



Handläggare: Gunilla Schedin
Telefon: 508 09 015

Till
Norrmalms stadsdelsnämnd

Ersättningssystem inom socialpsykiatri - remiss från kommunstyrelsen

Förvaltningens förslag till beslut

Remissen besvaras med stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande.

Christina Rapp Lundahl
stadsdelsdirektör

Siw Lideståhl
avdelningschef

Sammanfattning

Stadsledningskontoret har på uppdrag av kommunfullmäktige tagit fram ett förslag till ersättningssystem inom socialpsykiatri inför införandet av valfrihet. Ersättningen till utföraren föreslås vara densamma oavsett regiform. Förslaget medför ingen förändring av nuvarande resursfördelning till individ- och familjeomsorgen, vilket betyder att stadsdelsnämnderna kommer att tilldelas medel utifrån dagens resursfördelningssystem.

Förslaget innebär en omfördelning av kostnader för olika typer av verksamheter men förvaltningen kan i nuläget inte bedöma vilka konsekvenser detta kommer att få för brukarna. Som förvaltningen ser det kan det stora och ökande behovet av boendestöd och de ersättningsnivåer som föreslås utgå till utföraren innebära att det finns risk för kostnadsökningar inom socialpsykiatri.

Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade i maj 2008 att fr.o.m. den 1 januari 2010 införa valfrihet inom socialpsykiatri när det gäller boende med särskild service, stöd-boende, boendestöd samt sysselsättning och cirkelverksamhet. Stadsledningskontoret har, på uppdrag av kommunfullmäktige, tagit fram ett förslag till ersättningsmodell med tillhörande ”peng” för ovanstående insatsformer.

Kommunstyrelsen har begärt yttrande från samtliga stadsdelsnämnder samt från socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden med anledning av förslaget. Yttrandet ska vara kommunstyrelsen tillhanda senast den 31 augusti 2009.

Ärendet

Stadsledningskontoret har utrett och lämnat förslag till ersättningsmodell, ersättningens storlek och vad som ska ingå i ersättningen både vad gäller verksamhet i egen regi och vid köp av enstaka platser. Stadsledningskontoret har även utrett och lämnat förslag om vilka regler som ska gälla för den enskildes val av utförare.

Ärendet inleds med en redovisning av de metoder som används i arbetet med att ta fram en ersättningsmodell. En av förutsättningarna för införande av valfrihetssystem är att de inte får bli kostnadsdrivande. Stadsledningskontorets förslag innebär inte någon förändring av nuvarande resursfördelning för individ- och familjeomsorg. Detta betyder att stadsdelsnämnderna kommer att tilldelas medel utifrån dagens resursfördelningssystem för att sedan betala ut ersättning till respektive utförare i enlighet med kommunfullmäktiges beslut.

Förslag till ersättningssystem

Stadsledningskontoret föreslår en ersättning enligt nedanstående till samtliga utförare oavsett regiform:

- En fast dygnsersättning i tre nivåer för utfört stöd och omsorg samt hälso- och sjukvårdsinsatser upp till sjuksköterskenivå till boenden med särskild service (365 dagar/år).
- En fast dagersättning i tre nivåer för utfört stöd och omsorg till stödboenden (365 dagar/år) med möjlighet att få timersättning vid ett individuellt tillfälligt behov kväll och natt.
- En fast månadersättning i tre nivåer för utfört stöd och omsorg till boendestöd (vardagar).
- En fast halvdagsersättning i tre nivåer för utförda stödsatser till sysselsättning (beslutade närvarodagar, vardagar).

- En fast ersättning/kurstillfälle, utan individuell ersättning utifrån nivå, som ska täcka allt, inkl ev. hyra, till cirkelverksamhet (beslutade kurstillfällen, vardagar).

De provmätningar som gjorts visar att drygt hälften av de personer som beviljats boende med särskild service, stödboende och boendestöd skulle ligga i nivå två, som därmed är den nivå som kräver mest resurser av utföraren.

Med få ersättningsnivåer minskar behovet av ommätningar, vilket kan betyda att bedömningsinsatsen bli mindre omfattande. Det blir också mera tydligt i vilken nivå den enskilde befinner sig och därmed ökar utrymmet för samförstånd och ”likabedömning”. Få nivåer gör också att utförarna får en mer förutsägbart ekonomi och ökade förutsättningar för en stabil personalstab.

Ersättningen betalas ut från den dag den enskilde enligt beslut och beställning ska flytta in eller påbörjar en insats till och med den dag han eller hon flyttar, alternativt att insatsen avslutas. Ersättningen ska täcka alla kostnader (ej kost eller hyra) för utföraren för stöd och omsorg samt ev. hälso- och sjukvårdsinsatser.

Stadsledningskontoret har utarbetat mätinstrument för att uppskatta hur mycket resurser utföraren behöver avsätta för att ge det stöd den enskilde har behov av och/eller som överenskommit i samverkan mellan den enskilde, beställare och utförare i en s.k. handlingsplan eller genomförandeplan. Resursåtgången mäts utifrån fyra variabler och resulterar i en poäng som läggs till grund för den ersättning som utgår till utföraren. Mätinstrumenten finns närmare beskrivna i bilaga 2 och 3 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

”Pengen” för kommunalt driven verksamhet

Ersättning/ Instansform	Boende med särskild service 365 dgr (per dygn)		Stödboende 365 dgr (per dag)		Boendestöd 260 dgr (per månad)		Sysselsättning 260 dgr (per pass/ halvdag = 3 tim)	
	poäng	ersättning	poäng	ersättning	poäng	ersättning	poäng	ersättning
Nivå 1	0-8	1 025	0-12	300	0-10 (1-7 tim)	2 695	0-8	320
Nivå 2	16-38	1 245	14-36	395	12-34 (8-18 tim)	6 160	10-16	370
Nivå 3	40-72	1 350	40-72	495	36- (19- tim-	8 855	18-24	450



"Pengen" för privat driven verksamhet

Vad gäller privata utförare föreslås en momskompensation på 2,4 %, vilket bedöms motsvara de verkliga kostnaderna för hyra, varor och tjänster och som kommunala verksamheter kan lyfta moms för.

Ersättning/ Instatsform	Boende med särskild service 365 dgr (per dygn)		Stödboende 365 dgr (per dag)		Boendestöd 260 dgr (per månad)		Sysselsättning 260 dgr (per halvdag = 3 tim)	
	poäng	ersättning	poäng	ersättning	poäng	ersättning	poäng	ersättning
Nivå 1	0-14	1 050	0-12	307	0-10	2 760	0-8	328
Nivå 2	16-38	1 275	14-36	404	12-34	6 308	10-16	379
Nivå 3	40-72	1 382	40-72	507	36-	9 068	18-24	461

Cirkelverksamhet

För cirkelverksamhet som drivs i kommunal regi föreslås en ersättning på 80 kronor per kurstillfälle (tre timmar) och för verksamhet i privat regi en ersättning på 82 kronor. Ersättningen inkluderar hyra.

Hyreskostnaden

För kommunalt driven verksamhet samt entreprenader föreslås att hyresdelen, exklusive driftskostnaderna, inte ska ingå i ersättningen. Hyreskostnaden föreslås hanteras på samma sätt som nu görs inom äldreomsorgen, vilket betyder att den totala hyran hanteras centralt inom stadsdelsnämnden. Om upphandling sker av privata utförare föreslås en schablonersättning för lokal- och verksamhetsytor.

Vid försäljning av en plats på ett *boende* i kommunal regi och på entreprenad till annan stadsdelsnämnd ges säljande stadsdelsnämnd möjlighet att ta ut den faktiska kostnaden för lokal- och verksamhetsytor utöver den faktiska boendehyran. Detta för att stimulera en tillväxt av nya boendeformer inom stadsdelsnämnderna.

Vid försäljning av en plats avseende *boendestöd och sysselsättning* till annan stadsdelsnämnd ges säljande stadsdelsnämnd möjlighet att ta ut samma schablonersättning som privata utförare inom ett kommande eventuellt ramavtal.

Ersättning för kväll och natt

Ersättning för tillfälligt individuellt behov av stöd kväll/natt föreslås utgå med

320 kronor per kväll/natt till stödboenden i kommunal regi. Ersättningen till privata utförare har räknats upp med 2,4 % som kompensation för det moms-avdrag kommunen har rätt att göra och föreslås utgå med 328 kronor per kväll/natt. Den föreslagna ersättningen överensstämmer med ersättningen inom hemtjänstens kundval.

Vid avflyttning alternativt avslut eller frånvaro

Stadsledningskontoret föreslår att utföraren oavsett regiform, får tomgångsersättning i sju dagar enligt beslutsdatum, vid avflyttning eller avslut, till den lägsta ersättningsnivån. Ersättningen utbetalas från och med den dag personen inte längre bor/deltar i verksamheten. Dubbel ersättning kan utgå om någon flyttar in/börjar under dessa dagar.

Uppsägningstiden för beställaren är fyra dagar, vilket medför att utföraren under dessa fyra dagar erhåller full ersättning efter att den enskildes plats sagts upp. Därefter utgår tomgångsersättningen. Tomgångsersättning föreslås inte gälla efter avslutad cirkelverksamhet.

Om den enskilde inte flyttar in, alternativt påbörjar en beviljad insats, det datum som fastslagits i beslut och beställning har utföraren rätt till beviljad ersättning i 14 dagar. Uppsägningstiden om fyra dagar gäller även här, vilket medför att beställaren måste säga upp platsen senast dag tio för att inte utföraren ska få ersättning för längre tid än dessa 14 dagar. Därefter har utföraren också rätt till tomgångsersättning enligt ovan.

Resor

Om den enskilde inte kan ta sig till och från en verksamhet föreslås beslutande stadsdelsnämnd utreda behovet av resor och om behov anses föreligga också bekostar resorna på samma sätt som idag. Kostnad för resor ingår inte i pengen. Stadsledningskontoret kommer att följa upp om resekostnaderna ökar med anledning av valfrihetssystemet.

Konsekvensbeskrivning för verksamheterna

Idag varierar ersättningen till utförarna stort när det gäller de aktuella insatsformerna. Stadsledningskontorets förslag innebär att alla utförare får samma ersättning, bl.a. för att skapa likvärdiga förutsättningar för personer som har behov av insatsen men också för att skapa lika förutsättningar för alla utförare. Förslaget innebär också att personer fritt ska kunna välja verksamhet. Det är den enskildes behov av stöd men främst utförarens resursåtgång för att ge detta stöd, som styr ersättningen. Konsekvensen av detta blir att det för vissa utförare blir en

höjning och för andra en minskning av ersättningen jämfört med idag. Detta kan medföra att vissa privata utförare, vid en upphandling, väljer att inte ingå i valfrihetssystemet.

Ingen utförare kommer att ha någon beläggningsgaranti, vilket bl.a. kan leda till låg beläggning för vissa utförare och därmed sämre förutsättningar. En annan konsekvens kan bli dubbel kostnad för en stadsdelsnämnd, om brukaren väljer privata alternativ eller andra stadsdelsnämnders verksamhet före egen regi.

I ett system där utföraren ersätts utifrån resursåtgången för den enskilde minskar ersättningen i takt med att en återhämtning hos den enskilde inträder. Ett ekonomiskt incitament för att stimulera arbetet med återhämtning har diskuterats.

Mätinstrument

De mätningar som ska göras i samband med avstämnings- uppföljningsmöten för att fastställa ersättningsnivån utförs av beställande enhet genom intervju med den personal på verksamheten som har bäst kunskap om den enskilde. Den enskilde deltar aldrig själv i mätningen. Vad den enskilde ska få stöd inom och hur detta ska ske ska även fortsättningsvis avgöras i samarbete med den enskilde med hjälp av DUR- utredningen (utrednings- och dokumentationssystem inom socialpsykiatri).

Stadsledningskontoret föreslår att mätningarna ska göras varje halvår för att följa upp utförarens resursåtgång till den enskilde och fastställa ersättningsnivå för kommande period. Mätningarna ska föregås av en DUR-uppföljning.

Inför införandet av ett valfrihetssystem kommer ”uppstartsmätningar” att genomföras på samtliga personer som beviljats insatsformerna gruppboende, stödboende, boendestöd och sysselsättning (ej cirkelverksamhet) för att kunna fastställa ersättningen till utföraren.

Den enskildes val

Beslut om insats krävs för att den enskilde ska kunna göra ett val.

Följande regler föreslås gälla för den enskildes val:

- Tre dagars betänketid (arbetsdagar) för att tacka ja eller nej.
- När den enskilde tackat ja till en plats har den enskilde 7 dagar (arbetsdagar) på sig att flytta in/påbörja insatsen.
- *Boenden*: fritt val i hela staden av lämpligt boende.
- *Boendestöd*: fritt val av de boendestödsverksamheter som verkar inom den stadsdel där den enskilde bor.
- *Sysselsättning*: fritt val i hela staden av lämplig sysselsättning.

- *Cirkelverksamhet*: fritt val i hela staden.
- Även om insatsen verkställts så ska den enskilde kunna byta utförare.
- Avseende sysselsättning ska det vara möjligt att enbart välja en verksamhet åt gången med möjlighet att pröva annan sysselsättning under pågående insats efter beslut.
- Den enskilde kan välja bland alla utförare som ingår i valfrihetssystemet (kommunal utförare, entreprenad och privat utförare på eventuellt kommande ramavtal).

Övrigt

Vissa förändringar krävs i stadens verksamhetssystem för att kunna genomföra ersättningssystemet. Innan dessa förändringar gjorts kan det under en övergångsperiod medföra administrativt merarbete för stadsdelsnämnderna.

Stadsledningskontoret föreslår att socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden får i uppdrag att ta fram rutiner/anvisningar kring resursmätningar och hantering av den enskildes val, t.ex. hur fördelningen av lediga platser ska ske.

Stadsledningskontoret avser att fortlöpande genomföra utbildningar i syfte att skapa kunskap och gemensamma förhållnings- och arbetssätt för att underlätta införandet av det föreslagna ersättningssystemet och föreslår att uppföljning görs löpande. Vidare föreslås att man parallellt med uppföljningarna under 2010 påbörjar en utredning om huruvida upphandling enligt lagen om valfrihet (LOV) ska ske inom verksamhetsområdet.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom kanslistaben i samarbete med vuxenavdelningen beställare och ekonomiavdelningen. Norrmalms handikappråd kommer att informeras om ärendet vid sitt sammanträde den 12 augusti 2009.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen är i huvudsak positiv till det föreslagna ersättningssystemet. De mätningar stadsledningskontoret föreslår ska göras varje halvår för att mäta utförarnas resursåtgång till den enskilde innebär en ytterligare uppföljning av insatserna, vilket kommer att bidra till att kvalitetssäkra verksamheterna. Systemet kommer att ställa större krav på utförarna att visa hur de arbetar och vilka resultat de uppnår, vilket i sin tur gynnar utveckling av verksamheten.

Norrmalms stadsdelsförvaltning har förberett införandet av ett ersättningssystem genom att fr.o.m. den 1 januari i år dela upp den tidigare integrerade social-psykiatriska enheten i en beställar- och utförarorganisation. De insatsformer som omfattas av valfrihetssystemet har fr.o.m. den 1 januari också prissatts och DUR-utredning görs på alla personer som ansöker om socialpsykiatriska insatser.

Verksamhetens omfattning på Norrmalm

I maj 2009 var sammanlagt 86 personer aktuella för boendestödsinsatser, åtta personer för insatsen stödboende och sju personer för insatsen boende med särskild service. Totalt 108 personer hade insatser i form av sysselsättning (inkl. studie-cirklar). Därutöver fanns 18 personer som beviljats bistånd i form av placering på HVB-hem (Hem och Vård och Boende) och 10 personer i form av placering på inackorderingshem eller i familjehemsvård, d.v.s. insatsformer som inte omfattas av valfrihetssystemet.

Boendestöd

Som framgår ges boendestöd till ett stort antal brukare med förhållandevis liten tidsåtgång, sett till antal timmar per vecka eller månad. Dessa insatser är dock av mycket stor betydelse för den enskilde och kan fylla många olika funktioner. Ett syfte kan vara att hjälpa den enskilde att klara sitt vardagsliv och upprätthålla basala funktioner. Insatsen kan också vara av direkt rehabiliterande karaktär och syfta till att öka den enskildes självständighet för att han eller hon på sikt ska kunna klara sig utan boendestöd.

Boendestöd kan även ges i form av mycket glesa kontakter, t.ex. som en kontroll/uppföljning i samband med beviljande av försökslägenhet. I vissa fall kan boendestödet ha en rent förebyggande funktion för att exempelvis söka förhindra vräkningar och/eller stödja den enskilde i att upprätthålla kontakt med landstingets psykiatri. Även personer med samsjuklighet, t.ex. missbruk i kombination med psykisk funktionsnedsättning, efterfrågar boendestöd alltmer och det är oklart huruvida de ska omfattas av valfrihetssystemet.

Mätinstrumentet

Förvaltningen har testat det nu föreslagna mätinstrumentet, d.v.s. den modell som tagits fram för att uppskatta hur mycket resurser utföraren behöver avsätta för att tillgodose den enskildes behov utifrån den beställda insatsen, på sju personer i ett boende med särskild service och tycker att den föreslagna modellen fungerar bra. Utöver att mäta resursåtgången ger mätinstrumentet möjlighet till mer konkreta

uppföljningar med utförarna, vilket kan bidra till en konstruktiv dialog och ett bra samarbete.

Ersättningsnivåerna

Förvaltningen är positiv till förslaget om tre ersättningsnivåer. Som stadsledningskontoret påpekat ger få nivåer utföraren större möjligheter att utöka insatserna i de fall den enskildes behov av stöd förändras. Genom att bara ha tre ersättningsnivåer minskar också behovet av ommätningar.

Förvaltningen ställer sig däremot frågande till ersättningsnivåerna, framför allt vad gäller insatsen *boendestöd*.

Förvaltningens bedömning av ersättningsnivåernas effekter

För att bedöma vilka effekter det föreslagna ersättningssystemet skulle få för *boendestödsverksamheten* har förvaltningen jämfört de nya ersättningsnivåerna inom boendestödsverksamheten med det timpris som idag gäller för 2009 inom Norrmalms stadsdelsnämnd. Jämförelsen visar att det föreslagna ersättningssystemet skulle innebära en kostnadsökning för insatsen boendestöd med drygt 1,2 miljoner per år. Det finns därför risk för att förebyggande och rehabiliterande insatser inte kommer att kunna beviljas i samma utsträckning som för närvarande på grund av den höga kostnaden. Detta kan på sikt leda till att fler personer riskerar hemlöshet och försämrade levnadsvillkor, något som i sin tur medför ökade kostnader för samhället. Förvaltningen anser att man bör överväga att antingen införa fler nivåer alternativt sänka ersättningen i nivå 1.

De jämförelser förvaltningen gjort mellan av det föreslagna ersättningssystemets effekter för *stödboendeverksamheten* visar att ersättningen i princip skulle motsvara nuvarande kostnader för verksamheten.

Vad gäller *cirkelverksamhet* kommer den föreslagna ersättningen, på 80 kronor per deltagare och kurstillfälle, att innebära att den verksamhet som idag erbjuds på Nya Verkstan i form av kurser i hantverk och teoretiska ämnen kommer att tillföras mindre resurser än för närvarande. Kostnaden för ledare, som rekryteras från Vuxenskolan, är idag 460 kronor per kurstillfälle. Därutöver tillkommer kostnader för lokaler, drift, personal och administration.

Den föreslagna ersättningen baserad på sex deltagare, vilket är ett minimum för att få statsbidrag, uppgår till 480 kronor och ska då också täcka samtliga ovanstående kostnader. För att kunna fortsätta driva verksamheten i nuvarande omfattning måste antalet deltagare öka eller övriga kostnader för verksamheten minska.



Ersättningen för cirkelverksamheten kommer inte att kunna täcka nuvarande kostnader för hantverkskurser. Detta innebär att utbudet av kurser kommer att begränsas. Förvaltningen kommer att följa upp vilka effekter detta kommer att få för brukarna och se över behov av eventuella verksamhetsförändringar.

Den sysselsättningsverksamhet som idag bedrivs vid det sociala arbetskooperativet KOS kommer med det föreslagna ersättningssystemet att få minskade intäkter, vilket gör det nödvändigt att söka utöka antalet deltagare.

För *boende med särskild service* kommer de föreslagna ersättningsnivåerna att ge utföraren en lägre ersättning än för närvarande. Vid Malmskillnadsgatans boende med särskild service har en provmätning enligt det föreslagna ersättningssystemet gjorts. För närvarande kostar en plats i boendet 1 600 kronor per dygn medan det föreslagna ersättningssystemet beräknas ge en ersättning på igenomsnitt cirka 1 300 kronor. Detta skulle således innebära cirka 800 000 kronor i minskade intäkter per år. I mars 2010 kommer ett nytt boende med särskild service att öppnas i anslutning till det nuvarande, vilket kommer att medföra samordningsvinster och därmed påverka de framtida kostnaderna.

Sammanfattningsvis innebär den föreslagna ersättningsmodellen att beställarens kostnader för boendestöd ökar kraftigt medan kostnaderna för boende med särskild service och cirkelverksamhet minskar. Förslaget medför således en omfördelning av kostnaderna för olika typer av insatser. Förvaltningen kan inte i nuläget bedöma vilka konsekvenser detta kommer att få för brukarna. Som förvaltningen ser det kan det stora och ökande behovet av boendestöd och de höga kostnaderna för insatsen göra att det finns risk för kostnadsökningar inom socialpsykiatri.

LOV-upphandlingar

Det föreslagna pengsystemet omfattar endast verksamheter i stadens egen regi och eventuella entreprenader. En fråga som förslaget inte ger svar på är hur förvaltningarna ska förhålla sig till ansökningar från personer som ansöker om insatser som inte ingår i valfrihetssystemet. Frågan om upphandlingar enligt lagen om valfrihet (LOV) brådskar därför om en reell valfrihet ska uppnås.

Ansvar för utbyggnad av boenden och samordning av sysselsättningsverksamhet

Förvaltningen anser att staden centralt bör verka för att gemensamt bygga ut olika boenden. Det finns idag en försiktighet hos enskilda stadsdelsnämnder att starta nya boenden eftersom man inte vet om brukarna kommer att välja dessa boenden, d.v.s. platserna blir inte belagda. Även vad gäller sysselsättningen är det viktigt att staden



centralt tar på sig en samordnande roll för att bevaka att den för brukarna så viktiga sysselsättningsverksamheten inte avvecklas.

Avgränsning av målgruppen

Förvaltningen efterlyser en tydligare avgränsning när det gäller socialpsykiatrins målgrupp och anser att man från stadens sida bör utarbeta riktlinjer för att klargöra vilka som tillhör målgruppen. Antalet personer med neuropsykiatriska diagnoser, särskilt ADHD-gruppen, har ökat markant under senare år och många av dessa efterfrågar boendestöd. Inom Norrmalms stadsdelsförvaltning finns ett stödteam, vars verksamhet riktar sig speciellt till personer med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, men kostnaden för verksamheten är p.g.a. arbetssätt och krav på kompetens betydligt högre än den ersättning det nu föreslagna ersättningssystemet skulle ge.

Effekter på arbetsbelastningen

Det nya systemet kommer att innebära en hel del förändringar för stadsdelsförvaltningarna. Som förvaltningen ser det kommer det föreslagna ersättningssystemet, åtminstone inledningsvis, att medföra en ökad arbetsbelastning för socialsekreterarna med tanke på DUR-utredningar, resursmätningar och ett mer omfattande uppföljningsansvar.

Uppföljning

Förvaltningen vill framhålla vikten av kontinuerlig uppföljning av hur systemet kommer att fungera i praktiken för att säkerställa kvalitet och ett gemensamt synsätt över staden så att valfriheten blir en realitet för den enskilde oavsett var i staden han eller hon bor. Förvaltningen föreslår att stadsdelsnämnderna åläggs att, i samband med tertialrapport 1 och 2 under 2010, noggrant redovisa vilka effekter ersättningssystemet fått för den socialpsykiatriska verksamheten.

Bilaga

Ersättningssystem inom socialpsykiatri – remiss från kommunstyrelsen.