



Tjänsteskrivelse

Datum

2024-09-10

Vår referens

Emil Svensson

Utvecklingssekreterare

emil.svensson@malmo.se

Riktlinjer för biståndsbedömning i ordinärt boende och särskilt boende enligt socialtjänstlagen för år 2024

HVO-2023-4344

Sammanfattning

Riktlinjer för biståndsbedömning vid handläggning enligt socialtjänstlagen (SoL) är en vägledning för biståndshandläggare om vad som generellt bedöms vara skälig levnadsnivå och syftar till att skapa ett enhetligt synsätt och likvärdiga bedömningar inom ramen för socialtjänstlagen (SoL). Detta ärende avhandlar förvaltningens uppdrag att revidera riktlinjerna.

I september 2023 gav hälsa-, vård och omsorgsnämnden förvaltningen i uppdrag att se över riktlinjerna för biståndsbedömning med syfte att avskaffa att beviljade serviceinsatser omvandlas till tid. Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden har tidigare gett förvaltningen andra uppdrag som tydliggjort behovet av att förändra modellen för biståndsbedömning av serviceinsatser. Det handlar bland annat om översyn av system och regler som medverkar till upplevelsen av minutscheman, samt att möjliggöra för e-handel.

I den föreslagna revideringen finns ett större antal ändringar förutom den som gäller att avskaffa serviceinsatser i tid. Bland annat har hälsa-, vård- och omsorgsnämnden valt att tydliggöra att, i enlighet med socialtjänstlagen, så ska den enskilde i första hand tillgodose sina egna behov, eller att få dessa tillgodosedda på annat sätt, innan bistånd är aktuellt. I biståndsbedömningen ingår alltså att uttömma andra alternativ först. Hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen tydliggör därför att biståndsbedömningen ska undersöka vilka möjligheter den enskilde har till detta. Detta omfattar tjänster på den öppna marknaden och insatser som frivilligorganisationer erbjuder. Andra ändringar handlar om insatserna bereda måltider och dagverksamhet. Dessutom införs förenklat beslutsfattande kring trygghetslarm.

Styrdokumentet ägs av hälsa-, vård- och omsorgsnämnden men ändringar ska enligt beslut i kommunfullmäktige samrådats med funktionsstödsnämnden. Den föreslagna revideringen har dock föranlett att funktionsstödsnämnden önskar ha separata riktlinjer



För att få rätt att anta egna riktlinjer förväntas funktionsstödsnämnden uppmana kommunfullmäktige att besluta om detta.

Förslag till beslut

1. Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden uppmanar kommunfullmäktige att upphäva det tidigare beslutet om modellen att beviljade bistånd för serviceinsatser ska omvandlas till tid (STK-2013-627).
2. Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden antar reviderade *Riktlinjer för biståndsbedömning vid handläggning enligt socialtjänstlagen (SoL)* att gälla från den 1 januari 2025 under förutsättning att:
 - funktionsstödsnämnden får beviljat av kommunfullmäktige att anta egna riktlinjer för biståndsbedömning enligt socialtjänstlagen
 - kommunfullmäktige fattat beslut om att upphäva det tidigare beslutet om modellen att beviljade bistånd för serviceinsatser ska omvandlas till tid
 - kommunfullmäktige fattat beslut om att göra nödvändiga ändringar av avgifter och taxor och i tillhörande tillämpningsanvisningar.
3. Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden beslutar att riktlinjerna i annat fall börjar gälla från det datum, om det infaller efter den 1 januari 2025, då samtliga förutsättningar för antagande är uppfyllda.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse HVON 2024-09-27 Riktlinjer för biståndsbedömning i ordinärt boende och särskilt boende enligt socialtjänstlagen
- Riktlinjer för biståndsbedömning i ordinärt boende och särskilt boende enligt socialtjänstlagen (SoL), fr.o.m 2021-01-01
- Förslag till reviderade Riktlinjer för biståndsbedömning vid handläggning enligt socialtjänstlagen (SoL)

Beslutsplanering

Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden 2023-12-20

Hälsa-, vård- och omsorgsnämndens arbetsutskott 2024-09-17

Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden 2024-09-27

Beslutet skickas till

Kommunfullmäktige

Funktionsstödsnämnden

Ärendet

Hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen fick i samband med slutrapportering av nämndens uppdrag om översyn av system och regler som medverkar till upplevelsen av



minutscheman (HVO-2022-3605) ett nytt uppdrag av nämnden att, bland annat, återkomma med en projektplan för hur biståndsbedömningen kan utvecklas för att bättre stödja en mer tillsbaserad styrning av hemtjänsten. Även ett uppdrag från september 2023 om att serviceinsatser inte längre ska omvandlas till tid med fasta schabloner kom att omfattas av arbetet med att öka tillsstyrningen inom biståndsbedömningen samt i verkställigheten (HVO-2023-3783). Förvaltningen har tagit sig an dessa uppdrag genom att göra en större översyn av riktlinjerna för biståndsbedömning.

Förvaltningens förslag till reviderade riktlinjer innehåller följaktligen ett upplägg där serviceinsatser inte längre omvandlas till tid utan i stället, precis som omvårdnadsinsatser, utgår från brukarens behov och förutsättningar när dessa insatser planeras tillsammans med verksamheten. Det innebär också en enhetlighet i att även serviceinsatser ska debiteras per tillfälle i stället för, som nu, som en kostnad per timme. Riktlinjerna framhåller dessutom förtydliganden kring hur biståndshandläggare bör arbeta med de delar som rör den enskildes egna förmågor och resurser. Detta kopplar an till det som slås fast i socialtjänstlagen att rätten till bistånd har den som inte själv kan tillgodose sina behov, eller på andra sätt kan tillgodose sina behov.

Revideringen av riktlinjerna har tagits fram för att möta framtidens behov där antalet äldre kommer att öka. Vidare har ansatser gjorts för att möta den nya socialtjänstlagen som förväntas träda i kraft den 1 juli 2025. Riktlinjerna lyfter fram den del av biståndsbedömningen som innebär att andra alternativ ska uttömmas innan bistånd är aktuellt. Ett ökat fokus på detta kan hjälpa den enskilde att vara mer självgående längre, vilket är positivt. Ett ökat fokus på detta kan innebära att andra lösningar än att bevilja insatser kan bli aktuellt i fler fall. Genom att säkerställa att bistånd inte beviljas om det går att tillgodose på annat sätt kan nämnden vara hjälpt i det kompetensförsörjningsgap som kommer att bli aktuellt i samband med att antalet äldre ökar.

Arbetet med att ta fram nya riktlinjer har föregåtts av omvärldsbevakning för att se hur det ser ut i andra kommuner, och genomgång av aktuella domar och rättspraxis.

När riktlinjerna börjar gälla omfattar de inte befintliga beslut. De gäller för beslut som tas från och med den dagen för både nya utredningar och omprövningar.

Samråd med funktionsstödsnämnden har lett fram till en önskan om separata riktlinjer

Mandatet för riktlinjerna utgår från ett beslut i kommunfullmäktige. I samband med inrättandet av fackförvaltningarna inom socialtjänsten 2017, hänsköts vissa styrdokument till de nya nämnderna. När det gäller riktlinjerna för biståndsbedömning ägs de enligt beslutet av hälsa-, vård- och omsorgsnämnden, men med tillägget att



förändringar ska ske i samråd med funktionsstödsnämnden. Den nu föreslagna revideringen startade i samråd med funktionsstödsnämnden (FSN). Resultatet av diskussionerna har däremot inneburit att hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen och funktionsstödsförvaltningen föreslår olika revideringar av riktlinjerna i respektive nämnd. Förslagen till nya riktlinjer för HVON och FSN följer i stort varandra, och det finns inga konflikter avseende biståndsbedömningen för att bevilja insatser för den enskilde eller konflikter avseende avgifter. De skillnader som föreslås i de två nämndernas riktlinjer förväntas inte innebära att brukares behov bedöms olika gällande rätten till insatser.

Hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen har, i den föreslagna revideringen, valt att tydliggöra att, i enlighet med socialtjänstlagen, ska den enskilde i första hand tillgodose sina egna behov, eller få dessa tillgodosedda på annat sätt, innan bistånd är aktuellt. I biståndsbedömningen ingår alltså att uttömma andra alternativ först. Hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen tydliggör därför att biståndsbedömningen ska undersöka vilka möjligheter den enskilde har till detta. Nämnden erbjuder en rad insatser utan biståndsbedömning såsom mötesplatser och aktiviteter för seniorer och fixartjänster. Det kan också omfatta tjänster på den öppna marknaden och insatser som frivilligorganisationer erbjuder. Det är i nuläget främst detta som kommer att skilja sig åt i de två riktlinjerna. För att få rätt att anta egna riktlinjer förväntas funktionsstödsnämnden uppmana kommunfullmäktige att besluta om detta.

Vilken påverkan, och vilken dialog mellan nämnderna, som kommer att krävas gällande riktlinjerna efter uppdelningen är svårt att beskriva fullständigt. Det blir viktigt att bevaka att likabehandlingsprincipen för Malmöbon inte riskeras vid framtida revideringar, då riktlinjerna omfattar samma lagrum. En uppdelning av riktlinjerna kommer betyda att varje nämnd fattar egna beslut om revideringar.

Den huvudsakliga skillnaden mellan nämndernas riktlinjer är alltså att hälsa-, vård och omsorgsnämnden har valt att förtydliga vissa delar gällande innebörden av det som beskrivs i lagstiftningen (4 kap. § 1 SoL). Det som berör att den enskilde har rätt till bistånd om den inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt. Detta kan exempelvis innebära att undersöka om brukaren själv kan beställa mat via internet eller handla med hjälp av färdtjänst, som ett alternativ till den biståndsbedömda insatsen inköp. Det framgår alltså tydligare att det ingår i biståndsutredningen att identifiera och föreslå andra alternativ än biståndsbedömda insatser i första hand, och att dessa alternativ kan vara lösningar som finns på den öppna marknaden. Detta speglar intentionerna i lagstiftningen och utvecklingen i samhället och att det finns ett ansvar för förvaltningen att belysa olika möjligheter. Självklart ska biståndsbedömda insatser fortfarande beviljas om utredningen visar att det finns ett behov, men utredningen ska inte starta i den änden.



Ytterligare större förändringar i de föreslagna riktlinjerna

Verkställande av hemtjänst

För att öka den enskildes rätt till självbestämmande, känsla av delaktighet och flexibilitet kan den enskilde tillsammans med utförande verksamhet, och inom ramen för riktlinjerna, planera för frekvens samt när och hur stödet ska utformas för vissa insatser. Detta är tillagt utifrån det uppdrag förvaltningen har med att minska upplevelsen av minutscheman, och det pågår inom ramen för det ett arbete där hemtjänsten ges mer utrymme i planeringen.

Bereda måltider

Möjligheten att få mat hämtad från ett närliggande ställe som erbjuder färdiglagad mat tas bort. Detta dels på grund av bedömningen av vad som är skäliga och likvärdiga levnadsvillkor, dels att förfarandet leder till brister i hantering av livsmedel som verksamheten idag inte kan hantera.

Förenklat beslutsfattande gällande trygghetslarm

Enligt ny bestämmelse i 4 kap. 2 a § SoL får hemtjänstinsatser erbjudas till äldre personer utan föregående behovsprövning. Detta är nytt i riktlinjerna och innebär ett nytt arbetssätt för förvaltningen. Det förenklade beslutsfattandet appliceras på trygghetslarm som ges till personer som fyllt 70 år, är folkbokförda i Malmö kommun och som bor i ordinärt boende.

Dagverksamhet

Tidigare begränsades insatsen dagverksamhet till personer med mild till måttlig demenssjukdom. I förslaget till nya riktlinjer finns ingen begränsning för dagverksamhet, som är en verksamhet som riktar sig till personer med demenssjukdom och som är i behov av kontinuerlig stimulans.

Särskilt boende

I de fall där omsorgsbehovet bedöms vara så omfattande att skälig levnadsnivå inte längre kan garanteras i det egna hemmet, samtidigt som kostnaderna för insatser överstiger kostnaden för en placering på särskilt boende, ska den enskilde i stället beviljas plats på särskilt boende. Beräkning av kostnaden för biståndet ska göras av de samlade insatserna som den enskilde är beviljad enligt socialtjänstlagen och där behoven inte är tillfälliga utan bestående över tid.



Serviceinsatser inom ordinärt boende

Serviceinsatser utgörs av hjälp eller stöd till brukare i ordinärt boende inom följande områden: inköp, tvätt samt städning. Vid beviljande av serviceinsatser idag omvandlas biståndsbeslutet till en totaltid för serviceinsatser, som anges i timmar per månad. Exempelvis beviljas städning i normalfallet varannan vecka och har schablontiden 1 timme, vilket genererar 2 timmar till totaltiden för serviceinsatser på en månad. Brukaren avgör själv vad som behöver göras inom ramen för den beviljade serviceinsatsen och under den avsatta tiden. Brukaren kan också tillfälligt byta insatsen mot en annan beviljad serviceinsats om hen så önskar, alternativt använda beslutad tid till spontan social samvaro eller utevistelse.

Insatserna kan beviljas antingen som kompenserande, personalen utför insatsen utan att brukaren är delaktig, eller som stödjande där brukaren är delaktig i samband med utförandet (personalen stödjer och coachar den enskilde att klara så mycket som möjligt själv). Schablontiden för kompenserande insatser är 60 minuter och för stödjande insatser är schablontiden 80 minuter. Detta innebär att kostnaden för förvaltningen och för brukaren är högre i de fall insatsen utförs tillsammans med brukaren.

Förändring gällande hur serviceinsatser beviljas

I enlighet med det uppdrag som hälsa-, vård- och omsorgsnämnden gav förvaltningen 29 september 2023 (§102), innebär förvaltningens förslag till reviderade riktlinjer att serviceinsatser (tvätt, städ och inköp) inte längre ska omvandlas till tid med en fast schablon. I stället ska detta tydligare utgå från brukarens behov och de förutsättningar som föreligger i det enskilda fallet. En fördel med detta är att förvaltningen kan undvika onödiga inlåsnings effekter i planeringen och schemalagningen för personalen, då block om 60 eller 80 minuter måste planeras ut i alla fall. Det minskar glappet i hur serviceinsatser planeras jämfört med omvårdnadsinsatser som redan tidigare planeras utifrån brukarens verkliga behov i stället för en fast tid.

Enligt förslaget till nya riktlinjer ska biståndsbesluten innehålla vad insatsen innebär och hur ofta den ska utföras. Tiden för att utföra insatsen kan variera utifrån den enskildes förutsättningar, hur insatsen utförs och geografiska omständigheter.

För den som får insatsen beviljad innebär förslaget till nya riktlinjer att:

- Städning omfattar 2 rum och kök för ensamstående och 3 rum och kök för sammanboende vuxna som inte delar sovrum. Frekvensen är i normalfallet varannan vecka.
- Tvätt ska i första hand ske genom entreprenad där tjänsten i dagsläget är upphandlad av Samhall, och frekvensen är i normalfallet varannan vecka.



- Inköp ska i första hand ombesörjas via e-handel. Annars i närmsta livsmedelsbutik med fullgott sortiment. Frekvensen för insatsen är i normalfallet en gång per vecka.

Brukarens möjlighet att tillfälligt byta mellan serviceinsatser och social samvaro försvinner i samband med förändringarna. Behov av social samvaro eller förändringar kring serviceinsatserna går att ansöka om, och då genomförs en sedvanlig biståndsbedömning.

Förändringarna innebär inget för de som redan har ett gynnande beslut, utan omfattar bara nya beslut från och med det datum som riktlinjerna börjar gälla. Detta omfattar även de omprövningar av beslut som görs efter detta datum. Förändringen förväntas därför att ha genomförts för samtliga brukare i slutet av 2026, då redan gynnande beslut om serviceinsatser kan ha löptid på upp till två år under förutsättning att de kan börja gälla den 1 januari 2026.

Förändringar som är beroende av beslut i andra instanser

För att nya riktlinjer för biståndsbedömning ska kunna gälla krävs att kommunfullmäktige fattar beslut om att upphäva tidigare beslut om modellen att beviljade serviceinsatser ska omvandlas till tid.

Vidare krävs ett beslut av kommunfullmäktige att revidera taxor och avgifter för vård och omsorg för att spegla denna ändring. Uppmaningen att fatta dessa beslut återfinns i ärende HVO-2023-4345.

Ansvariga

Sofie Westlund, avdelningschef

Sergio Garay, förvaltningschef