I paragrafen anges att socialnämnden utan föregående behovsprövning får erbjuda hemtjänst till äldre personer under förutsättning att personen har fått viss information. Kommunen kan i sina riktlinjer ange vilken ålder personen ska ha för att erbjudas hemtjänst enligt bestämmelsen. Den äldre personen ska ansöka om hemtjänst hos socialnämnden som prövar ansökan utifrån kommunens riktlinjer t.ex. mot ålderskrav och kommunens ansvar enligt bestämmelserna i 2 a kap. socialtjänstlagen (SoL). Bestämmelsen innebär inte någon inskränkning av enskildas rätt att ansöka om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL eller för kommunens skyldighet att enligt 11 kap. 1 § SoL utreda och pröva sådana ansökningar.

Den nya bestämmelsen innebär inte heller någon ändring avseende bosättningskommunens respektive vistelsekommunens ansvar för att ge insatser till enskilda.

Av *första stycket* följer att hemtjänst får erbjudas utan föregående behovsprövning. Hemtjänst är ett samlingsbegrepp för olika typer av insatser som den enskilde kan få i syfte att underlätta den dagliga livsföringen. Begreppet är inte definierat i SoL men avser serviceuppgifter, personlig omvårdnad och trygghetslarm. Beträffande den närmare innebörden av begreppet hemtjänst hänvisas till avsnitt 5.2.

Av *andra stycket* följer att den äldre personen ska ha fått information om förutsättningarna för erbjudandet. Informationen ska ges på ett sådant sätt att den äldre personen kan tillgodogöra sig den. Om biståndshandläggaren bedömer att den äldre inte förmår tillgodogöra sig informationen ska en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL avseende rätten till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL göras.

I *första punkten* anges att den äldre personen ska ha fått information om i vilken utsträckning och på vilket sätt han eller hon kan påverka utförande av insatserna inom ramen för de insatser respektive kommun tillhandahåller utan föregående behovsprövning. Som exempel kan nämnas möjligheten att få välja insatser inom ramen för ett visst antal beviljade timmar.

I *andra punkten* anges att den äldre personen ska ha fått information om på vilket sätt kommunen följer upp insatserna. Utgångspunkten för uppföljningen anges i tredje stycket.

I *tredje punkten* anges att personen ska ha fått information om rätten att alltid kunna ansöka om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Även om kommunen erbjuder hemtjänst utan föregående behovsprövning kvarstår således kommunens skyldighet att göra en biståndsprövning enligt 4 kap.1 § om den äldre personen vill det eller om kommunen bedömer att en utredning enligt 11 kap. 1 § bör göras exempelvis för att den äldre behöver mer hemtjänst än vad som erbjuds enligt den nya bestämmelsen.

Av paragrafens *tredje stycke* framgår att kommunen ska följa upp insatserna med utgångspunkt i de riktlinjer som kommunen har fastställt. Kommunen ska även följa upp att insatserna för den enskilde är av god kvalitet enligt 3 kap. 3 § SoL. Vidare ska kommunen följa upp att insatserna och det bemötande som äldre får vid ansökan, beslut och genomförande överensstämmer med värdegrunden i 5 kap. 4 § SoL. Eftersom insatserna föreslås kunna erbjudas utan föregående behovsprövning blir utgångspunkten för uppföljningen den enskildes uppfattning om utförandet av insatserna.

Sammanfattning av promemorian Om förenklat beslutsfattande och särskilda boendeformer för äldre (Ds 2017:12)

Promemorian Om förenklat beslutsfattande och särskilda boendeformer för äldre har utarbetats inom Socialdepartementet. I promemorian föreslås nya bestämmelser införas i socialtjänstlagen (2001:453).

Enligt gällande regler ska ett ärende utredas och en bedömning av behov göras innan beslut om att bevilja viss insats kan fattas. Den ordningen uppfattas i vissa fall som onödigt byråkratisk och den kan även vara svår att förstå för enskilda personer. Kommunerna föreslås få befogenhet att under vissa förutsättningar kunna bevilja äldre personer vissa insatser inom äldreomsorgen utan föregående individuell biståndsprovning. Syftet med de föreslagna reglerna är att ge de kommuner som så önskar möjlighet att bevilja äldre kvinnor och män insatser inom äldreomsorg på ett enklare sätt och med större utrymme för självbestämmande.

Enligt gällande regler ska kommunerna inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor i behov av särskilt stöd. I princip gäller att samtliga platser inom särskilda boendeformer för äldre ska ha samma kapacitet. Detta har lett till att personer som inte behöver dygnet runt omvårdnad har fått allt svårare att få plats på särskilt boende. Kvarboendet har av bl.a. ekonomiska och organisatoriska skäl kommit att prioriteras även när den enskilde önskar flytta till ett tryggare boende. Kommunerna föreslås få befogenhet att inrätta särskilda boendeformer för äldre människor som behöver stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service. Förslaget syftar till att ge de kommuner som så önskar möjlighet att inrätta särskilda boendeformer för äldre som inte behöver omvårdnad dygnet runt.

De föreslagna bestämmelserna är inte tvingande utan ger kommunerna nya möjligheter att organisera och styra sin äldreomsorg. Kommunerna kan välja att erbjuda tjänster som till omfattning och därmed kostnad är fördefinierade till en specifik målgrupp av äldre personer över en viss ålder. Tidiga insatser som är lätt tillgängliga kan medföra att behov av mer omfattande insatser kan skjutas fram. Ett minskat fokus på utredande förväntas leda till minskad administration och möjlighet att öka fokus på uppföljning och kvalitet.

Kommunerna kan också välja att erbjuda dem som behöver äldreomsorg att flytta till ett särskilt boende för stöd, hjälp och annan lättåtkomlig service. Det är en insats som kan leda till att kommunen får en effektivare äldreomsorg.

De äldre får där de föreslagna bestämmelserna tillämpas en mer lätt tillgänglig äldreomsorg och mer att själva bestämma över i fråga om vad, hur och när deras service och hjälp ska utföras. De äldre som kan erbjudas plats på ett särskilt boende enligt den föreslagna nya bestämmelsen får möjlighet till ett boende som kan upplevas som tryggare. Fler boenden medför också möjlighet till ökad mångfald.

Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453)
dels att 4 kap. 2 § och 5 kap. 5 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 5 kap. 5 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

2 §

Socialnämnden får ge bistånd utöver vad som följer av 1 § om det finns skäl för det.

Socialnämnden får utan föregående behovsprövning erbjuda insatser som avses i 5 kap. 5 a § till en äldre person under förutsättning att han eller hon har informerats om:

- 1. i vilken utsträckning och på vilket sätt han eller hon kan påverka utförandet av insatserna,*
- 2. på vilket sätt kommunen följer upp insatserna, och*
- 3. rätten att alltid kunna ansöka om bistånd enligt 1 §.*

5 kap.

5 §

Socialnämnden ska verka för att äldre människor får goda bostäder och ska ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service.

Kommunen ska inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd.

Kommunen får även inrätta särskilda boendeformer för äldre människor som behöver stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service.

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.

5 a §

Kommunen får erbjuda insatser till äldre människor enligt de riktlinjer som kommunen fastställer. Dessa insatser är

1. hemtjänst,
2. trygghetslarm,
3. matservice,
4. korttidsplats,
- och
5. samtalsstöd och rådgivande insatser.

Kommunen ska följa upp insatserna som har erbjudits med utgångspunkt i kommunens riktlinjer, insatsernas kvalitet enligt 3 kap. 3 § och värdegrunden i 4 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

Följande remissinstanser har yttrat sig: Justitieombudsmannen, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Härnösand, Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg, Myndigheten för vård och omsorgsanalys, Diskrimineringsombudsmannen, Myndigheten för delaktighet, Statskontoret, Konkurrensverket, Upphandlingsmyndigheten, Skatteverket, Boverket, Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, Avesta kommun, Bromölla kommun, Dorotea kommun, Enköpings kommun, Flens kommun, Göteborgs kommun, Kalmar kommun, Kils kommun, Kävlinge kommun, Linköpings kommun, Lunds kommun, Malmö kommun, Melleruds kommun, Mullsjö kommun, Mönsterås kommun, Nora kommun, Norbergs kommun, Norrtälje kommun, Partille kommun, Skellefteå kommun, Stockholms kommun, Storumans kommun, Sundsvalls kommun, Sunne kommun, Tanums kommun, Torsby kommun, Trelleborgs kommun, Töreboda kommun, Vansbro kommun, Värmdö kommun, Åstorps kommun, Örkelljunga kommun, Örnsköldsviks kommun, Östhammars kommun, Blekinge läns landsting, Norrbottens läns landsting, Skåne läns landsting, Uppsala läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete, Linköpings universitet, Institutionen för samhälls- och välfärdsstudier, Sveriges Kommuner och Landsting, Föreningen Sveriges Socialchefer, SACO, Vision, Kommunal, Vårdföretagarna, Pensionärernas riksorganisation, SPF seniorerna, SKPF pensionärerna, Riksförbundet pensionärsgemenskap.

Myndigheten för vård och omsorgsanalys, Nora kommun, Norbergs kommun, Partille kommun, Torsby kommun, Åstorps kommun, Örkelljunga kommun, Blekinge läns landsting, Skåne läns landsting, Uppsala läns landsting, Linköpings universitet, Vision och SKPF pensionärerna har avstått från att yttra sig.

Inkomna remissvar från instanser utöver remisslistan

Riksföreningen för socialt ansvarig samordnare, Sveriges arbetsterapeuter, Folkkampanjen för sjukvården.

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att det i socialtjänstlagen (2001:453) ska införas en ny paragraf, 4 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

2 a §

Utöver vad som följer av 1 § får socialnämnden erbjuda hemtjänst till äldre personer utan föregående behovsprövning.

Ett sådant erbjudande förutsätter att den äldre personen har informerats om:

- 1. i vilken utsträckning och på vilket sätt han eller hon kan påverka utförandet av insatserna,*
- 2. på vilket sätt kommunen följer upp insatserna, och*
- 3. rätten att alltid kunna ansöka om bistånd enligt 1 §.*

Kommunen ska följa upp insatserna med utgångspunkt i kommunens riktlinjer, insatsernas kvalitet enligt 3 kap. 3 § och värdegrunden i 5 kap. 4 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-01-18

Närvarande: F.d. justitieråden Karin Almgren och Ella Nyström samt justitierådet Dag Mattsson

Förenklat beslutsfattande om hemtjänst för äldre

Enligt en lagrådsremiss den 21 december 2017 har regeringen (Socialdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Catrin Lidbom, biträdd av kanslirådet Anna Gralberg.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I lagrådsremissen föreslås att det i 4 kap. socialtjänstlagen ska införas en ny paragraf, 2 a §, enligt vilken socialnämnden, utöver vad som följer av 1 §, får erbjuda hemtjänst till äldre personer utan föregående behovsprövning. Erbjudandet förutsätter att den äldre personen informerats om bl.a. i vilken utsträckning och på vilket sätt han eller hon kan påverka utförandet av insatserna och att det alltid finns en rätt att i stället ansöka om bistånd enligt 1 §. Om den enskilde inte uppfyller de i 2 a § uppställda förutsättningarna ska en behovsprövning enligt 1 § göras. Ett beslut enligt 2 a § kan enbart överklagas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i kommunallagen (2017:725). Avsikten är att en enskild som inte låter sig nöjas med ett beslut enligt 2 a § ska påkalla en behovsprövning enligt 1 §. Beslut enligt den paragrafen kan bli föremål för förvaltningsrättsligt överklagande.

Syftet med lagstiftningen uppges vara att möjliggöra för kommuner att på ett enklare sätt bevilja äldre personer insatser enligt socialtjänstlagen och ge dem större utrymme för delaktighet och självbestämmande vid utförandet av insatserna. Enligt Lagrådets uppfattning medför förslagen emellertid ett mer komplicerat regelsystem med två alternativa sätt för den enskilde att erhålla önskade insatser. Efter att ha informerats om bl.a. rätten att få sina behov prövade enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen förväntas den enskilde ha en uppfattning i frågan om ansökningen bör prövas enligt denna paragraf eller enligt den nu föreslagna bestämmelsen.

Tillämpningen av bestämmelserna ställer krav på biståndshandläggaren att vara lyhörd för den enskildes behov, trots att någon utredning inte görs, och kunna bedöma om denne har förmåga att tillgodogöra sig den information som ges. Enligt förslaget ska en uppföljning av biståndsinsatserna göras. Det är angeläget att biståndshandläggaren i samband med uppföljningen tar upp frågan om det behövs ytterligare bistånd.

Socialtjänstlagen har karaktär av ramlag med tämligen vida möjligheter att hantera olika ärenden på det sätt som är lämpligt i det enskilda fallet. Enligt Lagrådets mening kan det ifrågasättas om inte de fördelar i form av delaktighet och flexibilitet som åsyftas med lagstiftningen kan erhållas redan genom en tillämpning av befintliga bestämmelser. Gällande regelverk ger också utrymme för att i enkla ärenden begränsa utredningsinsatserna.

Den föreslagna paragrafen innehåller ett undantag från det krav på behovsprövning som uppställs i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. En kommun får erbjuda hemtjänst till äldre personer utan att något behov av insats finns. Lagrådet förordar därför att första stycket i paragrafen utformas på följande sätt.

Socialnämnden får utan föregående behovsprövning erbjuda hemtjänst till äldre personer.

Redan i dag finns enligt 2 kap. 7 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter möjligheter för en kommun att utan föregående behovsprövning tillhandahålla servicetjänster åt den som fyllt 67 år för att förebygga skador, olycksfall eller ohälsa. Motiven till införandet av dessa bestämmelser överensstämmer i stora delar med dem som ligger till grund för förslagen i remissen. Servicetjänster kan vara av vitt skilda slag och innefattar det som avses med hemtjänst i remissen, med undantag för sådana insatser som utgör personlig omvårdnad (se prop. 2005/06:115 s. 146 ff. och prop. 2008/09:21 s. 97).

Den nu föreslagna paragrafen synes alltså omfatta även det som redan regleras i befogenhetslagen. Det kan därför ifrågasättas om inte dessa bestämmelser blir överflödiga. Detta behandlas inte i remissen men bör undersökas i det fortsatta beredningsarbetet.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 mars 2018

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, M Johansson, Baylan, Hallengren, Bucht, Hultqvist, Hellmark Knutsson, Bolund, Bah Kuhnke, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Skog, Ekström, Fritzon, Eneroth

Föredragande: statsrådet Lena Hallengren

Regeringen beslutar proposition Förenklat beslutsfattande om hemtjänst för äldre