

## Behovsbedömning

### Inledning

Behovsbedömning och beslut om bistånd är i princip grunden till all verksamhet för äldre och funktionshindrade. I reda pengar betyder det att nästan 60 Miljarder fördelas efter det att en handläggare i kommunen utrett ärendet, bedömt den enskildes behov, samt fattat ett beslut om bistånd. Undantaget är de insatser som kommunen tillhandahåller som en service enligt 10§ Sol. Inte minst av ekonomiska skäl pågår därför i många kommuner ett intensivt arbete att hitta en gemensam metod för behovsbedömning. Men även rättssäkerhet och garanti för att den som bäst behöver hjälp också får den är goda skäl för att granska behovsbedömningen. Nya styrformer, utveckling av kvalitet och diskussioner om uppnådda resultat ställer också krav på att alla förekommande arbetsprocesser har effektiva former.

Samtidigt finns också ett visst motstånd eller brist på förståelse hos enskilda handläggare att systematisera och infoga sig i ett system med gemensamma metoder. Främst ifrågasätts checklistor och kryssblanketter eller andra standardiserade dokument.

Ett vanligt argument mot att förändra behovsbedömningen är att alla människor har så olika skäl för sin kontakt med socialtjänsten att det inte går att systematisera arbetet. Många framhåller också att förmågan att bedöma sitter i ryggmärgen. Med lång erfarenhet säger man sig veta vilka insatser den enskilde behöver. Å andra sidan finns undersökningar som visar ett samband mellan lång anställningstid och generös behovsbedömning. Mot bakgrund av brister och ofullständigheter i utredning, vårdplanering, dokumentation kommer nu Socialstyrelsen att utarbeta föreskrifter för informationsöverföring och samverkansrutiner, vilket framgår i Ädelreformen årsrapport 1995.

Ett 15-tal kommuner har fördjupat sina kunskaper kring behovsbedömning i ett projekt anordnat av Svenska Kommunförbundet. Syftet med projektet var att ta tillvara olika erfarenheter vid behovsbedömning samt att utveckla och förfina metoder.

Projektet skulle också leda till att påvisa samband mellan ADL-nivå och omsorgstid. Skulle Katz index, Bergers skala RAI, VIPS och BEAKTA kunna vidareutvecklas för att användas av en handläggare vid behovsbedömning? Inom ramen för projektet skulle vi också utveckla ett ADB-baserat system för behovsbedömning samt biståndssbeslut. Ett instrument för uppföljning och utvärdering skulle också kunna presenteras när projektet avslutats.

Vi lyckades inte uppnå alla syften med projektet, men vi har haft ordentliga metoddiskussioner som vi gärna vill dela med oss av. I denna PM har vi samlat erfarenheter från projektarbetet och även bifogat olika exempel från de kommuner som deltagit i projektet. Vi hoppas att materialet ska inspirera och motivera andra kommuner att starta ett liknande processarbete kring behovsbedömning.

I ett par av projektkommunerna har aktuella dataprogram uppdaterats och förfinats allteftersom projektet har fortskridit, men mycket utvecklingsarbete återstår. Vi kommer därför att under 1996 följa utvecklingen av dataprogram för behovsbedömning i några kommuner.

## Vad är behovsbedömning?

Behovsbedömning är ett begrepp som återkommer ofta inom vård och omsorg. Men det innebär inte att alla som använder ordet menar samma sak. Behovsbedömning som begrepp är mångtydigt och oklart definierat. När vi i denna PM talar om behovsbedömning menar vi följande.

Behovsbedömning är den process som föregår och som leder fram till ett beslut om bistånd.

Det innebär att behovsbedömningens huvudsyfte är myndighetsutövning, att fatta korrekta beslut om insatser utifrån den enskildes behov och gällande lagstiftning och riktlinjer. Utvecklandet av metoder för behovsbedömningen måste beakta hela arbetsprocessen, både de delar som handläggaren ansvarar för och de delar som är vårdpersonalens ansvar.

Modellen för behovsbedömning ska vara tillämplig både för de människor som bor i ordinärt boende och för de som bor i särskilda boendeformer. Det innebär att insatser som ges till människor som bor i gruppboende, ålderdomshem, sjukhem eller andra särskilda boendeformer ska grundas på en individuell bedömning av behovet och att ett beslut om insatser ska fattas på samma sätt som inom den öppna hemtjänsten. Härmed ökas också likställigheten mellan olika boendeformer och rättssäkerheten för individen.

Behovsbedömningsprocessen ska fokusera individens behov och inte socialtjänstens insatser. Arbetsgången blir då på följande sätt

- Vilket är behovet?
- Kan behovet tillgodoses på annat sätt än genom socialtjänsten?
- Vilka insatser kan socialtjänsten erbjuda för att stärka den enskildes förmåga att leva ett självständigt liv?

För att svara på frågorna krävs en rad aktiva handlingar. Det innebär att varje kommun bör ha en medveten, genomarbetad och för organisationen enhetlig metod. Det är viktigt att instrument och hjälpmedel arbetas fram, så att de kan länkas samman i en kedja. Olika yrkesgrupper har av tradition utvecklat egna metoder och hjälpmedel för att bedöma behov utifrån sina uppgifter och sin roll. Hemtjänstassistenter, arbetsterapeuter och sjuksköterskor, läkare har t.ex. olika instrument för behovsbedömning. För en helhetsbedömning av individens situation krävs att olika yrkeskategorier samverkar och bidrar med sin kompetens. Gemensamma metoder och rutiner underlättar detta och minskar risken för dubbelarbete.

Behovsbedömning handlar således mycket om metodik och struktur. Så kallade vårdtyngdsmätninginstrument som på olika sätt skattar och mäter funktioner är för trubbiga för att fånga upp individens situation.

Behovsbedömning enligt ovanstående definition kräver ett bredare anslag och en helhetssyn på individen. Blanketter, datasystem och andra hjälpmedel ska stödja det överenskomna arbetssättet, inte styra det.

Hur arbetet med behovsbedömning ska utformas måste varje kommun bestämma utifrån sin förutsättningar. Utgångspunkten i sådant arbete borde vara delaktighet för alla berörda personalgrupper att beskriva, analysera och ändra metoden för behovsbedömning.

Arbetet bedrivs också olika i de kommuner som ingått i projektet. Därför presenterar en rad olika exempel och idéer för att ge olika infallsvinklar till kommuner som vill starta ett eget utvecklingsarbete.

## Metod för behovsbedömning

En metod för behovsbedömning vid myndighetsutövning kan se ut på nedanstående sätt. De olika momenten illustreras med exempel hämtade från de kommuner som deltagit i projektet.

### Ansökan, anmälan, egna iakttagelser

Alla ärenden startar med en ansökan från den enskilde. Ärendet kan ha aktualiserats genom en anmälan från exempelvis sjukhus, anhörig och granne eller genom iakttagelser i kommunens egen verksamhet, t.ex. ett vårdbiträde. Handläggaren är ansvarig för att ta reda på om en anmälan ska leda till en ansökan. Det innebär att den enskilde alltid måste ge sitt samtycke om en utredning ska påbörjas.

Rättsligt finns inga formkrav. I projektgruppen har frågan väckt stora diskussioner. En del kommuner har särskilda ansökningsblanketter. Andra har det inte. Det finns enligt projektgruppens uppfattning både för -och nackdelar med ansökningsblanketter och framförallt finns olika uppfattningar om hur mycket information som ska finnas med i ansökan. En fördel kan vara att göra det tydligt att det är den enskilde som har behov av hjälp, inte sjukvården eller någon anhörig. Ett skriftligt förfarande formaliserar ansökan. En nackdel med en ansökningsblankett kan vara att den leder tanken till ett utbud av insatser när den i själva verket ska underlätta att bedöma behov.

### *Exempel*

I bilaga 1 redovisas ett förslag på ansökningsblankett hämtad från Hudiksvalls kommun.

### **Faktainsamling**

När ärendet "anhängiggjorts" dvs utredning har påbörjats, är handläggarens främsta uppgift att samla information. Det görs i första hand genom samtal med den som söker hjälp, i andra hand efter samtycke- genom samtal med anhöriga ,vårdpersonal m.fl. Givetvis anpassas mängden fakta i varje enskilt ärende. Att värna om integriteten hos den som söker hjälp är viktigt.

Som stöd vid samtalen kan handläggaren ha en checklista med rubriker och frågor eller en blankett. Det viktigaste är att i förväg ha tänkt igenom vilken information som behövs för att kunna bedöma behovet och fatta ett beslut.

Oftast fokuseras nuet, med en ganska stark koncentration av uppgifter kring förmågor och oförmågor. För att samla information om detta används ofta formulär som beskriver personens ADL-status. Projektgruppen har dock varit kritisk till detta sätt att arbeta och menar att för en helhetsbedömning krävs att handläggaren fångar upp det personliga, livsstil, vanor och preferenser etc. Denna kunskap är inte minst värdefull för att kunna utföra insatserna på ett individualiserat sätt och med en klar målinriktning. Vid insamling av information behöver handläggaren beakta tre olika tidsperspektiv



DÅ berör personens historia. Det kan räcka att fråga "Hur har Du levt Ditt liv fram till nu?"

NU handlar mycket om hur den aktuella situationen ser ut. Personens egen uppfattning om behov och problem måste fångas upp. Information behövs

också om den sociala situationen, familj, kontaktnät, boende och hälsotillstånd. Om den enskilde ger sitt samtycke kan anhöriga och företrädare för sjukvården också intervjuas. Ofta behövs också en beskrivning av den fysiska och psykiska förmågan.

SEDAN tar fasta på framtiden. För att kunna stärka individens egna resurser, ange mål, följa upp och värdera effekterna av olika insatser krävs också samtal om tiden framöver. Kan vi tillsammans med den enskilde komma fram till en gemensam bild av den tid som ligger bortom nuet? Vilka tankar finns om framtiden? Vad ska socialtjänstens insatser leda till? Vilka uppgifter kan den enskilde fortsätta att göra själv?

Perspektivet kan vara både kort och långt. Om förväntade effekter av socialtjänstens insatser dokumenteras underlättas uppföljning och utvärdering.

### *Exempel*

Vi vill peka på några exempel som vi tror är användbara för att beskriva en aktuell situation.

Den sk Omsorgstrappan är utvecklad av Oskarshamns kommun. Omsorgstrappan mäter vårdbehov och arbetsbelastning. Den anger ADL-förmåga och bedömer omsorgstid. Den ursprungliga metoden finns beskriven i Rapport 1993:2 från Blekinge FOU-enhet. Sedan rapporten skrevs har metoden utvecklats ytterligare.

Finspångs och Umeå kommun har utvecklat en metod och en blankett för att beskriva förmåga. Rätt använd kan den fungera som ett instrument för att beskriva i vilka avseenden som den enskilde är helt eller delvis beroende av hjälp och stöd. Vissa rubriker är gemensamma för alla personer som beviljas bistånd, men utrymme finns också för individuella områden som är angelägna att få hjälp med t.ex. att vara beroende av hjälp för att kunna gå till vävstugan. Ett exempel på detta redovisas i bilaga 2.

I Upplands-Väsby utvecklas ett datasystem som bygger på ovanstående metod.

### **Utredningsstruktur**

Den information som behövs för att kunna fatta ett beslut dokumenteras. Även här är det lämpligt att i varje kommun ha en någorlunda enhetlig struktur. Det kan vara bra med rubriker eller ledord i marginalen. Det gör texten lättöverskådlig.

Samtidigt är det viktigt att understryka att rubrikerna enbart kan användas när det är relevant i det speciella ärendet. Ett sätt att strukturera är följande:

- Ansökan: uttalade behov och önskemål
- Tidigare insatser
- Personlig bakgrund
- Aktuell situation  
familj, kontaktnät  
bostad, intressen
- Hälsotillstånd
- Referenser
- Bedömning

Handläggarens egen bedömning saknas ofta i de utredningar som vi sett. Vi menar att bedömningen är ett nödvändigt resonemang utifrån den information som framkommer i utredningen. För att komma fram till ett välgrundat beslut måste handläggaren värdera behov och önskemål i förhållande till de alternativ till problemlösning som står till buds. Handläggaren ska också bedöma om det tänkta beslutet står i överensstämmelse med gällande lagstiftning och kommunala riktlinjer, t.ex. att insatserna tillförsäkrar den enskilde skälig levnadsnivå.

### *Exempel*

- I Karlstad och Täby använder sig handläggarna av en gemensam struktur som redovisas i bilaga 3

### **Mål**

Mål/syftet med socialtjänstens insatser är att stärka individens resurser/förmåga att leva ett självständigt liv. Kunskapen om effekterna för den enskilde av dessa insatser är emellertid bristfälliga i de flesta kommuner. Ett sätt att utveckla kunskapen är att arbeta med mål och systematisk utvärdering. I behovsbedömningsprocessen bör handläggaren därför tillsammans med den enskilde och ibland med anhöriga och diskutera vad insatserna ska leda till. För att kunna styra verkställigheten av insatserna och skapa underlag för uppföljning och utvärdering samt för att få ut "mer värde för pengarna" bör mål och förväntade effekter anges. Många kommuner arbetar med detta, men behovsbedömaren tycker ofta att det är svårt att "skriva bra mål".

Krav som brukar ställas på användbara mål är att de ska vara

- framåtsyftande dvs beskriva önskat tillstånd
- realistiska

- konkreta
- tydliga
- tidsbegränsade
- uppföljningsbara

Målet bör vara formulerat på ett sådant sätt att det framgår VAD insatsen ska syfta till. Detta är viktigt inte minst för utföraren-resultatenhetschefen, vårdbiträdesgruppen eller entreprenören -vars första uppgift är att omsätta mål och beslut i en arbetsplan. Där anges HUR insatserna ska genomföras.

Ett övergripande mål i många kommuner är "att bo kvar hemma" Denna formulering är inte konkret nog att användas i behovsbedömningssituationen utan måste göras tydligare i det enskilda fallet.

### *Exempel*

Här följer en lista på målformuleringar som förekommer i våra kommuner

- Stärka förmågan att....
- Upprätthålla förmågan att....
- Bibehålla intresset att....
- Förebygga....
- Att åter kunna....
- Att träffa xx varje vecka....

### **Beslut**

Att utreda och fatta ett beslut om insatser är myndighetsutövning. Ett sådant beslut är en del i rättssäkerheten och ger den enskilde möjlighet att överklaga. Därför ska beslut även fattas för insatser i särskilt boende. Beslut bör alltid tidsbegränsas: Det underlättar uppföljning och utvärdering samt beräkning av kostnader för den aktuella insatsen.

Om handläggaren inte är säker på insatsernas innehåll och nivå bör ett beslut för en kort tid fattas, tex 14 dagar. Därefter görs en uppföljning och ett nytt beslut fattas för en lämplig tidsperiod.

Vi anser att man bör tänka på följande vid formulering av beslut:

- Använd inte förkortningar, fackuttryck och krångliga ord som gör det svårt för den enskilde att förstå beslutet.
- Beslutet ska vara ett svar på den enskildes ansökan
- Var noga med paragrafhänvisning
- Beslutet ska ange de insatser som beviljas
- Beslutet ska vara tidsbegränsat.

- Avslag och delvis avslag ska motiveras. Ange hur behovet kan tillgodoses på annat sätt.
- Beslutet ska även åtföljas av ett besked om vad hjälpen kommer att kosta för den enskilde. En lämplig metod är att information om avgift medföljer beslutet. Hur ska den som beviljats insatser annars kunna ta ställning till om han accepterar erbjudna insatser eller inte.

### *Exempel*

Ansökan om bistånd enligt 6§ Socialtjänstlagen i form av personlig omvårdnad vid uppstigning och sänggående, tillagning av frukost och kvällsmat samt städning varannan vecka beviljas.

Beslutet gäller under tiden 95 09 01-96 01 31

### *Exempel*

Ansökan om bistånd enligt 6§ Socialtjänstlagen för städning varannan vecka och hjälp vid duschning varje vecka beviljas.

Beslutet gäller under tiden 95 09 15-92 12 15

Ansökan om bistånd enligt 6§ Socialtjänstlagen för inköp av mat avslås. Behovet kan tillgodoses genom hemkörning av varor från en livsmedelsaffär i bostadsområdet.

### *Exempel*

Ansökan om bistånd enligt 6§ Socialtjänstlagen i form av plats i gruppboende avslås. Behovet kan tillgodoses genom utökade insatser med personlig omvårdnad morgon och kväll i hemmet.

### *Exempel*

Ansökan om bistånd enligt 6§ Socialtjänstlagen i form av servicelägenhet avslås trots att omvårdnadsbehovet i och för sig motiverar servicelägenhet. Sådan bostad är dock för närvarande inte tillgänglig. Behovet kan skäligen tillgodoses genom insatser i hemmet.

## **Beställning av insatser/överlämnande**

Vi har nu beskrivit och gett exempel på mål och beslutsformuleringar. Det är detta material som blir underlag för en beställning till de som ska utföra arbetet. Till skillnad från de tidigare beskrivna momenten i behovsbedömningsprocessen har organisationsformen betydelse för hur beställningen eller överlämnandet kan gå till

1. När extern utförare anlitas kan beslutet behöva vara detaljerat för att säkerställa rätt innehåll och kvalitet i den beställda insatsen( Om detta inte är reglerat i avtal på annat sätt) Här måste man också ha medgivande från den enskilde för att få lämna ut personliga uppgifter.



2. I beställar och utförarorganisationer överlämnas beslutet oftast skriftligt till resultatenhetschefen eller motsvarande. Beställningen innehåller uppgifter om målsättning och beviljade insatser. Resultatenhetschefen har därefter ansvar för att omsätta uppdraget i en plan för hur insatserna ska genomföras.

3. I en traditionell organisation, där hemtjänstassistenten är både biståndsbedömare och arbetsledare överlämnas beslutet muntligt/skriftligt till vårdbiträdesgruppen och omsätts direkt i en individuell vårdplan.

Oavsett vilken organisation kommunen har måste man ta ställning till vilken information som ska överlämnas till den som ska utföra insatserna. Ska hela ärendet lämnas över eller ska enbart mål och beslut anges på en särskild blankett? För att göra uppdraget tydligt och ge möjlighet till uppföljning och utvärdering förordas ett skriftligt förfarande. Följande information bör finnas med på blanketten "Beställning/Uppdrag:

- Mottagare av beställningen/uppdraget
- Handläggare
- Vilken tid beställningen avser
- Personuppgifter för den person beställningen gäller
- Mål vad insatserna ska leda till
- Beslutade insatser/nivå/timmar

### *Exempel*

Från Karlstad och Falkenberg har vi hämtat exempel på beställning som redovisas i bilaga 4.

## **Uppföljning**

I våra diskussioner har vi skiljt mellan uppföljning och utvärdering. Uppföljning innebär att kontinuerligt följa och kontrollera att beviljade insatser genomförs och att de aktiviteter som är planerade leder till de effekter som finns uttryckta i målbeskrivningen. Om det är avvikelser kan det bero på olika skäl, bl. a att förhållanden och behov förändrats eller att målet inte är adekvat. I sådana fall bör ärendet gå tillbaka till handläggaren för ny bedömning. Vi menar att uppföljning ska vara en integrerad process ute i verksamheten där man fortlöpande ställer sig frågor som "Utförs det som vi har kommit överens om?" "Är vi på rätt väg?"

## **Utvärdering**

Till skillnad från uppföljning innebär utvärdering en bedömning och värdering av det uppnådda resultatet. Lyckas man i verksamheten att uppnå målen? Utvärdering menar vi bör göras planerat och regelbundet.

Det är en uppgift för den handläggare som gjort behovsbedömningen och fattat myndighetsbeslutet. Det ger värdefull kunskap om effekterna av kommunens serviceutbud och är ett led i utvecklingen av nya arbetssätt och insatser.

Frågor att ställa vid en utvärdering av ärendet kan vara;

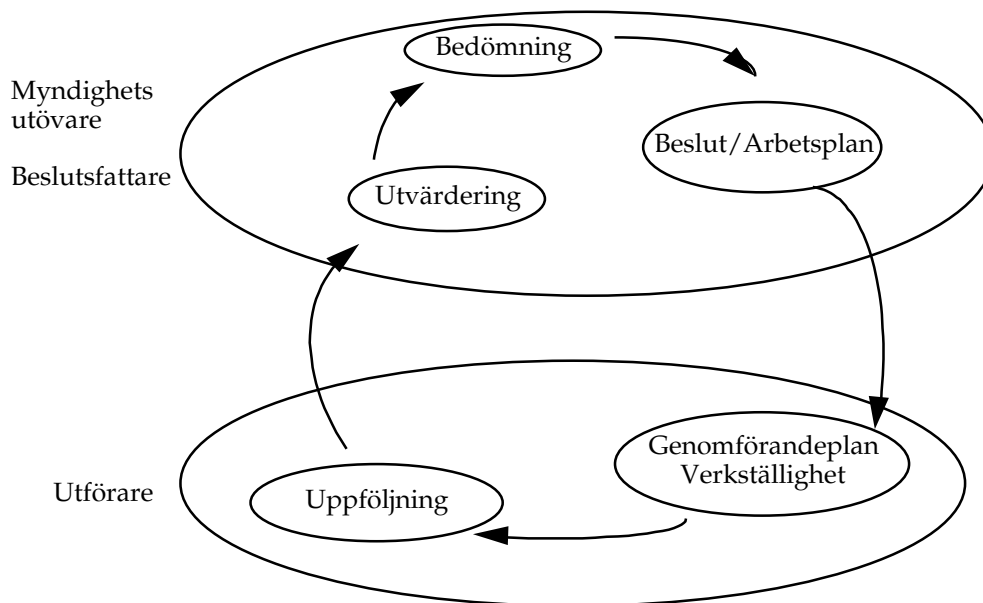
Har målen uppnåtts?

Har målen varit relevanta?

Har utförda insatser bidragit till att stärka den enskildes förmåga att leva ett självständigt liv?

Har något förändrats ärendet som medför en ändrad bedömning- ändring av mål/beslut?

Vilken uppfattning har den enskilde om insatsen, vad är bra, dåligt, vad behöver förbättras/ändras?



**Följande kommuner och personer har deltagit i projektet**

Falkenberg; Bo Rundberg	tfn 0346 862 52 fax.0346 109 51
Finspång; Christina Källgren Petterson	tfn 0122 85 404 fax.0122 854 07
Gislaved; Lena Sundqvist	tfn 0371 811 11 fax.0371 813 17
Gävle; Maria Henriksson, Gully Johansson	tfn. 026 17 89 89 fax.026 17 90 25
Hudiksvall; Ingrid Julle, Marie Berglöf	tfn 0650 191 62 fax.0650 38 169
Karlstad; Lars Näsström	tfn 054 19 50 00 fax.054 29 62 00
Lycksele; Bo Lennart Olofsson	tfn 0950 166 00 fax. 0950 104 88
Oskarshamn; Eva Karlsson	tfn 0491 886 88.fax.0491 104 65
Täby; Ann-Kristin Granberg	tfn 08 768 92 58 fax.08 768 99 36
Umeå; Gerd Ivert	tfn 090 16 18 22 fax.090 77 84 82
Upplands-Väsby; Inger Källmark	tfn 08 590 974 68 fax.08 590 73225
Valdermarsvik; Ann-Christin Ehn	tfn 0121 305 94 fax.0121 301 94

**Aktuell litteratur:**

**Att bedöma behov. Metodbok. Hemtjänst och särskilt boende.**;FOU-enhet i Blekinge.

**Från råd till granskning-litteratur kring behovsbedömning i äldre och handikappomsorg;** Socialstyrelsen 94.

**Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten ;** Socialstyrelsen allmänna råd, 1994:3.

**Kommunerna fram till 2020;** Svenska Kommunförbundet 1995.

**Rätt, Rättighet och Rättesnöre;** Svenska Kommunförbundet 1993.