



Länsstyrelserna



Rättssäkerheten vid ansökan om hemtjänstinsatser



■ Rättssäkerheten vid ansökan om hemtjänstinsatser

Redovisning av tillsyn i sex län

Meddelande	nr 2007:01
Referens	Martin Christensen, Rättsavdelningen Sociala funktionen, december 2006
Kontaktperson	Martin Christensen, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Direkttelefon 036-39 51 25, e-post martin.christensen@f.lst.se
Webbplats	www.f.lst.se
ISSN	1101-9425
ISRN	LSTY-F-M—07/01--SE
Upplaga	270 ex.
Tryckt på	Länsstyrelsen i Jönköpings län, 2007
Miljö och återvinning	Rapporten är tryckt på miljömärkt papper och omslaget består av PET-plast, kartong, bomullsväv och miljömärkt lim. Vid återvinning tas omslaget bort och sorteras som brännbart avfall, rapportsidorna sorteras som papper.

© Länsstyrelsen i Jönköpings län 2006

Förord

I föreliggande rapport redovisas resultatet av en länsövergripande tillsyn av rättssäkerheten för enskilda i samband med att de ansöker om olika hemtjänstinsatser. Tillsynen, som genomförts i sex län av och omfattat 16 kommuner, har haft ett gemensamt upplägg och genomförts med utgångspunkt från sex bedömningskriterier av central betydelse för att säkerställa en rättssäker handläggning.

Syftet med tillsynen har varit att uppmärksamma och påtala eventuella brister i handläggningen av ansökningar om hemtjänst för att därigenom stärka den enskildes rättssäkerhet.

De iakttagelser och därav föranledda slutsatser och bedömningar som tillsynen utmynnat i bygger på ett omfattande underlag bestående av intervjuer med pensionärer och granskning av deras akter, intervjuer med de biståndshandläggare som handlagt deras ansökningar samt granskning av styrdokument avseende handlägningsprocessen och kommunala riktlinjer för hemtjänstinsatser. Totalt har 125 pensionärer och 36 biståndshandläggare intervjuats.

Resultatet av tillsynen redovisas dels sammanvägt på övergripande nivå i denna rapport omfattande samtliga kommuner, dels i form av ett tillsynsbeslut för varje kommun.

Länsstyrelserna vill ta tillfället i akt och tacka alla pensionärer och biståndshandläggare som med sin medverkan och sina uppriktiga svar på våra frågor möjliggjort denna tillsyn av ett angeläget område inom äldreomsorgen.

Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning	5
1. Inledning	7
1.1 Bakgrund	7
1.2 Syfte	8
1.3 Bedömningskriterier	8
1.4 Urval, metod och genomförande	9
2. Iakttagelser och resultat	10
2.1 Granskning av styrdokument	10
2.2 Granskning av akter	11
2.3 Intervjuer med pensionärer	13
2.4 Intervjuer med biståndshandläggare	14
3. Slutsatser och bedömningar	19
3.1 Inledning	19
3.2 Styrdokument	19
3.3 Information	20
3.4 Ansökan	22
3.5 Utredning	23
3.6 Bedömning	24
3.7 Beslut	25
4. Reflektioner	27
Referenser	28

Sammanfattning

Länsstyrelserna i Jönköpings, Kronobergs, Hallands, Kalmar, Blekinge och Skåne län har gemensamt granskat rättssäkerheten för enskilda i 16 kommuner i samband med att de ansöker om olika hemtjänstinsatser. Syftet har varit att uppmärksamma och påtala eventuella brister i handläggningen av ansökningar om hemtjänst för att därigenom stärka den enskildes rättssäkerhet.

För att tydliggöra och definiera vilka krav som kan ställas för att tillgodose rättssäkerheten i handlägningsprocessen har sex bedömningskriterier tagits fram. Länsstyrelserna har i sin tillsyn utgått ifrån dessa kriterier, vilka dels styrts tillsynens inriktning, dels de bedömningar som respektive länsstyrelse gjort av de kommuner som granskats. Nedan sammanfattas resultatet av tillsynen med utgångspunkt från länsstyrelsernas bedömningskriterier.

Det ska finnas styrdokument för att säkra rättssäkerheten i handlägningsprocessen.

Länsstyrelserna konstaterar att merparten av granskade kommuner uppfyller eller delvis uppfyller detta krav. Mot bakgrund av att det finns föreskrifter som anger att det ska finnas system för att långsiktigt och kontinuerligt utveckla och säkra verksamhetens kvalitet, anser länsstyrelserna att det är anmärkningsvärt att fyra kommuner inte uppfyller detta krav.

Den enskilde ska ges information om handlägningsprocessen och få den information han/hon behöver för att kunna tillvarata sina rättigheter.

Six kommuner lever inte upp till detta krav och i flertalet endast delvis. En korrekt och begriplig information till den enskilde är genomgående ett kriterium som kommunerna har svårast att tillgodose. Att få information om bl.a. möjligheten att fritt utforma sin ansökan även om kommunala riktlinjer finns är av stor betydelse för den enskildes rättssäkerhet.

Den enskildes ursprungligen uttryckta behov och önskemål ska framgå/dokumenteras i ansökan.

I nästan hälften av kommunerna uppfylls inte detta kriterium. Länsstyrelserna understryker vikten av att den enskildes ursprungliga uttryckta behov och önskemål alltid dokumenteras oavsett om denne ändrar sig eller om behoven bedöms kunna tillgodoses på annat sätt.

Den enskildes behov och önskemål - sociala, fysiska, psykiska och existentiella - ska belysas i utredningen.

Tillsynen visar att endast två granskade kommuner hade utredningar som uppfyller detta krav, medan övriga endast till viss del uppfyllde dem. I flertalet utredningar är behoven beskrivna som insatser som ofta sammanfaller med vad de kommunala riktlinjerna anger. För att skapa en helhetssyn på den enskildes behov vill länsstyrelserna påpeka vikten av att även sociala och, när det är motiverat, psykiska och existentiella behov uppmärksammas.

Den enskildes behov och önskemål ska ligga till grund för bedömningen och hänsyn ska tas utifrån att alla skall ha samma förutsättningar oavsett kön och etnisk tillhörighet.

Av tillsynen framgår att hälften av granskade kommuner uppfyller detta kriterium medan resterande kommuner gör detta till viss del. Länsstyrelserna anser att det är viktigt att förvissa sig om att den enskildes ursprungliga ansökan inte resoneras bort utan att en bedömning görs utifrån alla behov och önskemål som den enskilde har uttryckt.

Beslutet ska omfatta alla den enskildes uttryckta önskemål.

Under tillsynen framkom att sex kommuner uppfyller kravet på utformning av beslut. I övriga kommuner uppfylls kraven delvis. Länsstyrelserna vill påpeka att även om besluten är korrekt skrivna enligt föreskrift och paragraf har det i tillsynen framkommit att kännedomen om de kommunala riktlinjerna gjort att pensionärerna inte framfört sina önskemål eller anpassat dem så att de ligger i linje med det som riktlinjerna anger och att det då följaktligen inte heller finns några avslag.

Tillsynen visar sammantaget att det är kraven på att informera den enskilde om sina rättigheter och att i ansökan ta med alla ursprungliga behov och önskemål som kommunerna oftast inte uppfyller.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

I länsstyrelsernas tillsyn uppdagas regelbundet brister i den formella handläggningen i individuella klagomålsärenden. Under senare år har länsstyrelserna i sydlänen, i likhet med flera forskare¹, uppmärksammat brister även i de system som skall säkra den enskildes rättssäkerhet. Det handlar om att ansökan styrs av utbudet av insatser enligt kommunens riktlinjer/regler istället för av den enskildes behov. Riktlinjerna lämnas ofta ut som information till den enskilde i samband med ansökan. Vid ansökan utöver riktlinjerna sker en förhandling, som resulterar i att den äldre går med på att söka de insatser som handläggaren föreslår och som överensstämmer med insatserna i kommunens riktlinjer. Det innebär att den enskildes önskemål inte dokumenteras som en ansökan, utan anpassas och omformuleras för att passa in i det kommunala utbudet/riktlinjerna.

De äldres behov beskrivs många gånger i termer av insatser där det som beviljas ofta har en standardutformning. Parallellt har uppmärksamats att det i flera kommuner sker en åtstramning vad gäller tilldelning av serviceinsatser och att det i flera kommuner diskuteras att utesluta vissa insatser helt från den kommunala hemtjänsten.

Länsstyrelserna skall enligt regleringsbrevet se till att socialtjänstens verksamhet bedrivs lagenligt. Den enskildes rättssäkerhet är en central fråga i tillsynen. Grundläggande för en rättssäker handläggning är att det är den enskildes önskemål om hjälp och behov som ska ligga till grund för hela handlägningsprocessen. Mot denna bakgrund har det funnits anledning att ta reda på hur handlägningsprocessen inom äldreomsorgen hanteras i relation till lagstiftningen.

I sydlänen, där länsstyrelserna i Blekinge, Hallands, Jönköpings, Kalmar, Kronobergs och Skåne län ingår, finns ett regionalt nätverk för informations- och erfarenhetsutbyte. I syfte att uppnå bättre samordning mellan länsstyrelserna och större genomslagskraft i tillsynen, har tillsynen av rättssäkerheten för den enskilde i samband med ansökan om hemtjänstinsatser genomförts parallellt i dessa län med ett gemensamt upplägg.

¹ Lindelöf & Rönnbäck (2004) *Att fördela bistånd. Om handlägningsprocessen inom äldreomsorgen.*

Dunér & Nordström (2003) *Dilemman i biståndsbedömarnas yrkesutövning.*

1.2 Syfte

Med utgångspunkt från 13 kap. 2 § socialtjänstlagen (SoL) har genomförd tillsyn haft som syfte att uppmärksamma och påtala eventuella brister i handläggningen av ansökningar om hemtjänst för att därigenom stärka den enskildes rättssäkerhet.

Följande frågeställningar har formulerats för att besvara tillsynens syfte:

- Finns styrdokument för handlägningsprocessen?
- Hur ges den enskilde information om handlägningsprocessen?
- Hur hanteras den enskildes uttryckta önskemål om hjälp?
- Vilka metoder finns för att kartlägga och bedöma den enskildes behov?
- Hur relateras biståndsbesluten till den enskildes önskemål om hjälp?

1.3 Bedömningskriterier

Begreppet rättssäkerhet är komplext med skiftande innebörd beroende på i vilket sammanhang det används. För att avgränsa och definiera begreppet med hänvisning till tillsynens syfte samt säkerställa att bedömningsgrunderna blir gemensamma i de län som deltagit i tillsynen, har följande kriterier varit vägledande för bedömningen av rättssäkerheten i handlägningsprocessen.

- Det ska finnas ett styrdokument för att säkra rättssäkerheten i handlägningsprocessen.
- Den enskilde ska ges information om handlägningsprocessen och få den information han/hon behöver för att kunna tillvarata sina rättigheter.
- Den enskildes ursprungligen uttryckta behov och önskemål ska framgå/dokumenteras.
- Den enskildes behov och önskemål, sociala, fysiska, psykiska och existentiella, ska belysas i utredningen.
- Den enskildes behov och önskemål ska ligga till grund för bedömningen och hänsyn ska tas utifrån att alla skall ha samma förutsättningar oavsett kön och etnisk tillhörighet.
- Beslutet ska omfatta alla den enskildes uttryckta önskemål.

Framtagna bedömningskriterierna utgår ifrån socialtjänstlagen (SoL 1 kap 1 §, 4 kap 1 §, 11 kap 1, 5, 6 och 8 §§) samt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd - SOSFS 2006:5 om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS respektive SOSFS 2006:11 om ledningssystem för kvalitet i verksamheten enligt SoL, LVU, LVM och LSS.

1.4 Urval, metod och genomförande

I varje län har minst två kommuner med minst 15 000 invånare valts ut för tillsyn. I samtliga län har två kommuner granskats utom i Skåne län där sex kommuner och stadsdelar ingått i tillsynen. Totalt har således 16 kommuner i sex län varit föremål för tillsynen. Följande kommuner/stadsdelar har granskats.

Jönköpings län: Nässjö och Värnamo

Kronobergs län: Ljungby och Växjö

Hallands län: Halmstad och Varberg

Kalmar län: Oskarshamn och Vimmerby

Blekinge län: Karlshamn och Ronneby

Skåne län: Eslöv, Fosie stadsdel i Malmö, Hässleholm, Simrishamn, Staffanstorp och Trelleborg.

I varje kommun gjordes ett strategiskt urval av 10 personer äldre än 65 år som skulle ingå i tillsynen utifrån en lista över alla nya biståndsbeslut tagna under de senaste två månaderna (augusti – september 2006). Besluten avsåg hemtjänstinsatser som inte enbart omfattade trygghetslarm och matdistribution.

Vidare valdes två biståndshandläggare ut i respektive kommun som handlagt ärenden för de pensionärer som ingick i urvalet. Tillsynen har genomförts stegvis med olika metoder enligt följande:

- Granskning av måldokument, riktlinjer och mallar/rutiner för handläggning, informationsbroschyrer och kommunens hemsida.
- Granskning av akter avseende pensionärer som valts ut för samtal
- Individuella samtal med 5-10 pensionärer i varje kommun.
- Individuella intervjuer med två biståndshandläggare i varje kommun (i Oskarshamn och Vimmerby intervjuades fyra handläggare i grupp i respektive kommun).

Varje länsstyrelse har efter genomförd tillsyn redovisat sina iakttagelser och bedömningar i form av ett tillsynsbeslut, som återförs till ansvariga nämnder i granskade kommuner. I föreliggande rapport redovisas på en övergripande nivå resultatet av tillsynen i de sex länen och därav föranledda slutsatser och bedömningar. Avslutningsvis redovisas några reflektioner och frågeställningar som länsstyrelsernas iakttagelser under tillsynen resulterat i.

2. Lakttagelser och resultat

2.1 Granskning av styrdokument

När det gäller förekomsten av styrdokument antagna av ansvarig nämnd avseende handläggningsprocessen inom äldreomsorgen, visar tillsynen att merparten av kommunerna har sådana. De kommuner som inte hade några av nämnden antagna styrdokument för biståndshandläggningen finns representerade i samtliga län utom i Kronoberg och Blekinge.

I de kommuner som har styrdokument för handläggningsprocessen betonas att en individuell prövning ska ske. Med undantag för Vimmerby är det inget styrdokument som berör jämställdhetsfrågorna i biståndshandläggningen.

Majoriteten av granskade kommuner har riktlinjer för hur en ansökan ska dokumenteras, vilka överensstämmer med 11 kap. 1 och 5 §§ (SoL). Även riktlinjer för vad en utredning skall innehålla finns i de flesta kommuner som granskats. Dessa bedöms också vara i linje med gällande lagstiftning.

Vad gäller riktlinjer för hur lång tid det får ta att handlägga ansökningar om insatser från hemtjänsten saknas detta i de flesta kommuner. Sex kommuner har riktlinjer för detta. Riktlinjer för vad ett biståndsbeslut ska innehålla finns också hos majoriteten av de kommuner som granskats.

Särskilda handläggningsrutiner för överklagande av beslut finns hos sju kommuner. De flesta kommuner saknar således nedskrivna rutiner för hur överklagande av biståndsbeslut ska hanteras.

Riktlinjer för vilka typer av insatser som kan ges finns i merparten av granskade kommuner. I majoriteten av kommunerna anger riktlinjerna också vilka insatser som kommunen inte erbjuder.

I samtliga kommuner som har riktlinjer för sina hemtjänstinsatser finns det ändå ett visst utrymme för individuella bedömningar. I några kommuner öppnar riktlinjerna även upp för insatser som normalt inte erbjuds, t.ex. fönsterputsning och snöskottning.

2.2 Granskning av akter

Sammanlagt har 138 biståndsutredningar granskats varav 85 akter rörde kvinnor. Pensionärerna vars utredningar granskats befann sig i åldersintervallet 67 till 97 år.

I endast tre akter fanns uppgifter om att den enskilde informerats om sina rättigheter när det gäller att ansöka om olika biståndsinsatser. 126 akter innehöll uppgift om vem som ansökt om biståndet, i de flesta fall den enskilde själv följt av någon anhörig. I en förhållandevis stor andel av dessa akter (19) framgick det inte klart vad den enskilde ansökt om.

Av de flesta akter som granskats framgick på vilket sätt biståndshandläggaren haft kontakt med den enskilde under biståndsutredningen. Dock saknades denna uppgift i 18 akter fördelat på fyra kommuner. I endast en av akterna framgick att de insatser som den enskilde initialt ansökt om hade ändrats under utredningens gång.

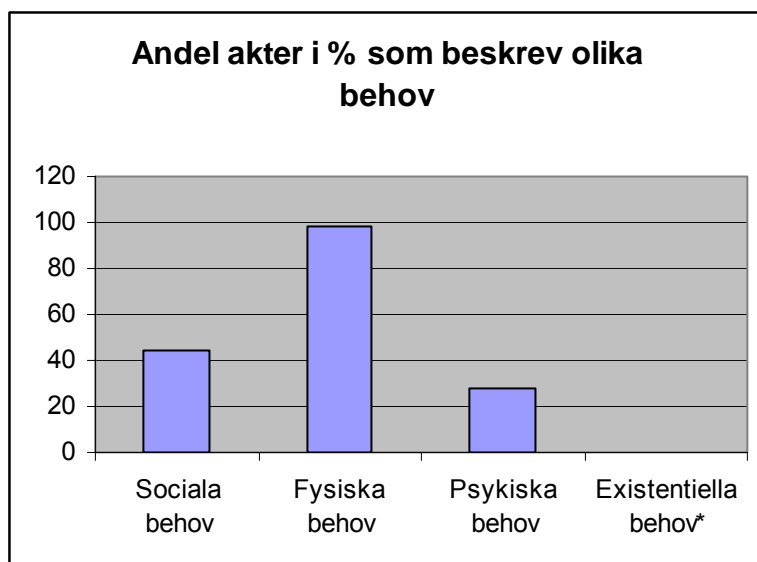
Uppgifter om att information inhämtats från andra än pensionären själv fanns i 54 akter, vilket oftast skedde via anhöriga, sjukvården eller hemtjänsten. I 13 akter gick det dock inte att utläsa om den enskilde lämnat sitt samtycke till detta. Endast en av utredningarna innehöll uppgifter som behövde kommuniceras och så hade också skett i det aktuella ärendet.

Aktgranskningen omfattade även i vilken utsträckning biståndsutredningarna innehöll uppgifter om den enskildes egna önskemål och dennes bakgrund, funktionshinder/hälsotillstånd, socialt nätverk, intressen, vanor/traditioner, livsstil samt bostadsförhållanden. Nedan redovisas i procent hur många akter som innehöll dessa uppgifter i förhållande till antalet granskade akter totalt.

Andel akter med uppgifter om:	Procent, %
Den enskildes önskemål	83
Bakgrund	61
Funktionshinder, hälsotillstånd	100
Socialt nätverk	80
Intressen	24
Vanor, traditioner	20
Bostadsförhållanden	93

Av tabellen framgår att samtliga akter innehöll uppgifter om funktionshinder och hälsotillstånd och att den övervägande delen hade uppgifter om bostadsförhållanden, den enskildes egna önskemål samt socialt nätverk. Uppgifter om den enskildes bakgrund och intressen var däremot mer sällsynta. Den enskildes vanor och traditioner beskrevs endast i var femte akt.

När det gäller vilka behov – sociala, fysiska, psykiska och existentiella - som fanns beskrivna i granskade akter framkom en del skillnader mellan kommunerna, vilket framgår i nedanstående tabell. Siffrorna avser andelen akter som beskrev dessa behov i procent av antalet granskade akter totalt i samtliga kommuner.



*) Med existentiella behov avses andliga, religiösa eller kulturella behov.

Tabellen visar att de fysiska behoven som den enskilde hade fanns beskrivna i nästan samtliga granskade biståndsutredningar. Sociala behov redovisades inte lika ofta (men finns dock med i tre kommuners samtliga utredningar). Mer sällan förekom att psykiska och i synnerhet existentiella behov redovisas i utredningarna.

I majoriteten av granskade akter (88 %) hade man i bedömningsavsnitten beaktat den enskildes önskemål i sina bedömningar. I de flesta akter (90 %) fanns i bedömningen dessutom en koppling till det som hade framkommit i utredningen. Inte i någon akt framgick det om den enskilde haft en avvikande uppfattning om bedömningen.

När det gäller beslutsdelen i granskade akter framkom att det i en förhållandevis stor andel akter saknades en överensstämmelse mellan innehållet i ansökan och innehållet i beslutet. I samtliga akter framgick tydligt vad som beviljats respektive avslagits. En beslutsformulering var inte korrekt med avseende på tillämpligt lagrum, dvs. 4 kap. 1 § SoL, eftersom denna hänvisning saknades.

Granskade beslutsformuleringar innehöll inte i någon akt någon hänvisning till de kommunala riktlinjer för hemtjänstinsatser som de flesta kommuner hade. I endast en av de 138 akter som granskats gick beslutet utöver kommunens riktlinjer när det gäller typ av insats som beviljats. Något fler (sex ärenden i tre kommuner) hade i sina beslut beviljat insatser vars omfattning översteg det som angavs i de kommunala riktlinjerna.

Endast två kommuner hade i varsitt beslut meddelat avslag. Ingen av dessa hade motiverat sina beslut och de innehöll inte heller några hänvisningar till kommunala riktlinjer.

2.3 Intervjuer med pensionärer

Totalt intervjuades 125 pensionärer varav 75 kvinnor. Bortfallet uppgick till knappt 22 % eller 35 pensionärer.

Drygt hälften av intervjuade pensionärer hade erhållit information om hur man går tillväga för att ansöka om insatser från hemtjänsten. Merparten hade även fått information från biståndshandläggaren om vilka insatser som kommunen kan bevilja. De flesta hade fått denna information muntligt i samband med hembesöket. Mindre vanligt var alltså att pensionären informerats i förväg och att detta skett skriftligt.

Fyra av tio pensionärer uppgav att de hade fått information från biståndshandläggaren om hur ofta kommunen kan bevilja olika insatser. Även denna information gavs i de flesta fall muntligt under hembesöket. Nästan hälften av de pensionärer som uppgav att de fått information om hur ofta kommunen beviljar olika insatser enligt sina riktlinjer kände sig begränsade av detta när de gjorde sin framställan om hemtjänstinsatser.

På frågan om biståndshandläggaren informerat om att man som pensionär även kan ansöka om sådant som inte omfattas av eventuella riktlinjer, svarade enbart ett mindre antal pensionärer att man fått denna information. Däremot hade tre av fyra pensionärer förstått den information man fått i samband med att man ansökte om hemtjänstinsatser.

Nästan samtliga intervjuade pensionärer (94 %) uppgav att de fick framföra alla sina önskemål om hjälp när de ansökte. Majoriteten pensionärer ansåg också att den hjälp de för närvarande hade stämde överens med den hjälp de behövde. Dock uppgav mer än var femte pensionär att så inte var fallet. En del av dessa önskade städning oftare och/eller av fler rum än riktlinjerna medgav. Några behövde hjälp med att putsa sina fönster emellanåt eller önskade komma ut och promenera oftare. Någon behövde hjälp att vattna sina blommor.

Det var emellertid bara ett mindre antal av dem som inte ansåg att de fick tillräcklig hjälp som också hade framfört detta.

Mer än hälften av pensionärerna (62 %) uppgav att de inte fått ta del av biståndsutredningen som biståndshandläggaren gjort med anledning av deras ansökan. Av de som fått läsa sina utredningar uppgav majoriteten (73 %) att alla deras behov och önskemål kommit fram i den bedömning som biståndshandläggaren gjort.

Åtta av tio pensionärer uppgav att beslutet om den hjälp som de fått beviljad motsvarade alla deras behov och önskemål. De som inte ansåg detta angav korttidsplats, städning oftare och/eller av fler rum, mer promenader/utevistelser, hjälp med tvätt och fönsterputsning som skäl till att besluten inte motsvarade deras behov och önskemål.

Majoriteten av de som inte ansåg att deras behov och önskemål beaktades i beslutet hade inte fått något avslag på detta. En del hade dock av olika skäl som nämnts inte framfört dessa behov till sin handläggare. De flesta pensionärer hade inte heller fått någon information om hur man överklagar, vilket kan bero på att deras ursprungliga önskemål om vissa insatser inte dokumenterats som en ansökan eftersom detta inte är något som kommunen normalt beviljar. Därmed meddelades inga avslag i dessa fall och följaktligen informerades den enskilde inte heller om hur man går tillväga för att överklaga.

2.4 Intervjuer med biståndshandläggare

Sammanlagt intervjuades 36 biståndshandläggare i de 16 kommuner som ingått i granskningen, varav den övervägande delen var kvinnor. Merparten av dem hade adekvat utbildning och längre erfarenhet av yrket.

Intervjuerna gav vid handen att biståndshandläggarna i sju kommuner av tio kände till att det fanns riktlinjer för handlägningsprocessen. På frågan vilken genomslagskraft styrdokumentet hade i handlägningsprocessen, gav handläggarna varierande svar. Några ansåg att man såg riktlinjerna som ett stöd för att handläggningen av biståndsansökningar ska vara enhetlig i kommunen och därmed garantera att ansökningarna hanteras på ett likartat sätt, vilket är viktigt för rättssäkerheten. En del framhöll att riktlinjerna är bra för nyanställda och vikarier som ska sätta sig in i hur ärendena handläggs.

Några handläggare uppgav att de mål som fanns för handlägningsprocessen, t.ex. när det gäller handläggningstider, upplevdes som stressande eftersom man hade stora ärendemängder.

I samtliga kommuner utom en kände handläggarna till att det fanns framtagna riktlinjer för vilka insatser kommunen beviljar. Vad gäller förekomsten av riktlinjer som anger omfattningen av beviljade insatserna var sådana kända av handläggarna i samtliga kommuner utom två. I tre av fyra kommuner kände intervjuade handläggare dessutom till att det fanns riktlinjer som anger insatser som kommunen inte beviljar. På frågan om handläggarna hade andra mer informella regler och rutiner för vilken hjälp man kan få och i vilken omfattning, var det enbart ett mindre antal handläggare som uppgav att sådana fanns.

Majoriteten av handläggarna ansåg att de riktlinjer de hade för vilka insatser som beviljas, hur ofta de ges samt vad som inte beviljas påverkade dem i handlägningsprocessen. Vetskapen om vilka riktlinjer man har i kommunen fanns med hos många biståndshandläggare när de under utredningsfasen gör sina hembesök hos pensionärer. Två biståndshandläggare uppgav att om de frångår vad som anges i riktlinjerna måste de motivera detta i sina beslut eller till nämnden.

Ett mindre antal handläggare uppgav dock att man inte känner sig styrda alls av riktlinjerna, utan att det är de individuella behoven som avgör vad som beviljas.

Mer än hälften av biståndshandläggarna uttryckte tveksamhet till hurvida de kommunala riktlinjerna låg i linje med intentionerna i socialtjänstlagen. Majoriteten av handläggarna informerade den enskilde om vissa rättigheter, t.ex. att man har rätt till insyn i utredningen och kan överklaga beslutet om man inte är nöjd med detta. Många menade också att den enskilde p.g.a. sitt hälsotillstånd eller annat ibland inte var mottaglig för denna information vid ansökningstillfället. Ett fåtal handläggare uppgav att de alltid informerade den enskilde om de rättigheter denne har, såsom att ansöka om sådant som inte omfattas av kommunala riktlinjer, att det sker en individuell prövning och rätten att överklaga.

Vad gäller information om de kommunala riktlinjerna, uppgav handläggarna i hälften av granskade kommuner att de lämnar denna information i samband med hembesöket. Enligt biståndshandläggarna i två kommuner lämnades inte denna information alls. I övriga kommuner framkom att handläggarna enbart informerade om riktlinjerna när den enskilde ansöker om något som går utöver vad riktlinjerna angav.

Biståndshandläggarna i fem kommuner uppgav att man informerade den enskilde om att han eller hon har rätt att ansöka om hjälp med i princip vad som helst. I fyra kommuner informerade handläggarna bara om detta till viss del medan övriga inte gav denna information alls.

De flesta handläggarna hjälpte den enskilde att precisera sin ansökan genom att ställa frågor om hur pensionärens vardag ser hur, hur man klarar dagliga göromål, t.ex. morgonbestyr, matlagning, disk. I detta sammanhang gav en del biståndshandläggare uttryck för att de kände sig styrda av de riktlinjer för insatser som fanns i kommunen. Flertalet handläggare medgav också att det sker en form av förhandling såtillvida att om den enskilde ville ansöka om något utöver vad riktlinjerna anger, hänvisade handläggarna till dessa. I de flesta fall anpassade pensionären då sina önskemål så att de överensstämmer med riktlinjerna. Enligt några handläggare kände pensionären ofta till dessa i förväg, kanske via anhöriga eller bekanta, och ansökte initialt om det som gavs inom ramen för riktlinjerna.

Under intervjuerna med flera handläggare framkom dessutom att i de fall den enskildes önskemål anpassats till normen enligt riktlinjerna, dokumenterades i regel inte dennes ursprungliga önskemål. Hade pensionären initialt t.ex. önskat städning varje vecka istället för varannan som riktlinjerna angav, dokumenterades detta inte i biståndsutredningen. Även när det gällde sådant som kommunerna normalt inte beviljar hjälp med, t.ex. fönsterputs och trädgårdsskötsel utan hänvisade till andra utförare, skedde i regel ingen dokumentation av detta i utredningen. Detta kan förklara varför så få beslut innehåller delavslag med hänvisning till att behovet kan tillgodoses på annat sätt.

Samtliga handläggare använde sig av olika mallar med rubriker för vad som skulle ingå i biståndsutredningarna. Dessa ansågs av de flesta som ett stöd i utredningsarbetet. På frågan hur handläggarna utreder och dokumenterar de sociala behov som den enskilde har, svarade merparten att de ställer frågor om deras bakgrund/historia, sociala nätverk och intressen. En del handläggare betonade dock att de tar hänsyn till den personliga integriteten då inte alla vill berätta om sitt privatliv. Några handläggare angav att de inte dokumenterar dessa behov närmare eftersom de uppmärksammas i genomförandeplanen.

När det gäller hur man utreder och dokumenterar fysiska behov inhämtade handläggarna ofta uppgifter i samband med vårdplaneringen på sjukhus. Det förekommer även att arbetsterapeuter kan bidra med information om funktionshinder eller att man får information vid s.k. teamträffar där man tillsammans med annan personal som sjuksköterska och sjukgymnast följer upp omvårdnadsarbetet. Några handläggare ansåg att detta var ett problem eftersom den enskilde inte alltid informerats och gett sitt samtycke till att man inhämtar information från andra på detta sätt.

Hur handläggarna utreder och dokumenterar psykiska behov varierade också. Ofta noterar handläggarna vid hembesöket om pensionären verkar ängslig och ställer då frågor om han eller hon känner sig trygg i sitt hem. Även anhö-

riga kan här bidra med information. Någon handläggare framhöll att ansökan om plats i särskilt boende samtidigt som den enskilde är förhållandevis pigg, gör att de utreder dessa personers behov mer ingående. När det gäller existentiella behov såsom andliga, religiösa och kulturella behov, svarade flertalet handläggare att dessa behov sällan utreds och dokumenteras såvida den enskilde inte själv tar upp detta, t.ex. att man vill ha hjälp med ledsagning för att komma till kyrkan på söndagar.

Beträffande den enskildes egen uppfattning om sina behov och huruvida denna framgick av biståndsutredningen, gav svaren från handläggarna ingen entydig bild. Dock uppgav flertalet handläggare att man beskrev den enskildes syn på sina behov i utredningen, medan handläggarna i fyra kommuner uppgav att så inte var fallet. Av genomförd aktgranskning framgick dessutom att det fanns akter där den enskildes behov inte redovisats i utredningen trots att handläggarna i dessa kommuner svarat att de dokumenterar alla behov i sina utredningar.

Majoriteten intervjuade handläggare svarade att de i sin bedömning av vilka insatser som var motiverade i respektive ärende vägde in olika faktorer. Förutom den enskildes behov och framförda önskemål beaktas i regel dennes egna resurser, vilka behov som kan tillgodoses av närstående samt kommunala riktlinjer eller annan praxis. Noterbart var att över hälften av handläggarna vägde in de kommunala riktlinjer som finns avseende de insatser som erbjuds och omfattningen på dessa.

Handläggarna såg en del skillnader i behov och önskemål mellan män och kvinnor såtillvida att en del noterat att män är i behov av hjälp med hushållet i ett tidigare stadium. Kvinnor ansöker således om hjälp senare men ställer då ofta större krav på utförandet, inte sällan gäller detta städningen. Samtliga handläggare ansåg att män och kvinnor får sina behov tillgodosedda i samma omfattning.

Även när det gäller personer som har annan etnisk bakgrund än svensk svarade handläggarna att dessa pensionärer får sina behov tillgodosedda i samma utsträckning som andra. Några betonade att det till följd av språksvårigheter och kulturella skillnader kunde vara svårare att identifiera behov hos personer med denna bakgrund.

En påtaglig skillnad, som merparten handläggare framhöll, var att personer med annan etnisk bakgrund i väsentligt högre grad framför önskemål om att någon anhörig ska svara för omvårdnaden och hjälpen i hemmet (anhörigvårdare) jämfört med övriga. Intervjuade handläggare ansåg dock att personer med annan etnisk tillhörighet får sina behov tillgodosedda i samma utsträckning som andra med behov av olika hemtjänstinsatser.

Beträffande biståndsbeslutens utformning svarade biståndshandläggarna överlag att de i besluten tar med alla den enskildes uttryckta behov och önskemål. Om den enskilde ansökt om något utöver vad de kommunala riktlinjerna medger, tar merparten av handläggarna med detta i beslutet om den enskilde vidhöll sina ursprungliga önskemål. De lämnar då delavslag eller avslag. Där emot om den enskilde under utredningen av något skäl ändrar sina ursprungliga önskemål berörs detta i regel inte i det beslut som fattas.

Flera handläggare i olika kommuner tillstod dock att de inte i utredningen eller i beslutet dokumenterade sådana insatser som kommunen normalt inte tillhandahåller, t.ex. snöskottning och fönsterputsning. Detta gäller även när behovet bedömts kunna tillgodoses på annat sätt genom att exempelvis hänvisa till andra utförare.

Med några enstaka undantag ansåg biståndshandläggarna att deras delegation inte var begränsad i händelse av att deras bedömningar stod i strid med de kommunala riktlinjer för hemtjänstinsatser som fanns. Exempel på undantag var att ansökan om plats i särskilt boende eller korttidsplats skulle diskuteras i handläggargruppen eller med ansvarig chef innan beslut fattades.

Samtliga handläggare framhöll att de vid avslagsbeslut alltid bifogar en information om hur den enskilde går tillväga för att överklaga.

3. Slutsatser och bedömningar

3.1 Inledning

I det följande redovisas de slutsatser och bedömningar som tillsynen av rättssäkerheten vid ansökan om hemtjänstinsatser i 16 kommuner resulterat i på övergripande nivå. Redovisningen är upplagd utifrån de sex bedömningskriterier som har legat till grund för länsstyrelsernas bedömningar av rättssäkerheten i handlägningsprocessen. För varje kriterium redovisas även de villkor/krav länsstyrelserna anser ska vara uppfyllda för att tillgodose rättssäkerheten för den enskilde.

3.2 Styrdokument

Det ska finnas styrdokument för att säkra rättssäkerheten i handlägningsprocessen.

Förutsättningar/krav för att bedömningskriteriet är uppfyllt:

- Verksamheten har rutiner för handläggning och dokumentation av ett ärende och rutiner för uppföljning och utvärdering av beslutad insats.
- Styrdokumentet utgår från de övergripande målen i socialtjänstlagen och ger utrymme för individuell prövning
- Styrdokumentet är antaget av nämnden
- Styrdokumentet är kända av handläggarna

I SOSFS 2006:11 finns föreskrifter om att nämnden skall inrätta ett ledningssystem för det systematiska kvalitetsarbetet för att kontinuerligt och långsiktigt utveckla och säkra verksamhetens kvalitet. Systemet skall säkerställa att det finns rutiner för bl.a. handläggning och dokumentation av ett ärende samt rutiner för uppföljning och utvärdering av en beslutad insats. Rutinerna bör bl.a. ange när en utredning skall inledas, hur olika typer av utredningar skall genomföras, hur målen för en planerad eller beslutad insats skall formuleras, hur beslutet skall formuleras samt hur ett överklagande skall hanteras.

Tre kommuner saknar helt styrdokument för handlägningsprocessen. I en av dessa pågår arbete med att ta fram sådana. Av de kommuner som har styrdokument uppfyller drygt hälften ovan nämnda förutsättningar/krav. De kommuner vars styrdokument enbart uppfyller kraven till viss del var antingen inte kända av handläggarna eller hade inte antagits av nämnden. Några kommuners styrdokument uppfyller inget av kraven ovan.

Länsstyrelserna anser att ett styrdokument med rutinbeskrivningar för hur varje steg i handläggningsprocessen ska genomföras är viktigt för att åstadkomma enhetlighet och tydlighet i handläggningen som därmed utgör en av flera väsentliga förutsättningar för att säkra rättssäkerheten i utredningen och bedömningen av den enskildes ansökan.

Länsstyrelserna har vidare noterat att det övervägande antalet granskade kommuner har särskilda riktlinjer för vilka insatser kommunen erbjuder och omfattningen på dessa. Flertalet intervjuade handläggare ansåg att dessa riktlinjer påverkade dem i handläggningen men att det ändå fanns utrymme för individuella bedömningar. Mer än hälften av biståndshandläggarna uttryckte dock tveksamhet till huruvida de kommunala riktlinjerna låg i linje med intentionerna i socialtjänstlagen. Några handläggare såg dessutom riktlinjerna som begränsande, vilket hindrade den individuella prövning som alltid ska ske.

- Länsstyrelserna understryker därför vikten av att det vid varje ansökan sker en individuell prövning baserad på den enskildes framförda önskemål och utredda behov oavsett vad kommunens riktlinjer säger. Sådana riktlinjer kan aldrig ersätta den individuella prövning av den enskildes behov som måste ske i varje enskilt fall och därigenom begränsa de rättigheter som anges i socialtjänstlagen.

Sammantaget kan konstateras att sju granskade kommuner har av nämnden antagna styrdokument som anger hur handläggningen ska gå till, som är kända av personalen samt ligger i linje med socialtjänstlagen. Fem kommuners styrdokument uppfyller delvis dessa kriterier. En kommun uppfyller inget av dem medan tre kommuner helt saknar riktlinjer för handläggningsprocessen.

- Länsstyrelserna anser att ett styrdokument för handläggningsprocessen är ett viktigt instrument för att säkra rättssäkerheten för den enskilde. Tillsynen visar att majoriteten av de kommuner som granskats endast delvis eller inte uppfyller detta krav, varför länsstyrelserna påtalar vikten av att sådana antas av ansvarig nämnd och görs kända av personalen.

3.3 Information

Den enskilde ska ges information om handläggningsprocessen och få den information han/hon behöver för att kunna tillvarata sina rättigheter.

Förutsättningar/krav för att bedömningskriteriet är uppfyllt:

- Muntlig information ges om handläggningsprocessen och om rättigheter enligt socialtjänstlagen

- Skriftlig information ges om handläggningsprocessen och om rättigheter enligt socialtjänstlagen
- Av dokumentationen framgår att information lämnats
- Den enskilde uppfattar att han eller hon är informerad

Enligt Socialstyrelsens handbok "Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten" som ska ses som ett komplement till allmänna råd och föreskrifter i SOSFS 2006:5 är det viktigt att informera den enskilde om att denne har rätt att göra en ansökan om insatser och hur de går tillväga när de vill ansöka. Vidare betonas vikten av att informera den enskilde om att man alltid har rätt till en individuell behovsprövning oavsett om det finns kommunala riktlinjer för de insatser som är aktuella eller inte. Handläggaren måste försäkra sig om att den information som ges inte uppfattas av den enskilde som ett beslut att avvisa ärendet eller ett avslag.

Noterbart är att endast ett fåtal pensionärer uppgav att de i samband med informationen de fick även upplystes om rätten att ansöka om i princip vad som helst, dvs. även sådant som inte inryms i de kommunala riktlinjerna.

Dessutom är det önskvärt att den enskilde får information om utredningsprocessen, den dokumentationsskyldighet som finns och den enskildes rätt till insyn i utredningen samt rätten att överklaga beslut som går den enskilde emot. Den information som ges måste utformas på ett sådant sätt att den enskilde kan förstå den och ta den till sig i enlighet med förvaltningslagens bestämmelser, vilket ställer krav på att nämnden anpassar informationen till olika målgrupper. Det är många gånger nödvändigt att ge informationen både skriftligt och muntligt vid flera tillfällen.

Av genomförd tillsyn framgår att enbart två kommuner till fullo uppfyller kraven på information om handläggningsprocessen för att den enskilde ska kunna tillvarata sina intressen. Merparten kommuner uppfyller enbart delvis informationskravet. Främst handlar det om att pensionärerna uppgett att de inte fått någon information men också att det inte fanns någon skriftlig information om hur ansökningar handläggs, rätten till insyn, rätten att överklaga m.m. Av många akter framgick inte heller att information härom lämnats till den enskilde.

- Länsstyrelserna har bl.a. vid intervjuer med pensionärerna konstaterat att de inte fått tillräckligt med information vilket medfört att de inte kunnat tillvarata sina rättigheter. Länsstyrelserna understryker därför vikten av en korrekt och begriplig muntlig och skriftlig information om de rättigheter den enskilde har.

3.4 Ansökan

Den enskildes ursprungligen uttryckta behov och önskemål ska framgå/dokumenteras i ansökan.

Förutsättningar/krav för att bedömningskriteriet är uppfyllt:

- Alla ursprungligen uttryckta önskemål finns med i ansökan
- Den enskilde har uppfattat att alla hans eller hennes uttryckta behov och önskemål kommit med

Det finns inte reglerat i lagstiftningen hur en ansökan om hemtjänstinsatser ska utformas, varför en ansökan kan göras såväl muntligen som skriftligen. Om den enskilde inte närmare känner till vad socialtjänsten kan erbjuda i olika situationer och om det är otydligt vad han eller hon har för önskemål bör handläggaren hjälpa den enskilde att klargöra sina önskemål.

Nästan samtliga pensionärer uppgav vid intervjutillfället att deras önskemål om hjälp kom med när de ansökte om insatser från hemtjänsten. Som tidigare konstaterats ansåg dock en förhållandevis stor andel pensionärer att den hjälp de hade för närvarande inte stämde överens med deras behov. Det gällde t.ex. städning och promenader oftare än vad som beviljats, men det var bara ett fåtal som framfört önskemål om detta.

Enligt majoriteten intervjuade handläggare förekommer det att när den enskilde vill ansöka om insatser utöver vad riktlinjerna anger nämner man vad dessa säger. I de flesta fall anpassar pensionären då sina önskemål så att de överensstämmer med riktlinjerna. Dessutom framkom att många handläggare inte dokumenterar den enskildes ursprungliga önskemål och detta även i de fall behovet kunnat tillgodoses på annat sätt.

Att den enskildes ursprungligen framförda önskemål på detta sätt anpassas till de riktlinjer som finns kan förklara varför länsstyrelsernas granskning av akter visar att förekomsten av delavslag och avslag är mycket ovanligt. I nästan alla akter var också de insatser som beviljats identiska med de som framgick av ansökan samtidigt som de överensstämde med de riktlinjer som fanns.

Endast tre kommuner uppfyller de krav länsstyrelserna anser ska vara uppfyllda vad gäller dokumentationen av den enskildes önskemål. I övriga kommuner uppfylls kraven delvis i hälften medan resterande inte uppfyller dem.

- Länsstyrelserna har i tillsynen funnit att den enskildes ursprungligen uttryckta behov och önskemål inte alltid dokumenteras och vill med hänsyn till den enskildes rättssäkerhet därför betona vikten av att så alltid sker.

3.5 Utredning

Den enskildes behov och önskemål, sociala, fysiska, psykiska och existentiella, ska belystas i utredningen.

Förutsättningar/krav för att bedömningskriteriet är uppfyllt:

- Utredningen bygger på en helhetssyn
- Utredningen bygger på systematiska metoder för att beskriva behov
- Sociala, fysiska, psykiska och existentiella behov är belysta när det är motiverat av omständigheterna i ärendet.
- Den enskilde har tagit del av utredningen

Utredningen syftar till att samla in, analysera och väga samman olika uppgifter så att biståndshandläggaren har ett allsidigt och relevant beslutsunderlag. För att kunna göra en helhetsbedömning av den enskildes behov och situation kan uppgifter behöva inhämtas på olika sätt. Samtidigt är det viktigt att inte fler uppgifter inhämtas än vad som är motiverat med hänsyn till ärendets karaktär. Inhämtning av uppgifter från utomstående eller andra myndigheter får inte ske utan den enskildes samtycke.

Av tillsynen framgår att de fysiska behov som den enskilde har fanns beskrivna i nästan samtliga akter som granskats, medan det var mindre vanligt att sociala behov var beskrivna. En del handläggare framhöll att man måste respektera att det finns pensionärer som inte är benägna att berätta om sin bakgrund, intressen och behov av sociala kontakter. Länsstyrelserna delar visserligen uppfattningen att den enskildes integritet måste respekteras i dessa fall men ställer sig ändå frågande till varför behov utöver rent fysiska så sällan beskrivs i utredningarna.

De eventuella psykiska och i synnerhet existentiella behov som kunde vara aktuella nämndes ytterst sällan i biståndsutredningarna. Intervjuerna med handläggarna visar också att det i regel inte finns några systematiska metoder som handläggarna använder för att utreda dessa behov. Vidare ger granskningen av akter vid handen att de behov som den enskilde har ofta beskrivs i termer av insatser i biståndsutredningarna. Behoven omformuleras till insatser där t.ex. ett förmodat psykiskt behov av trygghet kan formuleras som ett visst antal besök från hemtjänsten.

Enligt genomförda pensionärsintervjuer har drygt sex av tio pensionärer inte fått ta del av den biståndsutredning som gjorts med anledning av deras ansökan. Ur rättssäkerhetssynpunkt är det angeläget att den enskilde informeras om sin rätt att få del av den utredning som legat till grund för handläggarens beslut om denne så önskar.

Sammantaget visar granskningen av biståndsutredningar i de 16 kommunerna att endast två av dessa hade utredningar som uppfyller ovan nämnda krav, medan övriga endast till viss del uppfyllde dem.

- Av tillsynen framgår att olika behov utöver rent fysiska inte finns beskrivna särskilt ofta i de akter som granskats, varför länsstyrelserna betonar vikten av att utredningen alltid genomförs utifrån en helhetssyn på den enskildes situation och behov.

Omständigheter av betydelse för den enskildes möjligheter att bl.a. leva ett självständigt liv under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra behöver belysas. Det är också viktigt att den enskildes behov beskrivs som behov och inte i termer av insatser.

3.6 Bedömning

Den enskildes behov och önskemål ska ligga till grund för bedömningen och hänsyn ska tas utifrån att alla skall ha samma förutsättningar oavsett kön och etnisk tillhörighet.

Förutsättningar/krav för att bedömningskriteriet är uppfyllt:

- Bedömningen omfattar alla den enskildes framförda önskemål och behov.

Från rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att det sker en bedömning av alla behov och framförda önskemål som framkommit i utredningen samt att det finns en koppling mellan de behov som identifierats och de bedömningar handläggaren gör. Bedömningen måste alltså utgå ifrån den enskildes ansökan och önskemål och inte anpassas till vad eventuella riktlinjer anger.

Enligt flertalet intervjuade handläggare väger man vid bedömningen in vad de kommunala riktlinjerna säger om olika hemtjänstinsatser utöver andra faktorer. Av genomförd aktgranskning framgår att det är ytterst ovanligt att den enskilde haft någon avvikande uppfattning om den bedömning som gjorts, vilket kan bero på att många inte tagit del av de utredningar som gjorts om dem och att de som gjort detta ”anpassat” sina önskemål till riktlinjerna.

Vidare framgick av handläggareintervjuerna att det visserligen finns skillnader i behov och önskemål mellan dels kvinnor och män, dels mellan personer med annan etnisk bakgrund och svensk, men att alla får sina behov tillgodosedda i samma utsträckning oavsett kön eller etnisk tillhörighet.

Sammanfattningsvis visar tillsynen att hälften av granskade kommuner uppfyller nämnda kriterium medan resterande kommuner till viss del gör detta.

- Länsstyrelserna har i tillsynen noterat att majoriteten handläggare vid bedömningen, bland flera faktorer, väger in vad de kommunala riktlinjerna anger beträffande olika insatser. Länsstyrelserna betonar därför vikten av att bedömningarna alltid grundas på i första hand de individuella behov och önskemål som framkommit i utredningen och inte på vad kommunala riktlinjer föreskriver.

3.7 Beslut

Beslutet ska omfatta alla den enskildes uttryckta önskemål.

Förutsättningar/krav för att bedömningskriteriet är uppfyllt:

- Det finns en överensstämmelse mellan ansökan (alla framförda önskemål och behov) och beslut
- Beslutet innehåller de formalia som uppräknas i SOSFS 2006:11
- Det skriftliga beslutet skickas till den enskilde
- När den enskilde gör en preciserad ansökan är beslutet preciserat och ”tar ställning” till sökta insatser.

I SOSFS 2006:5 finns föreskrifter om att ett beslut skall innehålla uppgifter om vem beslutet gäller, vad som beslutats, när beslutet fattats, namn och titel på den som fattat beslutet och vilket lagstöd som ligger till grund för beslutet. Beslutet skall dokumenteras, vara tydligt och lättbegripligt. Det finns dock inget i lagstiftningen som reglerar hur detaljerat ett beslut skall vara. Ett beslut om hemtjänst kan formuleras så att det ger ett visst utrymme för anpassning om den enskildes behov varierar mellan olika dagar. Beslutet måste dock vara så preciserat att den enskilde vet vad denne är beviljad hjälp med samt att det är tydligt om det till någon del innebär ett avslagsbeslut.

Den övervägande delen intervjuade pensionärer uppgav att beslutet om den hjälp som beviljats motsvarade alla deras behov och önskemål. Majoriteten av de som inte ansåg att deras behov och önskemål beaktades i beslutet hade inte fått något avslag på detta. Granskningen av akter visade trots detta att besluten i dessa fall oftast inte innehöll några avslag.

Majoriteten akter innehåller vidare de uppgifter som omnämns i SOSFS 2006:11. Med några undantag skickas ett skriftligt beslutsmeddelande till pensionären och det framgår i de allra flesta beslut preciserat vad som beviljats, antingen i beslutsmeningen eller genom hänvisning till arbetsplanen.

Sammantaget ger tillsynen vid handen att sex kommuner uppfyller ovan nämnda krav på vad ett beslut ska innehålla och hur det ska utformas medan övriga uppfyller kraven till viss del.

- Av tillsynen framgår att besluten ytterst sällan innehåller några avslag eller delavslag på det som den enskilde ansökt om samtidigt som de oftast överensstämmer med vad de kommunala riktlinjerna föreskriver. Länsstyrelserna understryker mot bakgrund av dessa iakttagelser vikten av att besluten alltid omfattar den enskildes uttryckta önskemål med tydliga ställningstaganden till dessa oavsett om de kan tillgodoses på annat sätt eller inte motsvarar eventuella riktlinjer.

Biståndsbesluten ska fattas med hänvisning till gällande lagstiftning – inte i förhållande till vad kommunala riktlinjer anger beträffande vilka insatser som kan erbjudas och omfattningen på dessa.

4. Reflektioner

En rättssäker handläggning borgar för att individuella bedömningar sker där enskildas alla behov blir belysta och tillgodosedda, vilket också är en förutsättning för kvarboende så länge den enskilde önskar och kan detta. Tillsynen har gett upphov till en del reflektioner hos berörda länsstyrelser, varav de väsentligaste berörs i det följande. Utgångspunkten i tillsynen har som tidigare framgått varit att det förekommer en del ”förhandlande” i samband med att enskilda ansöker om olika hemtjänstinsatser. Tidigare tillsyn indikerar att de beslut om olika hemtjänstinsatser som fattas ofta styrs av utbudet av insatser och omfattning enligt kommunens regler snarare än den enskildes behov.

Detta sker antingen genom att den enskilde genom förhandsinformation om vad som kan beviljas, anpassat sina önskemål så att de passar riktlinjerna eller genom att handläggaren informerar om dessa i sina kontakter med den enskilde varefter denne också modifierar sin ansökan. Den enskildes ursprungliga önskemål dokumenteras då inte utan det sker en anpassning av dessa på basis av information om de insatser som kan beviljas och i vilken omfattning. Ingen individuell prövning sker och rättssäkerheten sätts därigenom ur spel.

Har då tidigare indikationer på att det kan gå till på detta sätt bekräftats i den länsövergripande tillsyn som nu genomförts? Ja, för även om majoriteten av pensionärerna uppgett att de är tillfreds med de insatser de har samtidigt som många handläggare framhåller att de gör en individuell bedömning, vittnar följande iakttagelser om att rättssäkerheten för den enskilde är tillgodosedd är en fråga som behöver diskuteras.

- Avslag eller delavslag förekommer ytterst sällan i granskade akter, även i de fall den enskilde uppgett att dennes insatser inte stämmer överens med beviljade insatser. Beror detta på att den enskildes ursprungliga önskemål inte dokumenteras i ansökan utan anpassats så att de inte medför avslag?
- I stort sett är alla ansökningar identiska med de insatser som beviljas samtidigt som de överensstämmer med vad riktlinjerna anger. Beror detta på att ansökningarna nästan alltid sammanfaller med det som riktlinjerna anger eller anpassar den enskilde önskemålen efter vad riktlinjerna anger?
- Sociala, psykiska och särskilt existentiella behov beskrivs sällan i den utredningen som ligger till grund för bedömning och beslut till skillnad från rent fysiska behov vilka ofta beskrivs som insatser. Beror detta på att dessa behov inte anses viktiga för en skäligen levnadsnivå eller saknas bra metoder för att identifiera dem?

Referenser

Lindelöf & Rönnbäck (2004): *Att fördela bistånd. Om handlägningsprocessen inom äldreomsorgen.*

Dunér & Nordström (2003): *Dilemman i biståndsbedömarnas yrkesutövning*

Fahlberg, Julin, Rundqvist (2006): *Lagtexter för socialtjänsten 2006*

Socialstyrelsen (2006): *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten*

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS (2006): *SOSFS 2006:5*

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SoL, LVU; LVM och LSS (2006): *SOSFS 2006:11*



Länsstyrelserna

Blekinge
Halland
Jönköping
Kalmar
Kronoberg
Skåne