

Insatser utan individuell behovsprövning i hemtjänsten

Förslag till beslut

1. Direktionen för Kommunalförbundet Sjukvård och omsorg i Norrtälje beslutar att under 2026 införa insatser utan individuell behovsprövning av hemtjänst inom äldreomsorgen för invånare över 80 år. Beslutet gäller under förutsättning att den nya socialtjänstlagen (2025:000) träder i kraft under 2025.
2. Direktionen för Kommunalförbundet Sjukvård och omsorg i Norrtälje beslutar att följa upp beslutet ett år efter införandet.

Ann-Sophie Holgersson
Förbundsdirektör

Sammanfattning

Ärendet redogör för att Kommunalförbundet Sjukvård och omsorg i Norrtälje inför insats utan individuell behovsprövning för äldre personer enligt 11 kap. 5 § Socialtjänstlagen (2025:000). Ärendet är reserverad till att ny socialtjänstlag inte ännu är beslutad.

Den nya Socialtjänstlagen har fokus på en socialtjänst med ökad tillgänglighet, fler insatser utan föregående biståndsbeslut samt ökat främjande och förebyggande perspektiv. Genom införande av insats utan individuell behovsprövning under 2026 kan förvaltningen ställa om till en organisation som är anpassad till detta under innevarande verksamhetsår.

Förvaltningens förslag är att kommuninvånare som är 80 år eller äldre utan individuell behovsprövning, beviljas hemtjänstinsatser i form av: trygghetslarm, städ, tvätt, inköp, promenad, ledsagning samt avgiftsfri avlösning i hemmet vid anhängvård. Kommunens invånare har alltid rätt att ansöka om bistånd och få den individuellt prövad och beslutad enligt 4 kap. 1 § Socialtjänstlagen.

Förslaget väntas i ett längre perspektiv ha bäring på hållbar ekonomi, med minskat behov av omfattande insatser som resultat av förebyggande och främjande insatser. Ett led i ett omställningsarbete inom äldreomsorgen till mer insatser i ordinärt boende.

Beskrivning av ärendet

Nuvarande lagstiftning

Den 1 juli 2018 började en ny bestämmelse i Socialtjänstlagen (2001:453) gälla. Bestämmelsen innebär att ansvarig nämnd enligt 4 kap. 2 § får erbjuda hemtjänst till äldre personer utan föregående individuell behovsprövning. Förutsättning för detta är att nämnden informerar invånaren om:

1. Hur den äldre kan påverka insatsernas utförande
2. hur insatserna följs upp samt
3. om rätten att alltid kunna söka om bistånd med individuell behovsprövning enligt 4 kap. 1 §.

Insatser som erbjuds utan föregående handläggning är inte tänkta att följas upp med utgångspunkt i den enskildes behov utan följs upp med utgångspunkt i:

1. enskildes uppfattning om insatserna,
2. hur insatserna motsvarar kommunens riktlinjer och
3. hur insatserna förhåller sig till kravet på god kvalitet enligt 3 kap. 3 § Socialtjänstlagen (2001:453) och till värdegrunden såsom den kommer till uttryck i 5 kap. 4 § Socialtjänstlagen (2001:453).

I samband med uppföljningen ska dock biståndshandläggare alltid ta upp frågan om det behövs ytterligare insatser. Beslutet är inte överklagningsbart genom förvaltningsbesvär utan kan enbart bli föremål för domstolsprövning genom så kallad laglighetsprövning enligt 13 kap. Kommunallagen (2017:725).

Vilka hemtjänstinsatser som inkluderas, i vilken omfattning samt vilka åldrar som ska ges rätt till insatserna lämnas till kommunen att bestämma. Gällande insatser kan det både vara serviceinsatser och hushållets skötsel så som städ, inköp och tvätt samt personliga omsorgsinsatser för fysiska, psykiska och sociala behov som att äta, förflytta sig, sköta hygien, ledsagning eller hjälp att bryta social isolering.

Syftet med bestämmelsen om förenklad handläggning för äldre är att minska resurskrävande utredningsarbete för nämndens biståndshandläggare till förmån för komplexa ärenden samt

uppföljningar. Syftet är även ett ökat självbestämmande och brukarinflytande för kommunens invånare och att förstärka det förebyggande arbetet genom att göra tidiga insatser tillgänglig för kommunens äldre invånare och på så sätt minska eller skjuta upp behovet av mer omfattande äldreomsorg.

Omställning till ny socialtjänstlag

Den 1 juli 2025 väntas den nya Socialtjänstlagen träda i kraft. Propositionen som regeringen tog beslut om 2025-01-23 innehåller åtta huvudförslag. Tre av dessa huvudförslag är att socialtjänsten ges möjlighet att ge insatser utan individuell behovsprövning samt att socialtjänsten ska arbeta förebyggande och vara lätt tillgänglig. I den nya lagen tas paragrafen som rör förenklat beslutsfattande bort då lagen i stort öppnar möjligheten för en kommun att erbjuda insatser utan individuell behovsprövning.

Utifrån de möjligheter nya socialtjänstlagen ger att erbjuda insatser utan individuell behovsprövning kan kommunalförbundet redan nu förbereda sig. Förvaltningen kan redan nu ställa om organisationen och dess personella resurser till ökad tillgänglighet och ökat förebyggande perspektiv.

Den nya Socialtjänstlagen ställer krav på att socialtjänsten gör förflyttningar. Dessa förflyttningar kan kännas igen från lagtextens syfte med förenklad handläggning ovan beskrivet. Från akut till förebyggande, från slutet till lätt tillgängligt, från organisationens funktion till invånarens perspektiv, från administrativa sysslor till socialt arbete och slutligen från insatsstyrd till behovsstyrd.

Genom införandet av insats utan individuell behovsprövning tar förvaltningen ett steg, av många, i den större förflyttning förvaltningen behöver göra i och med den nya Socialtjänstlagen.

Tidigare erfarenheter Norrtälje

Förenklad handläggning, som kan liknas vid insats utan individuell behovsprövning, har tidigare funnits i Norrtälje. TioHundranämnden, som ansvarade för sjukvård och omsorg i Norrtälje fram till den 31 december 2015, fattade enligt sammanträdesprotokoll 2008-09-22, § 137, beslut att godkänna framtagna plan avseende förenklad biståndsbedömning för trygghetslarm och matlådor för individer 75 år och äldre i Norrtälje kommun. Under åren justerades vilka insatser som ingick i den förenklade handläggningen samt omfattning av dem fram till att möjligheten till förenklad handläggning avslutades genom direktionens beslut 2022-04-14 (Dnr: 2022-000171-739). Orsaken till att möjligheten avslutades var att TioHundranämnden, senare Kommunalförbundet sjukvård och omsorg i Norrtälje, tog beslut med

felaktig laghänvisning. Under perioden fattades beslut enligt Socialtjänstlagens 4 kapitel § 1, vilket är en felaktig laghänvisning då beslut inte kan fattas utan att pröva behovet enligt denna lagparagraf.

Vid införandet var förvaltningens intention klar men lagligheten inte fullt utredd i förhållande till vad som är möjligt utifrån olika lagar.

Andra kommuners erfarenheter

Hemtjänstindex 2024 visar att 58 av Sveriges 290 kommuner erbjuder förenklad biståndsbedömning. Åldersgränsen varierar från 65 till 80 år, de vanligaste insatserna är trygghetslarm, städ, tvätt, inköp och matdistribution, utifrån tid handlar det om totalt sex till åtta timmar i månaden.

Det finns de kommuner som utöver serviceinsatser (som praktisk hjälp med bostadens skötsel) erbjuder omsorgsinsatser (för fysiska, psykiska och sociala behov):

- Gävle, Tranås, Söderhamn erbjuder bland andra avlösning för anhörigvårdare,
- Götene, Nordmaling och Katrineholm erbjuder bland andra promenad,
- Östersund erbjuder egenvård och apoteksärenden,
- Nordmaling tillsyn via kamera
- Tranås och Götene som bland andra erbjuder samhällsärende/ärende.

Uppföljningar visar att minskandet av byråkrati och utredning, som förenklad handläggning leder till, upplevs positivt av kommuninvånarna.

En farhåga i införandet av insats utan individuell behovsprövning är att det leder till mindre personlig kontakt med kommunens äldre invånare vilket gör att andra behov kan missas samt att många som önskar insatser utan individuell behovsprövning ofta är i behov av mer omfattande insatser inom kort. Den nya socialtjänstlagens uppdrag om främjande och förebyggandeperspektiv och ökad tillgänglighet kommer allteftersom socialtjänstens anpassning till den nya socialtjänstlagen att motverka detta samt att hemtjänstpersonalens kontakt med invånarna kvarstår.

Förslag

Insatserna i förslaget är i grunden serviceinsatser (inköp, städ, tvätt och trygghetslarm) med tillägg av insatser som främjar en god hälsa, motverkar ofrivillig ensamhet samt stödjer kommunens anhörigvårdare (promenad, ledsagning och avlösning). Gällande

ålderskriteriet är det satt till 80 år då kommuninvånarna lever allt längre, är friskare samt att det vid 80 års ålder sker en tydlig ökning av personer i behov av hemtjänst.

Förvaltningen föreslår att följande insatser samt vägledande principer införs.

Insatser:

- Trygghetslarm
- Städ (två rum och kök samt toalett, en gång var tredje vecka)
- Tvätt (en gång varje vecka)
- Inköp (en gång varje vecka)
- Promenad (två timmar varje vecka)
- Ledsagning (fyra timmar i månaden)
- Avlösning (tio timmar i månaden).

Vägledande principer:

- Invånaren ska vara 80 år
- Invånaren ska vara folkbokförd i Norrtälje kommun
- Invånaren ska inte ha några pågående hemtjänstinsatser
- Maka/make alternativt sammanboende ska även den uppfylla kraven
- Invånare ska själv kunna ansöka om insatserna och själv kunna vara delaktig i planeringen av hur hjälpen ska genomföras. Insatsen avlösning undantaget.
- För insatsen avlösning ska det finnas en anhängigvårdare som i det egna hemmet långvarigt vårdar den äldre personen.

Även efter införandet kommer möjligheten för enskilda att ansöka om bistånd på nuvarande sätt med stöd av 4 kap. 1 § Socialtjänstlagen att finnas kvar.

Ekonomiska konsekvenser

I en omvärldsspaning av förenklad handläggning (som att likna vid insatser utan individuell behovsprövning) har andra kommuners uppföljningar inte visat på någon omfattande ökning av invånare med hemtjänst eller ökade kostnader.

Huddinge kommun som tillhandahåller städ, inköp, tvätt och trygghetslarm för kommunens invånare över 75 år har inte haft ökade kostnader sedan införandet. Sundsvalls kommun som erbjuder sina kommuninvånare över 80 år insatser i form av: trygghetslarm, matdistribution, inköp, tvätt, städ och social aktivitet följde utvecklingen noggrant initialt efter införandet 2021 men då det inte

blev några stora volymer så gjordes ingen mer omfattande utvärdering. Nacka kommun erbjuder sedan 2012 en möjlighet att ansöka om serviceinsatser med förenklad handläggning.

Under den första tolv månadersperioden ökade antalet som hade hemtjänst med serviceinsatser enbart marginellt.

Ett beslut om insats utan individuell behovsprövning skulle, för kommunalförbundet, innebära ett minskat antal ärenden som behöver utredas. Idag är den administrativa bördan för biståndshandläggarna lika stor oavsett mängden insatser som en invånare har. Analysen är således att ett beslut skulle resultera i frigörande av tid för biståndshandläggare med en resursförflyttning till förebyggande insatser, komplexa ärenden samt till uppföljningar. Analysen blir vidare att förvaltningen, i förlängningen, även för dessa invånare, minskar risken för ökade behov.

På kommunalförbundet ledde sex ansökningar om hemtjänst under 2024, efter individuell behovsprövning, till avslag.

Av Norrtäljes 4504 hemtjänstkunder över 80 år har idag 1118 personer trygghetslarm och någon form av serviceinsats (städ, tvätt, inköp). I januari 2025 var det 863 invånare över 80 år som endast var beviljade serviceinsatser, beviljad tid var 4526 timmar, utförandegraden var 88,1 % och förvaltningen betalade 2 165 780 kronor i januari 2025, vilket bedöms vara en normal månad.

Av Norrtäljes 5365 hemtjänstkunder över 75 år har idag 1411 personer trygghetslarm och någon form av serviceinsats (städ, tvätt, inköp). I januari 2025 var det 1023 invånare över 75 år som endast var beviljade serviceinsatser, beviljad tid var 5492 timmar, utförandegraden var 88,1 % och förvaltningen betalade 2 640 120 kronor i januari 2025, vilket bedöms vara en normal månad.

I januari 2025 var det 367 invånare som var beviljade ledsagning, avlösning eller promenad, beviljad tid var 2574 timmar, utförandegraden var 88,1 % och förvaltningen betalade 1 244 394 kronor i januari 2025, vilket bedöms vara en normal månad. Observera att invånarna kan ha varit beviljade andra insatser så som omsorgsinsatser.

Av 291 invånare som i januari 2023 var beviljade promenad som insats var 193 personer över 80 år. 22 personer av 291 hade inga omsorgsinsatser beviljade och 14 personer av dessa var över 80 år. Av 321 invånare som i januari 2025 var beviljade ledsagning och/eller avlösning var 195 personer över 80 år. 55 av 321 hade inga

omsorgsinsatser beviljade och av dessa var 29 personer av dessa var över 80 år.

Med utgångspunkt i andra kommuners analys samt förvaltningens underlag, är bedömningen att ett beslut om insats utan individuell behovsprövning initialt berör få invånare vilket innebär att de ekonomiska konsekvenserna gällande förvaltningens kostnader för hemtjänst blir oförändrade. Kostnaderna för utförda timmar för aktuella insatser kan bli långsamt ökande, men väntas följa ett minskat behov av omfattande insatser som ett resultat av de förebyggande och främjande insatserna.

De ekonomiska konsekvenserna gällande förvaltningens kostnader för handläggning förutses bli oförändrad då det handlar om en omfördelning av personella resurser till ökad tillgänglighet och ökat förebyggande perspektiv.

I den granskning som konsultföretaget InRikta AB genomförde på uppdrag av Norrtälje kommun (direktionsprotokoll 2024-03-21 § 28) konstateras att de kommunala verksamheter som KSON ansvarar för har låg kostnadsnivå jämfört med andra, hög effektivitet och låg nettokostnadsavvikelse samtidigt som kvaliteten upplevs som hög. Senast bekräftat i Socialstyrelsens äldre undersökning (direktionsprotokoll 2025-02-13 § 17).

InRikta lyfter vidare fram att äldreomsorgen i Norrtälje i jämförelse med andra kommuner i landet har ett relativt lågt antal timmar beviljad hemtjänst per månad och brukare, att jämföras med en hög andel brukare i särskilda boenden. InRiktas slutsatser och rekommendationer är till följd att omställningsarbete behövs inom äldreomsorgen till mer insatser i ordinärt boende. Förslaget från förvaltningen är ett steg i en sådan omställning och innebär att hemtjänstinsatser kan nyttjas tidigt, tillgängliggöras enkelt för invånare utan behovsprövning.

Effekter för sammanhållen vård och omsorg

Införandet av insats utan individuell behovsprövning förväntas ge positiva effekter vad gäller sammanhållen vård och omsorg. En minskad mängd ärenden som behöver utredas innebär att resurser frigörs på kommunalförbundets myndighetsavdelning.

Resurser som frigörs kan, i enlighet med nya socialtjänstlagen, användas i uppsökande verksamhet, ökad tillgänglighet samt främjande och förebyggande insatser. Målet med detta är att skjuta

upp invånarnas behov av komplexa och omfattande insatser inom både vård och omsorg.

Insats utan individuell behovsprövning förväntas vidare underlätta för andra aktörer inom vård och omsorg att vägleda kommunens invånare till hemtjänst och dess insatser då vägen dit förhoppningsvis upplevs mindre formell och krånglig.

Barnperspektiv

Ärendet bedöms inte ha någon särskild påverkan ur ett barnperspektiv.

Förvaltningens synpunkter

Att under 2026 införa insats utan individuell behovsprövning för invånarna i Norrtälje kommun skulle öka delaktigheten och självständigheten för kommunens äldre invånare. För invånaren försvinner delmoment i ansökan om hemtjänst då handläggning av ansökan inte innebär något insamlande eller bedömning av information om invånarens hälsa och förmågor. Detta minskar i sin tur risken att invånaren, i kontakt med handläggare, upplever att dennes behov av stöd ifrågasätts.

Med utgångspunkten att kommunens äldre invånare inte ansöker om hjälp och stöd från hemtjänsten som de inte är i behov visar kommunalförbundet på tillit till invånarna och överlämnar bedömningen till invånarna själva om vilket behov av stöd och hjälp de har.

Genom införandet av insats utan individuell behovsprövning tar förvaltningen ett steg i riktningen mot ny Socialtjänstlag. Insats utan individuell behovsprövning bidrar till förvaltningens tre strategiska inriktningar (direktionsprotokoll 2024-12-12 § 144):

- God och nära vård och omsorg + hållbar socialtjänst
- Ökad självständighet och trygghet med välfärdsteknik
- Förebyggande insatser och prevention.

Beslut skickas till

Region Stockholm (registrator.rlk@regionstockholm.se) och (registrator.hsf@regionstockholm.se) Norrtälje kommun (kommunstyrelsen@norrtalje.se)

TJÄNSTEUTLÅTANDE

Datum: 2025-04-14

Dnr: KSON 2025-131