



Kommunstyrelsen

Socialdepartementet
Barn- äldre och jämställdhetsminister
Åsa Regner

Civildepartementet
Civilminister
Ardalan Shekarabi

Önskemål om åtgärder som ger Linköpings kommun möjlighet att erbjuda sociala stödinsatser utan biståndsprövning, en lättillgänglig socialtjänst

Syfte

Linköpings kommun har långvarig erfarenhet av serviceinsatser och förenklad biståndsbedömning och önskar genom denna skrivelse redogöra för bakgrund och utveckling inom området samt vissa rättsfrågor. Kommunen efterfrågar en lagändring som möjliggör för kommunen och andra kommuner att fortsätta arbetet med en lättillgänglig socialtjänst. Om en lagändring görs i form av en försökslagstiftning, i likhet med tidigare frikommunslagstiftning, är Linköpings kommun intresserad av att delta i försöket.

Bakgrund, erfarenheter

Socialtjänstlagens portalparagraf var utgångspunkten då Linköpings kommun formulerade den grundsyn som varit vägledande för det målmedvetna utvecklingsarbete som skett de senaste 20 åren. Ett utvecklingsarbete som under många år uppmuntrats av länsstyrelsen, socialstyrelsen, SKL och andra myndigheter.

Att erbjuda sociala tjänster utan biståndsprövning är i grunden en ideologisk fråga, som handlar om synen på kommuninnevånarna.

- Tilltro till den enskilde bäst känner sina behov, de flesta har förmåga att söka hjälp och tar ansvar för sin livssituation
- Lättillgängligt stöd med låga trösklar underlättar för den enskilde att söka hjälp tidigt
- Socialt stöd ska vara anpassat till enskildas behov, vara effektivt och hjälpsamt samt värna självbestämmande och integritet.

- Förenklad administration leder till kostnadseffektivitet och att resurserna kan styras till konkret stöd, vård och omsorg
- Det ska alltid vara möjligt att ansöka om bistånd och få sin sak prövad

Linköpings kommun har i mer än 20 år arbetat för att utveckla en lättillgänglig socialtjänst av god kvalitet och med ett brett utbud av olika verksamheter som erbjuder professionellt socialt stöd och som den enskilde själv kan kontakta. Ett arbete som skett mycket målmedvetet utifrån brukarens bästa i fokus och i full politisk enighet. Det ligger helt i linje med övrig samhällsutveckling, där den enskildes inflytande och valmöjligheter har fått allt större betydelse när välfärden ska fördelas. Målsättningen har varit att det ska upplevas enkelt att söka hjälp hos socialtjänsten!

Erfarenheten visar att fler personer söker stöd och att det är mycket uppskattat av brukarna att denna möjlighet finns. Brukarundersökningar som genomförts under flera år visar på mycket höga nöjdhetsindex. Det har blivit enkelt och avdramatiserat att söka socialtjänstens hjälp. Människors tvekan och oro inför att söka socialt stöd har minskat. Brukarperspektivet har stärkts betydligt.

Att erbjuda sociala tjänster utan biståndsprövning står för ett förhållningssätt som har en förebyggande effekt. Genom att göra olika insatser lättillgängliga undanröjs hinder för att söka hjälp, trösklarna sänks, varvid stödet kan utges tidigare. Därigenom minskas behovet av mer omfattande insatser. Två exempel som redan idag har stöd i gällande lag är samarbetsamtal och familjerådgivning, där kommunerna har en skyldighet att erbjuda detta till den som begär det och utan biståndsprövning.

Mångårig erfarenhet av detta sätt att erbjuda sociala tjänster visar att personalen utvecklat sin profession som stödjare och behandlare. Arbetet utförs i långt högre grad än tidigare kunskapsbaserat med en låg personalomsättning i verksamheterna. Detta möjliggör även en hög grad av kontinuitet i kontakten med brukarna. Personalen trivs i sitt arbete och får ett mycket positivt gensvar från brukarna. I stort sett är det lätt att rekrytera personal till verksamheterna.

Aktuellt rättsläge

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har bedömt att Linköpings kommuns förfarande att ge boendestöd till personer med psykisk funktionsnedsättning genom service och tillämpa förenklad handläggning av hemtjänst till personer över 75 år strider mot socialtjänstlagen. Kammarrätten i Jönköpings domar från 2015-12-14 (mål nr 940 -15 och 939-15) gick kommunen emot. Den 3 maj 2016 beslutade Högsta förvaltningsdomstolen att inte bevilja prövningstillstånd. Domarna kan komma att påverka även andra sociala stödinsatser inom äldreomsorg, individ- och familjeomsorg och socialpsykiatri.

Många andra kommuner erbjuder stöd utan biståndsprövning eller via förenklad handläggning. I en nationell kartläggning som genomfördes 2014-2015 och som avser ca 150 kommuner, ”Socialtjänst utan biståndsbedömning – en rapport om öppna sociala tjänster”, beräknas över 200 000 personer erhålla insatser utan biståndsprövning eller genom förenklad handläggning inom individ- och familjeomsorg, socialpsykiatri och äldreomsorg.

Om lagstiftningen inte snarast ändras kommer många kommuner på kort tid att behöva rekrytera ett stort antal biståndshandläggare för utredning, beslut och uppföljning. Denna ökade administration kommer inte med nödvändighet att innebära att fler personer nås av hjälp eller att kvaliteten höjs i insatserna. Istället befarar Linköpings kommun att färre personer kommer att söka hjälp och att kommunernas finansiering av den ökade myndighetsutövningen kommer att ske genom omfördelning av resurser från de verksamheter som idag utger det sociala stödet.

Som en följd av domarna har Linköping rekryterat 14 biståndshandläggare till en extra kostnad på drygt 9 miljoner kronor/år. De personalresurser som åtgår för att handlägga hemtjänsten utifrån domen motsvarar att 50 personer får 1 timme daglig hemtjänst under ett år. Om övriga sociala tjänster som erbjuds utan bistånds-prövning också skulle omfattas uppskattar kommunen att minst 50-75 nya biståndshandläggare skulle behöva rekryteras till en beräknad kostnad på minst 35 -50 miljoner kr/år. Detta enbart för att den enskilde ska få tillgång till den hjälp man redan får eller ändå skulle fått.

Omräknat till nationell nivå utifrån den genomförda nationella kartläggningen uppskattas att de ökade kostnaderna för fler biståndshandläggare skulle uppgå till miljardnivå.

Mot bakgrund av kommunernas stora svårigheter att rekrytera personal till det sociala myndighetsarbetet, särskilt inom den sociala barn- och ungdomsvården, är effekterna av domstolens beslut mycket oroande. Risken finns att läget inom socialtjänsten försvåras ytterligare, att enskilda drabbas och att särskilt barn och unga far illa.

Vi oroar oss för denna utveckling. Sämre kostnadseffektivitet och minskat självbestämmande för den enskilde skulle innebära en onödig och stor försämring både för kommunen och för de enskilda som har behov av stöd. En sådan förändring skulle både bli mycket kostsam och innebära stora organisatoriska förändringar utan att stödet till enskilda förbättras.

Detta innebär en klar tillbakagång i det positiva utvecklingsarbete, som under många år uppmuntrats av länsstyrelsen, socialstyrelsen, SKL och andra myndigheter.

Denna befarande utveckling går tvärt emot Linköpings kommuns målsättning att erbjuda en professionell socialtjänst som leder till största möjliga nytta och starkt självbestämmande för de som har behov av socialt stöd.

Framtidens socialtjänst

En översyn av socialtjänstlagen planeras av regeringen. Vår förhoppning är att översynen ska leda fram till att förutsättningar ges för en modernare socialtjänst som liknar andra välfärdstjänster, men där givetvis skyddet för barn och andra utsatta grupper säkras. Socialt stöd ska vara lättillgängligt och tillförsäkra den enskilde ett stort inflytande.

Översynen av lagstiftningen är troligen ett flerårigt arbete. Linköpings kommun liksom många andra kommuner erbjuder sedan flera år framgångsrikt vissa socialtjänstinsatser utan biståndsprövning. Detta arbete måste få fortgå i avvaktan på att ny sociallagstiftning är på plats. Linköpings kommun önskar därför att regeringen snarast vidtar åtgärder som möjliggör att kommunen får erbjuda sociala stödinsatser och hemtjänst utan biståndsprövning alternativt som förenklad biståndsprövning enligt den så kallade Linköpingsmodellen

Detta skulle möjliggöras genom ändring i befintlig lagstiftning eller genom en ny lagstiftning. Erfarenheterna skall kunna användas som underlag i kommande översynsarbete av socialtjänstlagen.

Beskrivning av ”Linköpingsmodellen”

Linköpings kommuns målsättning är att erbjuda allmänt inriktade och generell utformade insatser som även kan vara individuellt inriktade. Insatserna skall vara väl beskrivna och kunna erhållas utan föregående prövning till alla med behov inom aktuell målgrupp på lika villkor. Utgångspunkten är alltid den enskildes behov och någon tydlig gränsdragning går inte att göra mellan allmänt inriktade, generellt utformade insatser och individinriktade insatser.

Rent praktiskt innebär serviceerbjudande att den enskilde tar direkt kontakt med den verksamhet som kan ge det stöd man behöver. Om den hjälpsökande inte har närmare kunskap om vilka verksamheter som finns kan hen vända sig till någon av de mottagningsfunktioner som finns och som har i uppdrag att ge information och vägledning om vilken hjälp som finns att få. Det är viktigt att de olika insatserna finns väl beskrivna på kommunens hemsida och i broschyrer och att informationen också finns tillgänglig hos andra aktörer t.ex. hos hälso- och sjukvården, i skolan och hos andra myndigheter.

De verksamheter som erbjuder socialt stöd utan biståndsprövning är öppna för alla inom aktuell målgrupp och som uppfattar att insatserna kan bidra till stöd och hjälp i deras vardagssituation.

Vissa sociala stödinsatser har hittills varit möjliga att erhålla utan biståndsprövning. Verksamheterna erbjuder sociala insatser utifrån villkor i de avtal de har tecknat med kommunen. Detta gäller oavsett om utföraren är kommunal eller privat. Kraven på tjänsterna är väl beskrivna i avtalen. Tjänsterna grundar sig på bästa tillgängliga kunskap och avtalen följs kontinuerligt upp av ansvarig nämnd. I alla utförarens uppdrag ingår också att hjälpa den enskilde vidare till andra vård- och stödkontakter om det finns behov av det. Likaså har utförarna i uppdrag att ansvara för att samordning sker om den enskilde har stöd från flera utförare. Kommunen har krav på utföraren att dokumentera och följa upp genomförda insatser.

Inom hemtjänsten har den enskilde över 75 år vänt sig direkt till en av kommunen godkänd hemtjänstutförare och fått önskade insatser inom ett par dagar. Utföraren har vidarebefordrat den enskildes ansökan till en handläggare och den enskilde har fått ett biståndsbeslut både för sina insatser och sin avgift.

När socialt stöd erbjuds utan biståndsprövning eller med förenklad handläggning är det lätt att anpassa stödet när den enskildes behov förändras. Detta är särskilt aktuellt inom hemtjänsten för äldre personer, där behoven snabbt kan förändras och där det är avgörande för den enskilde och i samarbetet med regionen att hjälp kan sättas in snabbt vid t.ex. utskrivning från slutenvården. Det finns en risk att tiden inom slutenvården förlängs om handläggning inte kan ske genom förenklat förfarande. Detsamma gäller vårdtiden på korttidsboende, när brukaren ska återgå till sitt eget boende.

Stöd utan biståndsprövning är ett komplement till biståndsprövning. Den som så önskar har alltid rätt att ansöka om bistånd om man inte är nöjd eller önskar insatser utöver de som erbjuds utan biståndsprövning.

Kommunens uppföljning

Linköpings kommun har kontinuerligt och under alla år arbetat med uppföljning av de sociala tjänsterna/insatserna. Som exempel kan nämnas brukarenkäter, verksamhetsbesök, gruppintervjuer, brukardialoger m.fl. Brukarna är entydigt mycket positiva till möjligheten att söka stöd efter direktkontakt med aktuell verksamhet och utan föregående biståndsprövning. Man uppskattar samfällt enkelheten och det positiva och erbjudande förhållningssätt som man möts av.

Även i brukarenkäterna framkommer mycket positiva omdömen både när det gäller nöjdhet och huruvida man fått hjälp till positiva förändringar i sin livssituation. Under alla år har inga negativa synpunkter framförts från enskilda, när det gäller möjligheten att söka direktkontakt med verksamheterna.

För närvarande pågår en forskningsstudie som undersöker olika aspekter av kommunens öppna sociala tjänster, både ur ett brukar- och personalperspektiv.

Studien har så här långt visat att många (31 % av drygt 300 svarande) skulle avstå från att söka hjälp om det fanns krav på biståndsprövning. Preliminära resultat visar också att en majoritet (80 %) av de svarande tycker att det är viktigt att kunna vända sig direkt till en verksamhet och få stöd utan biståndsbeslut. Hela studien beräknas vara slutförd under hösten 2016.

Linköpings kommun önskar möjlighet att även fortsättningsvis arbeta enligt Linköpingsmodellen. Linköpings kommun vill ha möjlighet att:

- Bevara och utveckla den lättillgängliga socialtjänst som vi framgångsrikt erbjudit under många år
- Erbjuda stöd utan biståndsprövning för att nå fler individer. Ingen ska tveka att söka stöd.
- Bedriva en kostnadseffektiv socialtjänst där en stor del av resurserna läggs på socialt stöd som direkt kan bidra till att förbättra livssituationen för många människor.
- Även fortsättningsvis satsa på förebyggande insatser och arbetssätt som ger hjälp tidigt.
- Säkra att myndighetsutövningen är effektiv och skyddar personer i utsatta livssituationer
- Bidra med värdefullt underlag i arbetet med kommande översyn av socialtjänstlagen.
- Bidra med uppföljning och utvärdering av möjligheten att erbjuda stöd utan biståndsprövning och hemtjänst till äldre personer genom förenklat ansökningsförfarande.

Vi ser fram emot regeringens svar!

KOMMUNSTYRELSEN

Kristina Edlund

Kommunstyrelsens ordförande

Bilaga1 - fakta om antal brukare, Bilaga 2- Broschyrer

Bilaga 1

Antal personer i Linköpings kommun som erhåller rådgivning, stöd och behandlingsinsats utan föregående biståndsbeslut under 1 år

| Insats | Antal personer |
|--|--|
| Boendestöd inom socialpsykiatri | 180 (från 2016-08-03 krävs biståndsbeslut) |
| Aktiviteter/sysselsättning och gemenskap | 350 |
| Arbetsstödjande insatser | 150 |
| Rådgivning, stöd och behandling | Ca 3 300 |
| Totalt antal berörda under 1 år | Ca 4000 |

Exempel på stödinsatser är öppna mottagningar vid missbruk i samverkan med regionen både till unga och vuxna, familjestödjande insatser, stöd till unga föräldrar, familjecentraler, ungdomsmottagning tillsammans med regionen och skolan, stöd till anhöriga i olika åldrar, brottsförebyggande arbete bl a stöd till unga brottsoffer och medling.

Ur rapporten ”Socialtjänst utan biståndsbedömning – en rapport om öppna sociala tjänster” (april 2015), redovisas en nationell bild där 147 av landets kommuner svarat.

98 % av de svarande kommunerna uppger att de inom individ- och familjeomsorg har någon form av öppna insatser. Mer än 90 % uppger att det erbjuder sådana insatser både till barn, ungdomar och vuxna.

De brukarundersökningar som genomförts gällande brukare med sociala stödinsatser visar på stor nöjdhet och att insatserna i hög grad leder till förbättringar inom flera livsområden.

Antal personer över 75 år i Linköpings kommun som erhåller hemtjänst genom förenklad handläggning varje månad

| Insats | Antal personer |
|---|---|
| Personlig omvårdnad och/eller Boservice, städning, tvätt, inköp | 1 850 (från 2016-08-03 krävs biståndsbeslut av biståndshandläggare innan insats ges) |
| Trygghetslarm (enbart, utan annan hemtjänstinsats) | 1 200 |
| Berörda totalt under en månad | 3 050 |

Då ”omsättningen” är ca 25 % berörs fler individuella personer under 1 år.

Ur rapporten ”Socialtjänst utan biståndsbedömning – en rapport om öppna sociala tjänster” (april 2015), redovisas en nationell bild där 156 av landets 290 kommuner svarat.

35 % av de kommuner som svarat har någon form av förenklad handläggning inom äldreomsorgen.

78 % av de kommuner som svarat har någon form av öppna tjänster utan biståndsprövning inom äldreomsorgen, t.ex. anhörigstöd och öppen dagverksamhet.