



Handläggare: Ingegerd Delin, Jacob Krokstedt

Till
Kommunstyrelsen

Förslag till ersättningssystem samt övergripande handläggning av den enskildes val i valfrihetssystem inom omsorgen enligt LSS om personer med funktionsnedsättning

Stadsledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Förslag till ersättningssystem inom omsorgen enligt LSS om personer med funktionsnedsättning i enlighet med föreliggande ärende godkänns
2. Förslag till övergripande utformning av handläggningen av den enskildes val av LSS-insatser i enlighet med föreliggande ärende godkänns
3. En central förmedlingsgrupp för LSS-insatser, med placering inom socialtjänstförvaltningen, inrättas från och med 2009-07-01.
4. De lokala förmedlingsgrupperna avvecklas i samband med att den centrala förmedlingsgruppen inrättas.

Under förutsättning av att kommunfullmäktige beslutar enligt ovan beslutar kommunstyrelsen för egen del följande.

1. Stadsledningskontoret ges i uppdrag att genomföra en översyn av reglerna för stimulansbidrag för ny- och ombyggnad av bostad med särskild service enligt LSS.

Irene Svenonius
Stadsdirektör

Carina Lundberg Uudelepp
Bitr. stadsdirektör

Sammanfattning

Föreliggande ärende innehåller stadsledningskontorets förslag på en övergripande utformning av handläggning av den enskildes val inom ramen för det valfrihetssystem som enligt beslut i kommunfullmäktige skall införas 2009-07-01. Stadsledningskontorets förslag innebär att handläggningen ska se likadan ut, oavsett var i staden den enskilde bor och att staden, genom en central funktion, får en ökad och stadsövergripande kunskap och information om de enskildas behov och önskemål, samt alla i valfrihetssystemet ingående boenden.

Ärendet innehåller också ett förslag till ersättningssystem. De av stadsledningskontoret föreslagna fasta ersättningarna följer nivåerna i befintligt resursfördelningssystem och utgår från schablonerna i detsamma.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontorets förnyelseavdelning. Samverkan har skett med stadsledningskontorets finansavdelning, juridiska avdelningen samt med socialtjänstförvaltningen. Representanter från stadens stadsdelsförvaltningar, både beställare och utförare, har ingått i arbetsgrupper.

Berörda handikapporganisationer har inbjudits att delta i dialogmöte, där det dittillsvarande arbetet redovisats och organisationerna fått möjlighet att inkomma med synpunkter. Ärendet har förhandlats i CESAM 2008-06-03. Samråd har skett med landstinget.

Bakgrund

Kommunfullmäktige fattade 2008-05-26 beslut om att valfrihetssystem inom en rad insatser enligt Lagen om särskilt stöd (LSS) skall införas från och med 2009-07-01.

I stadsledningskontorets tjänsteutlåtande (dnr 326-244/2008), som ligger till grund för beslutet konstateras att det finns aspekter, specifika för omsorgsområdet, som i viss mån komplicerar processen kring den enskildes val, i synnerhet när det gäller den del av omsorgen som avser boende.

Området inrymmer en rad olika diagnoser och funktionsnedsättningar som i sig är så varierade att det ofta behövs skraddarsydda individuella lösningar. Dessutom har den sociala mixen och åldersstrukturen stor betydelse för omsorgen och dess kvalitet. För bostad med särskild service kan en enskild persons val ha stora effekter för övriga boende.

Kommunstyrelsen gavs därför i samband med beslutet om införande av valfrihetssystem i uppdrag att föreslå den övergripande utformningen av handläggningen av de enskildes val. Kommunstyrelsen gavs också i uppdrag att ta fram ett ersättningssystem och förslag

till ersättningar/nivåer eller annan utformning samt att föreslå hur transportkostnader ska hanteras.

Föreliggande ärende innehåller stadsledningskontorets förslag på den övergripande utformningen av handläggningen av de enskildes val. I utredningsarbetet ligger att beskriva en process för den enskildes val som ska gälla för valfrihetssystemet samt att tydliggöra de roller som de inblandade parterna har i processen.

Ärendet innehåller också ett förslag till LSS-peng.

Ärendet

Den enskildes val

Nuläge

Nulägesbeskrivningen nedan baseras till stor del på de hittillsvarande resultaten av den nu pågående utredningen om förmedlingsgruppernas arbete, som tillsattes i samband med beslutet om resursfördelningssystemet (326-2604/2007). Ansvar för utredningen ligger hos stadsledningskontoret och utredningens förslag skall ingå som en del av budget för 2009. Utredningen baseras på ett omfattande intervjuarbete med samtliga inblandade parter, som representanter för brukare, biståndshandläggare, utförare och beställare. Vidare har stadsledningskontoret inom och utanför ramen för arbetsgrupper, fört dialog med utförare i egen och extern regi, representanter för brukarorganisationer samt beställare.

Idag finns inga stadsövergripande riktlinjer eller rutiner för hur processen genomförs från det att den enskilde vänder sig till sin stadsdelsförvaltning med önskemål om insats till det att insatsen påbörjas.

Stadsdelsnämndernas arbete kan emellertid i stora drag beskrivas enligt följande:

För LSS-insatsen *daglig verksamhet* vänder sig den enskilde till en biståndshandläggare inom sin stadsdel, som genomför utredning och fattar biståndsbeslut. I regel erbjuds i första hand plats på en daglig verksamhet i hemstadsdelsnämnden. I den mån den sökande har önskemål om en specifik inriktning tas dock, i den utsträckning det är möjligt, hänsyn till detta, och den enskilde kan då beviljas plats utifrån sina önskemål. Det finns dock ingen central databas eller annat forum, där verksamheterna och deras eventuella inriktning presenteras. Biståndshandläggarens, eller den enskildes, kunskap om möjliga alternativ är således avgörande för vilken daglig verksamhet den enskilde erbjuds.

Avseende insatsen *korttidsboende* för barn och vuxna ser handläggningsprocessen i stort ut som för daglig verksamhet. Andelen utförare i enskild regi är hög och utgör närmare 70 procent av det totala utbudet. Socialtjänstförvaltningen tillhandahåller avtalsregister, i vilka upphandlade leverantörer finns uppräknade. Registren innehåller dock inte någon

ingående information om boendena och deras profil. Inte heller de korttidsboenden som drivs egen regi finns presenterade enligt ovan. Biståndshandläggarens kunskap om de olika boendena, deras inriktning och profil är därmed även i detta fall av stor vikt och avgörande för var den enskilde erbjuds korttidsboende.

Vad avser *bostad med särskild service* för barn föregås denna insats i regel av en mycket lång process, bland annat i form av dialog mellan biståndshandläggaren och föräldrar. Det är här svårt att prata i termer om standardiserade rutiner och förfaringssätt.

Processen från biståndsbeslut till insats involverar, för de tre insatstyperna ovan, huvudsakligen den enskilde och biståndshandläggaren. Den tredje aktören, utföraren, är i regel inte delaktig i den process som föregår förmedling.

För *boende med särskild service för vuxna* tillkommer en fjärde aktör: den lokala förmedlingsgruppen. De fyra, geografiskt indelade, förmedlingsgrupperna har mandat att erbjuda bostad med särskild service enligt LSS till personer med funktionsnedsättning som ingår i personkretsarna 1 och 2.

Vanligt är att den enskilde vänder sig till sin stadsdelsnämnd och uttrycker ett framtida behov eller önskemål om lägenhet i bostad med särskild service. (Detta kallas ibland intresseanmälningar) De uttryckta framtida behoven föranleder inte någon formell utredning eller biståndsbedömning, men de noteras och tas med i det fortsatta arbetet med framtagande av boende.

Det andra alternativet för den enskilde är, om behovet är mer nära förestående, att inkomma med formell ansökan. Staden är då skyldig att genomföra utredning och biståndsbedömning.

Varje stadsdelsförvaltning har regelbundna ärendedragningar där stadsdelsförvaltningens biståndshandläggare samlas och tar upp de ansökningar och noteringar om framtida behov som inkommit. Ansökningarna och noteringarna om framtida behov bereds därefter i förmedlingsgrupperna, som sammanträder en gång i månaden och som består av en biståndshandläggare från varje stadsdelsförvaltning. Respektive biståndshandläggare ska ha god kännedom om de personer inom den egna stadsdelsförvaltningen som har beslut eller har uttryckt ett framtida behov om bostad med särskild service och ska ha mandat att fatta beslut om erbjudande av sådan bostad. Biståndshandläggaren ska även känna till den egna stadsdelsförvaltningens utbud av bostäder med särskild service.

Ansökningar och behovskartläggningar kategoriseras utefter olika kriterier. Metoderna för detta skiljer sig i viss mån mellan de olika förmedlingsgrupperna. Ett förfaringssätt är att ordna ansökningar och noteringar om framtida behov utifrån typ av funktionsnedsättning och när i tiden den sökande har behov av bostad.

När en ledig lägenhet uppstår gör förmedlingsgruppen en bedömning av vilka personer som kan bli aktuella. Bedömningen sker utifrån tillgänglig information om de enskilda sökande. I detta sammanhang är det av stor vikt att biståndshandläggarna har hållit noteringar om framtida behov uppdaterade.

Största möjliga hänsyn ska, i enlighet med lagstiftningens intentioner, alltid tas till den enskildes önskemål om bostadens utformning och läge. Den enskildes behov är emellertid alltid avgörande för turordningen och förmedlingsgrupperna prioriterar erbjudande av bostad med särskild service utifrån de av kommunfullmäktige fastställda *"principerna för förmedling av bostad med särskild service enligt LSS till personer med funktionshinder"*. Någon kö ordnad efter kötid finns inte.

Utvärderingen av förmedlingsgruppens arbete visar på att förmedlingsgrupperna har olika rutiner när det kommer till att de enskilda ska erbjudas lägenhet.

Två av grupperna erbjuder lägenheten till en person i taget. Om den första i rangordningen tackar nej går erbjudandet vidare till nästa och så vidare. En förmedlingsgrupp erbjuder boendet till minst tre personer samtidigt, utan att informera om någon turordning. Dock informeras de enskilda om de inte är ensamma om att ha erbjudits lägenheten och att själva erbjudandet inte innebär någon garanti. En av grupperna erbjuder boendet till flera personer samtidigt och informerar den enskilde om vilken plats denne har i turordningen.

Hur lång tid den enskilde har på sig att acceptera ett erbjudande varierar mellan de olika förmedlingsgrupperna och kan även skilja sig åt från gång till gång. Enligt utvärderingen av förmedlingsgruppens arbete är det emellertid vanligt med en betänketid på en till två veckor. Under betänketiden får den enskilde och dennes företrädare möjlighet att besöka lägenheten, träffa personalen och enhetschefen, ibland också andra personer som bor i den aktuella grupp- eller servicebostaden.

Om erbjudandet av bostad baseras på ett önskemål om en bostad på sikt och inte en formell ansökan genomförs utredning och inventering. Efter formell ansökan genomförs individuell utredning, varefter den enskilde erbjuds lägenhet.

Viktigt att notera är att förmedlingsgrupperna endast förmedlar platser i boenden där staden är huvudman. Förmedlingar till boenden som drivs i privat regi handläggs av den enskilda stadsdelen och utan förmedlingsgruppens medverkan.

Processen för hur förmedling av bostad sker ser, som redovisningen ovan visar, olika ut, beroende på regiform, stadsdel och förmedlingsgrupp. En gemensam nämnare är dock att utförarens roll i processen är mycket begränsad. Det förekommer att dialog sker mellan utförare och förmedlingsgrupp, men det sker inte regelmässigt eller i någon större omfattning.

Analys nuläge

Sammanfattningsvis visar beskrivningen av nuläget enligt ovan på några förhållanden som inför införande av ökad valfrihet inte är optimala, och där en förändring behövs, i syfte att skapa förutsättningar att uppnå målen med valfrihetssystemet.

För det första skiljer sig, som konstaterats ovan, processen åt, beroende på vilken stadsdelsnämnd den enskilde tillhör. I ett valfrihetssystem ska, så långt det är möjligt, alla människor, oberoende av vilken stadsdelsnämnd de tillhör, ges samma förutsättningar. Lagstiftningen ställer också krav på att alla kommuninnevånare ges lika behandling.

Ytterligare en aspekt är att de enskildas önskemål och behov inte till fullo fångas in med de rutiner som idag tillämpas. En konsekvens av detta har, enligt utredningen, kommit att bli att flera personer blivit erbjudna lägenheter som de inte är intresserade av. Något som i sin tur kommit att medföra att lägenheter stått tomma under långa perioder i det att nya förmedlingsprocesser upprepande gånger fått genomföras. Denna bild, som är något paradoxal i den bristsituation som råder i staden, bekräftas av utförare som stadsledningskontoret varit i kontakt med.

De utförare, i privat och i egen regi som stadsledningskontoret har varit i kontakt med efterlyser en utökad dialog med beställare och förmedlingsgrupper. I utredningen om förmedlingsgrupperna uttrycks också en vilja från utförarcheferna att till förmedlingsgrupperna, innan förmedling sker, få lämna information om sina grupp- eller servicebostäder. Detta med motiveringen att biståndshandläggare och förmedlingsgrupp ser varje individ för sig, medan utföraren har en mer övergripande bild av boendet och dess sammansättning.

Ytterligare ett argument för en utökad dialog mellan utförare och beställare är att utförarna står de enskilda brukarna nära och kan se hur deras behov förändras och utvecklas över tid. Det har, enligt rapporten om förmedlingsgruppen, funnits fall där utförare sett möjligheter för och en vilja hos enskilda personer att göra boendekarriär, men där detta inte varit möjligt med rådande rutiner.

Systemet med fyra lokala förmedlingsgrupper bygger på och upprätthåller ett lokalt syn- och arbetssätt. I ett valfrihetssystem skall det stadsövergripande perspektivet gälla. Det saknas också idag lättillgänglig stadsövergripande information om vilka boenden som finns att tillgå, vilken inriktning de har och hur platssituationen ser ut. Detta gäller även för övriga LSS-insatser, som daglig verksamhet, korttids- och barnboende. En stor del av processen som föregår förmedling av LSS-insatser är därför beroende av kunskap och erfarenhet hos förmedlingsgrupper och enskilda handläggare.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Ett standardiserat förfaringssätt för handläggning av ansökningar och dokumentation av den enskildes behov måste utarbetas. Vidare måste det tas fram rutiner för kartläggning av framtida behov av bostad och andra insatser. Ansökningarna och noteringar om framtida behov ska fånga in såväl den enskildes omsorgsbehov som specifika önskemål om geografiskt läge, ålderstruktur, när i tiden den enskilde vill flytta in etc. Vidare skall en stadsövergripande rutin etableras, som säkerställer att den enskilde ges information om vad det innebär att lämna en ansökan eller få ett framtida behov kartlagt, hur den fortsatta processen ser ut, steg för steg samt vilka tidsramar som gäller.

I detta sammanhang är det viktigt att understryka att ett önskemål om ett framtida boende inte innebär att ställa sig i kö till ett boende, något som det ibland används begreppet intresseanmälan i förekommande fall har tolkats som. Det enda förfarandet att formellt uttrycka ett önskemål om lägenhet i bostad med särskild service är genom en ansökan. Ansökan skall enligt lagen behandlas skyndsamt. Enligt stadens riktlinjer innebär det att bostad ska kunna erbjudas inom tre månader. Staden är emellertid skyldig att bedriva uppsökande verksamhet och att få kunskap om den enskildes behov på sikt. Därför är det viktigt att inte endast omedelbara behov och önskemål fångas upp, utan även framtida. Därför behövs en strukturerad behovskartläggning.

Information om samtliga i valfrihetssystemet ingående alternativ måste samlas och tillgängliggöras. Individens förutsättningar att välja skall inte begränsas av enskilda biståndshandläggares kunskap och erfarenhet om vilka boenden och dagliga verksamheter som finns i staden. Det planerings- och rapportsystem som stadsledningskontoret har i uppdrag att ta fram utgör ett mycket viktigt redskap i valfrihetsarbetet. I detta sammanhang är det viktigt att notera att lägenheter i grupp- och serviceboenden är att betrakta som de enskildas egna bostäder och att ansvariga för systemet noga måste överväga hur informationen ska hanteras.

Vidare bör en sammanhållen funktion skapas, en funktion med överblick över både utbud och efterfrågan. Utredningen om förmedlingsgrupperna föreslår att de fyra lokala förmedlingsgrupperna avvecklas och ersätts av en permanent stadsövergripande grupp. Detta är ett förslag som helt ligger i linje med tankarna bakom valfrihetssystemet.

Stadsledningskontoret föreslår att en central förmedlingsgrupp skall utgöra den förmedlande länken mellan utbud och efterfrågan och vara expert på alla de, oaktat regiform, i valfrihetssystemet ingående boendena och dagliga verksamheterna. Till sin hjälp skall den centrala förmedlingsgruppen ha det planerings- och rapportsystem som stadsledningskontoret har i uppdrag att ta fram. I detta system skall all relevant information om boendena finnas redovisade. Den centrala förmedlingsgruppen ska också löpande föra en dialog med alla i valfrihetssystemet ingående utförarna och därigenom kunna fånga upp aspekter och synpunkter som rör boendets sociala sammansättning, kapacitet och möjlighet att erbjuda plats beroende på faktorer som omsorgsbehov, etc.

Stadsledningskontoret föreslår att den centrala förmedlingsgruppen förläggs till socialtjänstnämnden.

Vad avser den centrala förmedlingsgruppens dimensionering kommer det systemstöd som tas fram att medföra en förenkling av processen. Det skapar förutsättningar för att den centrala förmedlingsgruppen kan klara sitt uppdrag med relativt liten bemanning. Stadsdelsnämnderna får en avlastning i det att sökandet efter lämpliga alternativ i stora delar hanteras av andra. Gruppens dimensionering samt finansiering får fattas i samband med upprättande av budget för 2009. Förslaget skall bland annat baseras på en analys av hur många ärenden som kommer att beredas årligen.

Den centrala förmedlingsgruppen skall, i sitt arbete, utgöra ett stöd åt de enskilda och de lokala biståndshandläggarna i den process som nedan beskrivs:

Förslag till övergripande utformning av handläggningen av den enskildes val

Stadsledningskontorets förslag enligt nedan ligger helt i linje med de av kommunfullmäktige antagna riktlinjerna avseende insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL för barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättningar. (Dnr 326-2140/2006, 326-2421/2006)

Stadsledningskontorets förslag till process för den enskildes val inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning ser ut enligt följande:

Bostad med särskild service

Den enskilde vänder sig till sin stadsdelsnämnd, med önskemål om boende med särskild service. Antingen sker detta som att den enskilde uttrycker framtida behov eller som en formell ansökan. Härvidlag föreslås ingen förändring i förhållande till idag. Dock skall den enskilde ges information om den fortsatta processen och vilka tidsramar som gäller. Den enskilde får därefter ett formulär, gemensamt för hela staden, i vilket den enskilde både får möjlighet att uttrycka sina behov och sina önskemål. Formulären fylls i av den enskilde och eventuellt dennes företrädare i samråd med biståndshandläggaren. Om den enskilde har valt att ansöka formellt sker också en utredning och biståndsbedömning i detta skede.

Informationen om den enskilde vidarebefordras till den centrala förmedlingsgruppen, som påbörjar arbetet med att matcha den enskildes behov och önskemål med alla i systemet ingående boenden samt sådana enheter som är under planering. I denna bedömning tas också hänsyn till de olika boendenas sammansättning. Bedömningen sker emellertid, som i dagsläget, med utgångspunkt utifrån de av kommunfullmäktige fastslagna principerna för förmedling. Det är i första hand omsorgsbehovet som styr.

Den centrala förmedlingsgruppen återkommer till den enskildes biståndshandläggare med en redovisning av resultat av den matchning av behov och utbud som genomförts. Att den

centrala förmedlingsgruppen återkommer till biståndshandläggaren och inte den enskilde direkt ligger i linje med riktlinjerna avseende insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL för barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättningar. (Dnr 326-2140/2006, 326-2421/2006), i vilka vikten av kontinuitet i handläggning och utförande understryks. Den enskilde ska ha en kontaktperson genom hela processen.

Om den enskilde har uttryckt behov om bostad på längre sikt, innehåller redovisningen inte något konkret erbjudande, utan en beskrivning av nuläget och vilka förutsättningar som gäller. Det ger den enskilde en möjlighet revidera sina önskemål och lägga upp en plan utifrån de faktiska omständigheterna. Det är viktigt att den enskilde får en relativt snabb, det vill säga inom en månad, återkoppling även om behovet eller önskemålet inte är omedelbart.

Om det rör sig om en formell ansökan skall redovisningen innehålla de boenden som förmedlingsgruppen, efter sin matchning, bedömer som relevanta. Redovisning skall i normalfallet ske inom tre månader, i enlighet med stadens riktlinjer. Redovisningen skall innehålla all tänkbar information om de aktuella lägenheterna i form av beskrivningar, fotografier etc. Den enskilde har nu att göra sitt val. I detta skall den lokala biståndshandläggaren, som alltså har huvudansvar, kunna vara behjälplig i den utsträckning den enskilde önskar. Den centrala förmedlingsgruppen ska i sin tur vara behjälplig i att boka tider för besök hos de olika enheterna och på annat sätt förmedla kontakt. Den enskilde ska ha två veckor på sig att göra sitt val.

Den enskilde gör sitt val och förmedlingsgruppen handhar det administrativa arbete som valet medför. Utföraren skall inte kunna neka enskild person plats. En tanke med den rutin som skissas enligt ovan är att utföraren i ett tidigare skede getts möjlighet att ge sina övergripande synpunkter, bland annat utifrån boendets resurser och sociala sammansättning.

Nedbrutet i de olika ovan beskrivna momenten ser processen ut enligt följande. Av tabellen framgår också förändringar i förhållande till nuvarande process.

Föreslagen process	Nuvarande process	Kommentarer
Den enskilde vänder sig till sin stadsdel med önskemål om boende	Den enskilde vänder sig till sin stadsdel med önskemål om boende	Inga skillnader i förhållande till nuvarande process
Den enskilde informeras av sin biståndshandläggare om den fortsatta processen, steg för steg och vilka tidsramar som gäller		I viss mån sker detta idag, men nu skall det ske strukturerat, med utsatta tidsangivelser för respektive moment.
Den enskilde meddelar antingen	Den enskilde meddelar	Inga skillnader i

ett framtida behov eller inkommer med en formell ansökan		antingen ett framtida behov eller inkommer med en formell ansökan		förhållande till nuvarande process
Den enskilde fyller i formulär, i vilket behov och önskemål uttrycks.				Detta sker även idag, men i olika omfattning och på olika sätt. Nu en standardiserad process.
Informationen förmedlas till central förmedlingsgrupp				Nytt
Den centrala förmedlingsgruppen matchar informationen om den enskildes behov och önskemål med information om alla i systemet ingående boenden.		Ärendedragning inom stadsdelen		Med det nya förslaget sker urvalet utifrån alla i valfrihetssystemet ingående boenden. Dessutom börjar den centrala förmedlingsgruppen arbeta direkt. De nuvarande förmedlingsgrupperna sammanträder en gång/månad.
		Därefter tas ärendet upp i lokal förmedlingsgrupp.		
Den centrala förmedlingsgruppen återkommer, med, beroende på omständigheterna, antingen,		När en ledig lägenhet uppkommer erbjuds den enskilde plats.		Den enskilde vet när besked kommer, det blir en tydlig återkoppling på intresseanmälan/ansökan.
Vid ansökan: Erbjudande och Information om möjliga alternativ (Som huvudregel inom tre månader)	Vid kartläggning: En lägesbeskrivning och prognos. (Inom en månad)			
Om erbjudande		Betänketid varierar	Möjlighet att besöka bostäderna.	Ökad precision i erbjudandena samt samma betänketid över staden.
Betänketid om två veckor	Möjlighet att besöka bostäderna.			
Den enskilde gör sitt val				
Parallell process:				

Utföraren inkommer med information om boendet och för därutöver en löpande dialog med den centrala förmedlingsgruppen		Idag sker visst informationsutbyte, men inte i strukturerad form.
---	--	---

Övriga insatstyper

De övriga insatstyper som kommer att ingå i valfrihetssystemet omgärdas inte av samma komplexitet som bostad med särskild service för vuxna vad avser själva val- och förmedlingsproceduren. Den centrala förmedlingsgruppens roll i dessa val behöver därför inte vara lika framträdande. Det vill säga – det är inte nödvändigt att förmedlingsgruppen genomför den matchning och tar fram ett antal alternativ som den gör i fallet med bostad med särskild service. Dock spelar den centrala förmedlingsgruppen en central roll i förvaltande av det system, där samtliga dagliga verksamheter och boenden finns redovisade. Uppgifter kring korttidsboenden och dagliga verksamheter är, så länge de inte innehåller uppgifter om enskilda personer, inte känsliga i samma utsträckning som vad är fallet för bostad med särskild service och bör därför med fördel kunna tillgängliggöras publikt, till exempel via internet. Det är dock viktigt att notera att även korttidsboenden i stor utsträckning har en specifik nischning. Denna inriktning måste framgå i informationen till den enskilde.

Sammanfattande bedömning

Stadsledningskontorets förslag till process för den enskildes val för bostad med särskild service för vuxna enligt LSS medger inte valfrihet i den utsträckning som till exempel valfriheten inom äldreomsorgens vård- och omsorgsboenden gör.

Valet av bostad med särskild service kan enligt ovan redovisade förslag beskrivas som ett val i två steg: I ett första skede får den enskilde möjlighet att uttrycka sina önskemål och i det andra skedet får den enskilde välja mellan de alternativ, som bland annat utifrån givna önskemål, valts ut av den centrala förmedlingsgruppen.

Jämfört med hur det ser ut idag innebär stadsledningskontorets förslag emellertid en avsevärt utökad valfrihet för den enskilde.

Effekter av stadsledningskontorets förslag:

- Alla i staden får samma förutsättningar, oberoende av vilken stadsdelsnämnd den enskilde tillhör.
- Den samlade överblicken av det totala behovet och utbudet som den centrala förmedlingsgruppen besitter skapar förutsättningar för en utökad valfrihet.
- Den föreslagna hanteringen är mer effektiv än den nuvarande och kommer att leda till att färre lägenheter står tomma under en längre tid.

- Utföraren kan anpassa sin verksamhet och förändra sin inriktning utifrån behov.
- Kunskapen om behov och önskemål utgör också ett värdefullt underlag för skapande av nya bostäder, något som genererar en ännu större valfrihet på sikt. I en central förmedlingsgrupp får genomförandegruppen en motpart.
- Föreslagen process innebär en större trygghet för den enskilde. Högre grad av återkoppling och fasta tidsramar minskar osäkerheten om var i processen den enskildes ärende befinner sig.
- En stor del av de lokala biståndshandläggarnas resurser går idag till förmedlingsarbete och att leta möjliga alternativ till den enskilde, resurser som med det föreliggande förslaget kan disponeras på annat sätt.

Ersättningssystem

Stadens resursfördelningssystem för omsorg om funktionshindrade

Medel för omsorg om funktionshindrade fördelas idag till stadsdelsnämnderna på följande fyra sätt;

- Fast anslag
- Prestationsrelaterat anslag
- Ersättning för personlig assistans (de första 20 timmarna)
- Särskilt riktade anslag.

De två sistnämnda berörs ej i detta ärende och det fasta anslaget berörs endast vad gäller resor till och från daglig verksamhet. Det fasta anslaget sågs över 2004 och gäller från 2005.

För det prestationsrelaterade anslaget gäller ett nytt resursfördelningssystem från 2008. Resursfördelningen är kopplad till en nivåbedömning av brukarens behov, (ärende 326-2604/2207). Nivåsystemet baseras på den enskildes behov och grundar sig bland annat på det internationella klassifikationssystemet ICF (International Classification and Functioning, Disability and Health) som utgavs av WHO år 2001. Socialtjänstförvaltningens bedömningskansli gör nivåbedömningen som faller ut i en schablon, vilken betalas till stadsdelsnämnden. Två gånger per år avläser bedömningskansliet nivåfördelningen vilket kan leda till budgetjusteringar i samband med årets två tertialrapporter. Detta gäller för såväl bostad med särskild service som korttidshem och daglig verksamhet, de insatser som behandlas i detta ärende.

De nivåersättningar som fördelas till stadsdelsnämnderna har ingen direkt koppling till vad som stadsdelsnämnderna sedan fördelar till utförarna. Det bör poängteras att

schablonerna idag inte är en peng riktad till den enskilde utan en metod för att fördela medel till stadsdelsnämnderna. I nuvarande system kan stadsdelsnämnden alltså välja hur resurserna ska användas, vilket i praktiken innebär att de kan tillfalla andra verksamhetsområden eller andra delar inom funktionsnedsättning.

Idag omfattar schablonen till stadsdelsnämnderna samtliga kostnader för insatsernas utförande. Stadsdelsnämnden gör ett avdrag för administration och politisk ledning, och fördelar sedan resurserna till utförarna.

Alla insatser enligt LSS är avgiftsfria. Brukarna har vissa egenavgifter för exempelvis hyra och kost.

Det prestationsrelaterade anslaget och nivåsystemet

Permanentboende

Anslaget till vuxenboende fördelas på tre olika sätt:

- eget boende med boendestöd eller personlig assistans enligt SoL/LSS – en nivå
- servicebostad - en grundnivå och åtta nivåer efter omsorgsbehov
- gruppboende - en grundnivå och sju nivåer efter omsorgsbehov

Anslaget till barnboende fördelas på tre olika sätt:

- barnboende upp till 12 år – en nivå
- barnboende över 12 år – en grundnivå och sju nivåer efter omsorgsbehov
- familjehem - en nivå (behandlas inte i detta ärende)

Gemensamt för dessa verksamheter är att ersättning för vaken nattbemanning ersätts utöver nivåerna. För personer med exceptionellt stora omsorgsbehov kan särskild redovisning utgå vilket innebär att stadsdelsnämnden ersätts för de faktiska kostnaderna, se stycket särskild redovisning sid 19.

Daglig verksamhet

Anslaget till daglig verksamhet fördelas på fyra olika sätt:

- heltid - sju nivåer efter omsorgsbehov
- deltid - sju nivåer efter omsorgsbehov
- heltid med personlig assistans - sju nivåer efter omsorgsbehov
- deltid med personlig assistans - sju nivåer efter omsorgsbehov

Liksom för permanentboende kan särskild redovisning utgå i daglig verksamhet för personer med stora omsorgsbehov.

Korttidshem

Anslaget till korttidshem fördelas efter tre omsorgsnivåer. Varje omsorgsnivå är uppdelad i fyra nivåer utifrån hur många dagar den enskilde är beviljad per månad. Totalt finns det alltså tolv nivåer. Nämnas kan att 70 % av korttidshemmen drivs i privat regi.

Förslag till LSS-peng

Förslaget till LSS-peng, bilaga 1, innebär inte någon förändring av nuvarande resursfördelningssystem för LSS-insatser till stadsdelsnämnderna.

Den enskilde brukaren har möjlighet att utifrån biståndsbeslut och i ärendet föreslagen process välja utförare i egen regi eller utförare som omfattas av avtal med staden.

Stadsledningskontorets utgångspunkt är att en så stor del som möjligt av resurserna ska fördelas direkt ut till respektive verksamhet. Stadsledningskontoret föreslår fasta ersättningar utifrån nivåer till samtliga berörda utförare. Nivåerna grundar sig på den nivåbedömningsmodell som bedömningskansliet använder vid mätning av den enskilde brukarens behov. Den ersättning som utgår ska täcka alla utförarens kostnader exklusive hyreskostnader, politisk ledning och myndighetsutövning. För verksamheter som drivs i privat regi och inte är att beteckna som entreprenader utgår även en lokalpeng.

Förvaltnings- och verksamhetsövergripande kostnader

Stadsdelsnämnderna föreslås betala den av kommunfullmäktige beslutade ersättningen för omsorgsinsatsen till den verksamhet där brukaren får sin beviljade insats. De enskilda enheterna kan inte påverka kostnader för politisk ledning och central myndighetsutövning, dessa kostnader föreslås därför inte ingå i peng. Stadsdelsnämndernas kostnad för detta uppgick i genomsnitt till 0,6 % år 2007. Samma resonemang gäller för vissa verksamhetsövergripande kostnader avseende verksamhetsområdet omsorg om personer med funktionsnedsättning, t.ex. avdelningschef och myndighetsutövning.

Stadsdelsnämndernas kostnad för detta uppgick i genomsnitt till 4,4 % av budgeten. Detta innebär att i föreslagen ersättningsmodell görs ett avdrag på 5 % av schablonen avseende myndighetsutövning och politisk ledning. Dessutom föreslås ett avdrag för kostnad för gemensamhetslokaler. Avdragets storlek varierar beroende på typ av boende, se lokalkostnader nedan. Återstående resurser; den så kallade LSS-pengen, som omfattar kostnader för omsorgsinsatsen samt viss administration såsom exempelvis faktura- och lönehantering, tilldelas den verksamhet där brukaren får sin beviljade insats.

Bedömningskansliets mätningar av brukarens behov föreslås som tidigare ligga till grund för den ersättning som utgår och som ska täcka utförandet av beslutad insats.

Lokalkostnad

Lokalkostnaderna kan variera kraftigt mellan olika verksamheter. I det urval av stadsdelsförvaltningar som stadsledningskontoret tillfrågat varierar hyrorna inom gruppboendestäder från 35-309 kr per dygn och brukare, inom daglig verksamhet 53-194 kr per dag/brukare och för korttidsboende ca 100-600 kr per dygn/boende. Kostnaderna varierar p.g.a. standard, storlek, om lokalerna är nybyggda eller äldre m.m. Ombyggnads- och underhållskostnader kan variera mellan åren och är därför svåra att hantera av en enskild enhet inom en stadsdelsförvaltning. Stadsledningskontoret föreslår därför att kostnader för gemensamhetslokalerna inte ingår i LSS-pengen utan hanteras av stadsdelsförvaltningarna centralt när det gäller egen regi och vid entreprenadupphandlingar. Avdrag för en lokalschablon föreslås därför för att centralt kunna bekosta gemensamhetslokaler.

Förslaget innebär en likartad lösning avseende lokalkostnader som införts avseende vård- och omsorgsboenden för äldre, d.v.s. att stadsdelsnämnden centralt ansvarar för lokalkostnader. Detta innebär också att stadsdelsnämnden ansvarar för att lokalerna används på ett för verksamheten så effektivt sätt som möjligt. Större investeringar i lokaler som önskas göras ska dessutom beslutas i kommunstyrelsens ekonomiutskott. Stadsdelsnämnderna har alltid ansvar att se till att totala kostnader ryms inom tilldelad budget. Ifall lokalkostnaderna ökar innebär detta att resurserna till omsorg minskar.

Vid försäljningar av platser till andra stadsdelar kan säljande stadsdel ta ut den faktiska lokalkostnaden av köpande stadsdel.

De enskilt drivna verksamheter som finns med på stadens avtal föreslås få en schablonersättning som kompensation för lokalkostnaden. Ersättningen motsvarar det avdrag som stadsdelsförvaltningen gör. Genom att de enskilt drivna verksamheterna får en schablonersättning för verksamhets- och lokalytor, utöver dygnersättningen för vård- och omsorg, kommer flera utförare att få en ersättning som inte motsvarar den faktiska kostnaden. En del kommer att vinna på detta och en del kommer att vara tvungna att täcka lokalkostnaden med del av den ersättning de får för vård- och omsorg. Att införa ett system där utförare får ersättning för den faktiska lokalkostnaden är enligt stadsledningskontoret förenat med flera nackdelar. Ett sådant system skulle bli administrativt krävande eftersom ett system för att kontrollera dessa kostnader skulle behövas. Dessutom skapas inte incitament för utföraren att nyttja lokalytor på ett effektivt sätt, systemet skulle sannolikt bli kostnadsdrivande och innebära att en större andel av budgeten skulle få läggas på lokalkostnadsdelen istället för vård- och omsorgsdelen.

Stadsledningskontoret anser att det är viktigt att följa utvecklingen av lokalkostnaderna och vilka effekter det valda systemet får för utförare i egen regi och enskilt drivna verksamheter. Stadsledningskontoret föreslår därför att kontoret ska utvärdera om hanteringen av lokalkostnader är det optimala när systemet varit i bruk i två år.

Stadsledningskontoret har valt en fast schablonersättning för lokaldelen istället för en procentuellt framräknad ersättning. Fördelen med detta är att utförare ersätts med samma belopp oavsett vilken nivå den enskilde brukaren har. Den faktiska hyran för ett gruppboende är densamma oavsett vem som bor där. Med en procentuellt framräknad schablon skulle utförare få högre ersättning ju högre nivå på brukare.

Schablonavdrag/tillägg för lokalkostnader

Servicebostad

Inom verksamheten servicebostad görs inget schablonavdrag för lokalkostnad eftersom denna verksamhet inte har några egna gemensamhetslokaler. Verksamheten innebär att de boende har lägenheter som är knutna till ett gruppboende. De enskilt drivna verksamheterna får inte heller någon lokalschablon.

Gruppboende och barnboende

Den del som avser gemensamhetslokaler, exklusive driftskostnaderna, föreslås tas bort helt i ersättningen till utförare i egen regi enligt samma hantering som idag sker för entreprenörer, vilket medför att den totala hyran hanteras inom stadsdelsnämnden. Den genomsnittliga kostnaden för gemensamma lokaler uppgår idag till 120 kr/dygn och plats.

Till enskilt drivna verksamheter föreslås, att förutom LSS-pengen, betalas schablon för gemensamhetslokaler om 120 kr/dygn och plats.

Daglig verksamhet

Hyresdelen, exklusive driftskostnaderna, föreslås tas bort helt i ersättningen till utförare i egen regi enligt samma hantering som idag sker för entreprenörer, vilket medför att den totala hyran hanteras inom stadsdelsnämnden. Den genomsnittliga kostnaden för lokalhyra uppgår idag till 140 kr/dag och heltidsplats. För deltid beräknas genomsnittlig kostnad till 112 kr/dag och plats.

Till enskilt drivna verksamheter föreslås, att förutom LSS-pengen, betalas schablon för lokalhyra om 140 kr/dag och heltidsplats och 112 kr/dag och deltidsp plats.

Korttidshem

Hyresdelen, exklusive driftskostnaderna, föreslås tas bort helt i ersättningen till utförare i egen regi enligt samma hantering som idag sker för entreprenörer, vilket medför att den totala hyran hanteras inom stadsdelsnämnden. För de verksamheter där uppgifter finns uppgår den genomsnittliga kostnaden för lokalhyran idag till 250 kr/dygn och plats. En stor del av de korttidshem som staden använder idag drivs av privata utförare vilket innebär att staden inte har tillgång till tillförlitliga uppgifter vad gäller utförarens hyreskostnader. Att den genomsnittliga lokalhyran är betydligt högre avseende korttidshem än gruppboende beror på att den enskilde brukaren inte betalar någon hyra för

rum/lägenhet, vilket innebär att hela hyreskostnaden, inte bara gemensamhetsytorna, för boendet betalas av stadsdelsnämnden eller den privata utföraren.

Till enskilt drivna verksamheter föreslås, att förutom LSS-pengen, betalas schablon för lokalhyra om 250 kr/dygn och plats.

Momskompensation

En momskompensation på 5,4 % föreslås till privata utförare som inte har möjlighet till de momsavdrag avseende hyra, varor och tjänster som kommunala utförare har rätt att göra.

Konsekvensbeskrivning för verksamheterna

Genom införandet av en LSS-peng, som ska täcka kostnader för omsorgsinsatsen och som är lika för alla utförare, ges lika förutsättningar att bedriva vård- och omsorg oavsett regiform. Inget utrymme ges heller för diskussioner kring vad ersättningen ska täcka.

Förslaget innebär att alla utförare inom valfrihetssystemet får samma ersättning för omsorgsinsatsen. Konsekvensen härav kan bli att det för vissa utförare blir en höjning och för andra en sänkning av ersättningen i jämförelse med dagens avtal. Detta kan medföra en anpassningsperiod för vissa enheter. Det kan också medföra att vissa boenden väljer att ställa sig utanför valfrihetssystemet. Särskilt kan det tänkas gälla utförare som idag har höga priser och liten konkurrens.

Att som utförare ställa sig utanför valfrihetssystemet kan i ett längre perspektiv innebära att kundunderlaget minskar i och med att andra och nya utförare tillkommer. Detta i sin tur kan leda till att en utförare utanför systemet, för att vara konkurrenskraftig, efterhand anpassar sina kostnader och sin verksamhet till valfrihetssystemet. För brukare med insatser från en privat utförare utanför det nya systemet, sker inga förändringar såvitt inte brukaren själv väljer att byta till en utförare inom valfrihetssystemet.

Nuvarande system möjliggör för stadsdelsnämnderna att balansera kostnader inom och mellan verksamhetsområden. I ett nytt ersättningssystem ska resurserna för omsorgsinsatserna, LSS-pengen, destinerats till den verksamhet där brukaren får sin beviljade insats utförd.

Inom stadens egna boenden är skillnaden för hyreskostnaden avseende gemensamhetsytor stor. Ambitionen är att i det nya ersättningssystemet trots detta skapa en schablon, som utgör ett genomsnitt av kostnader för gemensamhetsytor i olika stadsdelar och verksamheter. Detta innebär att stadsdelsnämnderna kommer att ha möjlighet att utjämna skillnader mellan olika verksamheters högre och lägre hyror. Vid försäljning till annan stadsdelsnämnd får den säljande stadsdelsnämnden ersättning enligt beslutad LSS-peng plus den faktiska kostnaden för hyra.

I ett valfrihetssystem kan stadsdelsnämnden inte garantera en viss beläggning eftersom det är brukarens eget val som styr. Detta kan innebära att verksamheter får stå med tomma platser.

Varje stadsdelsnämnd måste i ett valfrihetssystem skapa så likvärdiga förutsättningar som möjligt för utförare i egen regi och enskilt drivna verksamheter.

Dagens ersättningsnivåer till utförare varierar från stadsdel till stadsdel. När det gäller egen regi så gör de flesta stadsdelar ett avdrag på schablonen för administration. Avdraget varierar mellan ca 3 % - 10 % och ska bl.a. bekosta stadsdelens kostnader för politisk ledning och myndighetsutövning. Detta innebär att för en del stadsdelar täcker inte avdraget de faktiska kostnader som stadsdelen har för verksamhetsområdet, dessa täcks då av medel från andra verksamhetsområden. Förslaget till LSS-peng innebär att varje stadsdelsnämnd måste anpassa sitt nuvarande system till pengnivån. Det innebär dels en förändrad ersättningsnivå till utförarenheter, dels en förändring av den andel av schablon som stadsdelsnämnden kan använda till övergripande myndighetsutövning m.m. Systemet med valfrihet inom omsorg om personer med funktionsnedsättning och föreslaget pengsystem införs 1 juli 2009, vilket innebär att stadsdelsnämnderna under första halvåret 2009 kan arbeta med nödvändiga anpassningar.

Tomgångsersättning

Stadsledningskontoret föreslår att utförare, oavsett regiform, erhåller viss ersättning, under ett antal dagar vid den enskildes flytt eller dödsfall, till 75 % av beviljad nivå, dock maximalt under en månad. Detta föreslås gälla servicebostad, gruppboende och daglig verksamhet bl.a. för att skapa incitament för att så snabbt som möjligt erbjuda bostad/verksamhet till annan person, vilket är högprioriterat i nuvarande situation med platsbrist. Om en plats ianspråk tas inom denna tidsperiod upphör tomgångsersättningen och utföraren får nivåersättning utifrån den boendes nivåbedömning. När det gäller korttidsplatser föreslås ingen tomgångsersättning utgå. Utföraren får ersättning för de dagar platsen är belagd.

Resor till och från daglig verksamhet

År 2006 beräknades stadens kostnader för resor till och från daglig verksamhet uppgå till cirka 10 %, en förhållandevis stor del, av den totala kostnaden för insatsen daglig verksamhet. En förändring infördes 2008-01-01, som innebär att resor till och från daglig verksamhet nu anslagsfinansieras istället för att som tidigare vara prestationsrelaterat. Förändringen genomfördes på så sätt att man, efter att ha "plockat bort" det som inte direkt var kopplat till nivåerna, lade dessa resurser i det fasta anslaget som fördelas efter befolkningsstrukturen i stadsdelsområdet. Tanken är att ett oberoende beslut ska fattas om den dagliga verksamhet som passar bäst för brukaren utan att koppling görs till kostnaden för resorna. Förslaget till peng för daglig verksamhet innebär att resekostnaden inte ingår i

pengen utan bekostas av köpande stadsdelsförvaltning. En konsekvens av valfrihet inom daglig verksamhet kan bli att transportkostnaderna ökar, stadsledningskontoret anser därför att det är viktigt att noggrant följa kostnadsutvecklingen avseende resorna.

Särskild redovisning, bostad med särskild service

Det finns inom staden ett antal personer med mycket omfattande omsorgsbehov. Dessa personer behöver mycket stöd och service. Dygnsansättningen i dessa fall är ofta avsevärt högre än den högsta nivån i resursfördelningssystemet, och antalet utförare (såväl kommunala som enskilt drivna) som kan erbjuda efterfrågad omsorg är starkt begränsad. I det fall en utförare har en kostnad som överstiger 600 tkr mer än beviljad nivå för boende, kan stadsdelsnämnden lämna ansökan om att få lämna särskild redovisning för att få kostnadstäckning. Den särskilda redovisningen utgår inte i någon specifik nivå. Bedömningskansliet vid socialtjänstförvaltningen gör efter ansökan från stadsdelsförvaltning, en särskild bedömning av brukarens behov. Fem kriterier; funktionsnedsättning/beteende, krav på dubbelbemanning, anpassad miljö, den enskildes historik och genomförandeplan prövas och vägs samman av bedömningskansliets utredare.

Omkring 25 brukare i staden omfattas i dag av särskild redovisning och erfarenheterna hittills visar att systemet fungerar på ett tillfredsställande sätt. Bedömningskansliet har med nuvarande metod god kontroll över kostnadsutvecklingen. Från och med 2008 har antalet personer med särskild redovisning minskat kraftigt, vilket beror på att de högsta nivåerna i det nya systemet överstiger de gamla och stadsdelarna får därmed täckning för en stor del av de brukare som tidigare omfattades av särskild redovisning.

Idag är valfriheten begränsad för brukare i behov av dessa boenden. Förhoppningen är att valfriheten för den enskilde brukaren ska öka genom tillkomsten av fler aktörer.

Stimulansbidrag

Kommunfullmäktige har i bokslut avsatt medel för kostnader i samband med ny-, om- och utbyggnad av bostad med särskild service för funktionshindrade. Medel kan sökas av stadsdelsnämnderna för förprojektering, utrustning samt tomgångshyror i samband med nystart eller ombyggnad. Ett villkor för att få stimulansbidrag är att det sker en faktisk ökning av antalet platser, även i de fall det rör sig om ombyggnation. Syftet med stimulansbidrag är att det ska användas för att sänka framtida hyreskostnader. För att samma förutsättningar ska råda för alla utförare inom samma verksamhetsområde bör reglerna ses över för att möjliggöra även för de enskilt drivna verksamheterna att ansöka om stimulansbidrag.

Årliga beslut om LSS-peng

Förslaget innebär att LSS-pengen utgör 95 % av schablonen med ytterligare ett fast avdrag för hyreskostnad. Detta innebär att om kommunfullmäktige fattar beslut om en schablonhöjning så höjs pengens motsvarande. Pengen gäller därmed alla enheter som drivs i egen regi samt alla enskilt drivna verksamheter som finns med på ramavtal upphandlade i enlighet med den föreslagna Lagen om valfrihetssystem (LOV). I de fall entreprenadupphandlingar görs så måste enligt Lagen om offentlig upphandling (LOU) priset/pengen vara förutsägbart under hela avtalsperioden, d.v.s. en klausul om indexuppräknning ska finnas med i avtalet. De entreprenadupphandlingar som genomförs bör av verksamhetsmässiga skäl ha långa avtalsperioder men med möjlighet att med kortare intervaller säga upp avtalen ifall kommunfullmäktiges beslut om pengnivå innebär större förändringar av förutsättningarna.

I dagsläget finns enbart entreprenad på Kungsholmen, men flera upphandlingar planeras under 2008.

Bilagor

Bilaga 1 LSS-peng