



PM 2008: RVII (Dnr 326-4186/2007)

Valfrihetssystemet för vissa stödinsatser för personer med funktionsnedsättning

Skrivelse från kommunstyrelsens handikappråd

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Skrivelsen anses besvarad med vad som anförs i denna promemoria

Föredragande borgarrådet Ulf KristerSSon anför följande.

Ärendet

Under kommunstyrelsens handikappråds sammanträde 2007-07-20 överlämnade ledamöterna från rådets handikapporganisationer skrivelsen "Angående valfrihetssystem inom områdena bostäder, boendeservice, korttidstillsyn enligt SoL och LSS".

Rådet beslutade att överlämna skrivelsen till stadsledningskontorets avknoppningsenhet inom förnyelseavdelningen. Skrivelsen besvarades av förnyelseavdelningen och under kommunstyrelsens handikappråds sammanträde 2007-08-29 beslutade rådet att skrivelsen skulle anses besvarad. Rådet beslutade vidare att skrivelsen skulle överlämnas till kommunstyrelsen.

Skrivelsen till kommunstyrelsen, daterat 2007-10-18 begär HSO Stockholms stad att omgående få besked om hur stadens ledning ställer sig till de yrkanden som kommunstyrelsens handikappråd framförde i den skrivelse som rådet beslutat överlämna till kommunstyrelsen.

Beredning

Skrivelsen har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret har, som framgår av ovan, tidigare överlämnat ett svar på handikapprådets skrivelse. Föreliggande svar bygger till stor del på tidigare svar. En del förtydliganden och klargöranden har dock gjorts.

Mina synpunkter

Jag har tagit del av handikapprådets synpunkter gällande utformningen av valfrihetssystemet för vissa stödinsatser för personer med funktionsnedsättning. Jag har stor respekt för den oro som rådet ger uttryck för i sin skrivelse. Det är naturligt att det uppstår osäkerhetskänslor i samband med förändringar. Jag känner mig emellertid förvissad om att oron kommer att framstå som obefogad när väl valfrihetssystemet är sjösatt och fördelarna blir tydliga. Målet med valfrihetssystemet är att ge den enskilde ett ökat inflytande över sin livssituation.

När det gäller oron för konsekvenserna av tidsbundna avtal som måste omprövas med regelbundna intervall är längre avtalstider och större inslag av kvalitetsupphandling exempel på vägar att nå målet med ökad mångfald.

I samband med att vi ser över vilka verksamheter som kan tänkas ingå i valfrihetssystemet är det mycket viktigt att utreda vilka förutsättningar som gäller för respektive verksamhet och brukargrupp. Införande av valfrihetssystem handlar trots allt ytterst om att så långt som möjligt kunna tillgodose enskilda personers specifika behov och önskemål på ett kvalitativt och kostnadseffektivt sätt.

Det är mycket viktigt att staden inför det fortsatta arbetet stämmer av resultaten så här långt, och för en dialog med handikapporganisationerna kring hur valfrihetssystem bäst kan utformas för att tillgodose brukarnas behov. Samtliga av stadens nämnder har uppdraget och ansvaret att i samband med sina verksamhetsplaner upprätta en plan för arbetet med konkurrens och valfrihet.

Jag delar handikapprådets uppfattning att oavsett i vilken form verksamheterna bedrivs, egen regi eller på entreprenad, så är det mycket viktigt att värna om kvaliteten. Detta är också något som fastställs i stadens upphandlings- och konkurrenspolicy där det framgår att det skall genomföras en aktiv uppföljning av all verksamhet, oavsett vem som ansvarar för den.

Stadens revisorer har konstaterat i sin granskning av kvalitetsarbetet inom verksamheten för personer med funktionsnedsättning att det behöver utarbetas en kommunövergripande modell för kvalitetsuppföljning av såväl egen som enskilt driven verksamhet. Jag delar den uppfattningen.

Tills sist vill jag understryka att staden alltid har det yttersta ansvaret för de verksamheter som bekostas av kommunala medel, oavsett driftform.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Skrivelsen anses besvarad med vad som anförs i denna promemoria

Stockholm den 31 januari 2008

ULF KRISTERSSON

Bilaga

Skrivelse HSO

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Carin Jämtin* (s), *Yvonne Ruwaida* (mp) och *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. att besvara skrivelsen med vad som anförs i denna reservation.
2. därutöver vill vi framföra följande.

Kommunstyrelsen beslutar därutöver att föreslå kommunfullmäktige

1. att avbryta all upphandling av gruppboenden och dagverksamheter för personer med funktionsnedsättningar enligt stadsdelsnämndernas aktivitetsplaner.
2. att ta fram en ny utbyggnadsplan för bostäder med särskild service samt alternativa boendeformer med ökad utbyggnadstakt som svarar mot behovet i hela staden.
3. att i samverkan med handikapporganisationerna ta fram en plan för nödvändiga kvalitetsförbättringar inom funktionshindersområdet.

Skrivelsen från HSO-Stockholm visar tydligt att det valfrihetssystem för personer med funktionsnedsättningar som de borgerliga partierna vill driva igenom går helt emot de önskemål som finns hos brukarna och deras organisationer. Socialborgarrådets svar föranleder oss att föreslå att kommunstyrelsen snarast vänder sig till kommunfullmäktige med förslag som kan medföra verkliga förbättringar för medborgare som är i stort behov av trygghet i sina liv.

Vi anser att den borgerliga alliansens planer för konkurrensutsättning och upphandling är olämpliga som instrument för valfrihet och alternativ, en uppfattning som uppenbarligen delas av kommunstyrelsens handikappråd. Handikapporganisationernas inställning är inte okänd för majoriteten, eftersom en moderat motion om kundval avstyrktes av kommunstyrelsens handikappråd år 2006 - men här kommer en påminnelse:

”Kommunstyrelsens handikappråd avstyrker förslaget om kundvalssystem inom de särskilda boendeformerna. En person som behöver omsorger på grund av funktionsnedsättning kan långt ifrån alltid överblicka kvaliteten på olika företag på en lista och har inte heller kraften att söka sådan information, även om den finns i väl genomarbetade IT-system. Stora svårigheter möter barn med funktionsnedsättning och deras familjer, som kanske mer än andra har behov av att själva kunna påverka innehållet i hjälpen. Många omsorgsgivare underlättar därför inte valfriheten. ... För den enskilde är det viktigaste att få gehör för önskemål om servicens och omsorgens konkreta omfattning och innehåll, att kunna lita på att den håller god kvalitet och att bemötas med respekt. Kommunstyrelsens handikappråd tar också avstånd från konkurrensupphandling av service- och omsorgsformer, då det inte ger nödvändig trygghet och kontinuitet.”

Då som nu vill moderaterna marknadsanpassa verksamheten med omfattande privatiseringar och centraliseringar som följd, vilket är tvärt emot handikapporganisationernas egen önskan. I det här ärendet blir krocken mellan en dogmatisk utförsäljning och sköra människors behov mycket tydlig. Den borgerliga majoriteten saknar helt kunskap om situationen och vardagen för personer med funktionsnedsättningar - ”en grupp av medborgare som har särskilt stora svårigheter att orka med förändringar och som är i stort behov av trygghet och kontinuitet i sina liv” - som HSO så klokt upplyser kommunstyrelsen om i sin skrivelse

Vi delar också handikapprådets synpunkter att det inom flera delar av handikappomsorgen råder en bristsituation. Av funktionshindersombudsmannens årsrapport framkommer att HSO anser att intresset att bygga bostäder för personer med funktionsnedsättningar för hela stadens behov är mycket svagt och att stadens planering och utbyggnad präglas av institutionsliknande tänkande. Även socialtjänstförvaltningen vill se förändringar och anser att ett förstärkt samordnat ansvar för staden med berörda förvaltningar skulle ge ett mer övergripande perspektiv i planeringen och en bättre samordning av mindre funktionshindergruppers behov av boenden.

Trots det väljer socialborgarrådet att inte kommentera den grundläggande frågan om utbyggnad av bostäder med särskild service i sina synpunkter och vi har inte sett några initiativ från den borgerliga majoriteten. Så länge det inte byggs tillräckligt många anpassade bostäder är det lurendrejeri att tala om valfrihet. Kommunfullmäktige har inte ens tagit fram en ny plan för utbyggnad av bostäder med särskild service och alternativa boendeformer för personer med funktionsnedsättningar sedan den gamla upphörde 2006, trots inventeringar om det stora behovet.

När det gäller handikapprådens och handikapporganisationernas möjlighet till verkligt inflytande ligger bevisbördan på majoriteten, eftersom man mot handikapporganisationernas vilja tänker införa ett kundvalssystem. Stadsledningskontoret skriver att nämnderna i ”lämplig omfattning” ska samverka med berörda intresseorganisationer om konkurrensutsättningen, bland annat handikapprådet. Vad ”lämpligt” står för i praktiken är att samråden ofta begränsas till att handikapprådet på sin höjd kan lämna synpunkter på ett förfrågningsunderlag.

Däremot får vare sig handikappråd eller handikapporganisationer ge synpunkter på det viktigaste beslutet i processen, nämligen om en verksamhet överhuvudtaget ska upphandlas. För oss som tar stadens handikappolitiska program på allvar är det självklart att råden och organisationerna ska ha ett avgörande inflytande. Kommunerna har faktiskt en skyldighet enligt socialtjänstlagen att i ett tidigt stadium sin planering samverka med handikapporganisationer.

När oppositionen ställt frågor i stadsdelsnämnderna om brukarnas nöjdhet med nuvarande verksamheter och eventuella önskemål om privat drift har vi inte fått något svar. Det tolkar vi som att brukarnas uppfattning saknar betydelse när det gäller högers konkurrensutsättning av gruppboheter och dagverksamheter – många människors hela liv och vardag.

ÄRENDET

Under kommunstyrelsens handikappråds sammanträde 2007-07-20 överlämnade ledamöterna från rådets handikapporganisationer skrivelsen ”Angående valfrihetssystem inom områdena bostäder, boendeservice, korttidsstillsyn enligt SoL och LSS”.

Rådet beslutade att överlämna skrivelsen till stadsledningskontorets avknoppningsenhet inom förnyelseavdelningen. Skrivelsen besvarades av förnyelseavdelningen och under kommunstyrelsens handikappråds sammanträde 2007-08-29 beslutade rådet att skrivelsen skulle anses besvarad. Rådet beslutade vidare att skrivelsen skulle överlämnas till kommunstyrelsen.

I ett brev ställt till kommunstyrelsen, daterat 2007-10-18 begär HSO Stockholms stad att omgående få besked om hur stadens ledning ställer sig till de yrkanden som kommunstyrelsens handikappråd framförde i den skrivelse som rådet beslutat överlämna till kommunstyrelsen.

BEREDNING

Skrivelsen har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 30 november 2007 har i huvudsak följande lydelse.

Valfrihetssystem

Kommunfullmäktige har i samband med budget 2007 beslutat att staden ska skapa förutsättningar för att ge medborgarna så stor valfrihet som möjligt. Inom flera av de verksamheter som berör medborgarna ska system för att underlätta valfrihet införas. Det gäller bland annat äldres boende och dagverksamhet inom äldreomsorgen, boende och dagverksamhet för personer med funktionsnedsättning och socialtjänst. Stadsledningskontoret har tagit fram ett förslag till valfrihetssystem för vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorg i vilket det föreslås att fr.o.m. den 1/7 2008 ska den äldre som blir beviljad en plats på äldreboende kunna välja vilket boende han/hon vill bo på. För att valfriheten ska bli optimal behövs en mångfald av boenden att välja på. Ett mål med valfrihetssystemet är att kvaliteten ska öka genom att brukarna väljer boenden med god kvalitet och bra rykte. Kvalitetsredovisningar från de olika boendena ska vara offentliga för att underlätta valet för den enskilde. Stadsledningskontorets förslag till valfrihetssystem inom äldreomsorgen godkändes 2007-11-05 av kommunfullmäktige.

I samband med detta arbete har också stadsledningskontoret sett över hur upphandlingarna kan utformas för att säkerställa god kvalitet och kontinuitet för brukarna, t.ex. genom avtalens längd. För att underlätta för mindre och nya företag att bedriva verksamhet och etablera sig tillämpas fast ersättning i olika nivåer, vilket innebär att det inte blir en priskonkurrens i upphandlingen. Det är enbart kvalitet som blir utslagsgivande.

I sin skrivelse uttrycker handikapprådet att konkurrensutsättning och upphandling är olämpliga som instrument att åstadkomma valfrihet och alternativ. En anledning till detta är att upphandlade avtal är tidsbundna och måste omprövas med regelbundna intervall. Stadsledningskontoret har förståelse för handikapprådets synpunkter härvidlag. Längre avtalstider och större inslag av kvalitetsupphandling är två vägar att ändå nå målet att öka mångfalden.

Stadsledningskontoret har under hösten påbörjat arbetet med att se över inom vilka fler verksamheter som det är möjligt att införa valfrihetssystem, t.ex. boende och daglig verksamhet för personer med funktionsnedsättning. I arbetet med detta kommer stadsledningskontoret att noggrant utreda vilka förutsättningar som gäller för dessa olika verksamheter och brukargrupper. Syftet med detta arbete är att den enskilde ska få ett ökat inflytande över sitt boende samt att stimulera företag och enskilda att starta verksamheter för berörda personers behov.

Stadsledningskontoret planerar att inom kort, via kommunstyrelsens handikappråd, ta kontakt med berörda handikapporganisationer i syfte att stämna av sitt hittillsvarande arbete och få till stånd en dialog om hur ett valfrihetssystem kan utformas som bäst tillgodoser brukarnas behov.

Upphandling och konkurrensutsättning

Stadens nämnder har att följa den policy för upphandling och konkurrensutsättning som kommunfullmäktige beslutade om under våren 2007.

Enligt denna ska all verksamhet som inte är myndighetsutövning eller strategisk ledningsfunktion upphandlas i konkurrens eller erbjudas brukarna genom valfrihetssystem. Upphandling i konkurrens och valfrihetssystem syftar till ökad valfrihet för den enskilde, kvalitetsutveckling och kostnadseffektivitet.

Såsom handikapprådet anför ska samtliga nämnder i samband med sin verksamhetsplan upprätta en plan för arbetet med konkurrens och valfrihet.

I sin skrivelse yrkar handikapprådet om att få veta vilka besked kommunstyrelsen kommer att skicka ut till nämnderna inför arbetet med aktivitetsplaner.

Svaret är att fram till dess att kommunfullmäktige beslutar om annat skall nämnderna arbeta i enlighet med de anvisningar som beslutades i samband med att stadens upphandlings- och konkurrenspolicy antogs.

Av anvisningarna framgår bland annat att aktivitetsplanen ska innehålla en analys av nämndens hela verksamhet utifrån ett konkurrensutsättningsperspektiv och ska övergripande visa hur nämnden avser arbeta för att uppnå av KF fastställda mål, att säkerställa verksamhetens kvalitet samt att mindre aktörer ges möjlighet att delta i upphandling. Vidare skall det i aktivitetsplanen framgå vilka verksamheter som skall upphandlas, med tidsangivelser för när upphandling skall ske samt planerad avtalstid. Nämnden ansvarar för att i detta arbete i lämplig omfattning samverka med berörda intresseorganisationer, däribland handikapprådet. Vidare ska nämnderna samverka med berörda intresseorganisationer i samband med utarbetande av förfrågningsunderlag vid varje enskild upphandling. I arbetet med att ta fram ett förfrågningsunderlag är det viktigt att upphandlaren har lämplig kompetens att tillgå, för att säkerställa att de aktuella behoven fångas upp och konkretiseras.

Det är således sammanfattningsvis ansvarig nämnd som beslutar om och när en verksamhet, tjänst eller vara ska upphandlas/konkurrensutsättas.

Kvalitet

Förnyelseavdelningen delar handikapprådets uppfattning om att det är mycket viktigt att värna om kvaliteten i verksamheterna oavsett om dessa bedrivs i egen regi eller på entreprenad. Som framgår av stadens upphandlings- och konkurrenspolicy ska staden bedriva en aktiv uppföljning av all verksamhet såväl i egen regi som med externa utförare.

Stadsledningskontoret kommer i arbetet med att ta fram ett förslag till valfrihetssystem inom området lägga vikt vid hur kvaliteten i verksamheten mäts och följs upp. Bland annat finns, som stadens revisorer har konstaterat i sin granskning av kvalitetsarbetet inom verksamheten för personer med funktionsnedsättning, ett behov av en kommunövergripande modell för kvalitetsuppföljning av såväl egen som enskilt driven verksamhet.

Bygg ut och avskaffa bristerna

Handikapprådet konstaterar att det idag inom flera delar av handikappomsorgen råder en bristsituation. Ska det gå att tala om en valfrihet måste bristerna avvecklas.

Detta är en bedömning som delas av stadsledningskontoret. En reell valfrihet förutsätter att det finns något att välja mellan.

Stadsledningskontoret lägger i sitt arbete med utredande av valfrihetssystem inom aktuella områden stort fokus på hur utbud och mångfald kan öka.

Kommunens ansvar

Handikapprådet uttrycker i sin skrivelse att det inte kan vara i kommunens intresse att avhända sig ansvaret för all den verksamhet som berörs i skrivelsen.

Stadsledningskontoret vill med anledning av detta understryka att staden ej under några omständigheter avhänder sig ansvaret för verksamheten. Staden har alltid det yttersta ansvaret för den verksamhet som bekostas av kommunala medel, oavsett driftsform.