



Handläggare: Maria Ek  
Telefon: 08-508 14 021

Till  
Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd

## **Införande av valfrihetssystem inom omsorgen enligt LSS och SoL om personer med funktionsnedsättning – svar till kommunstyrelsen**

### **Förslag till beslut**

Förvaltningens tjänsteutlåtande åberopas som svar till kommunstyrelsen.

Gillis Hammar  
Stadsdelsdirektör

Ingrid Friberg  
Avdelningschef för omsorg  
om funktionshindrade

### **Sammanfattning**

Kommunfullmäktige har i budgeten för 2007 beslutat att valfriheten ska öka och att staden ska skapa förutsättningar för att ge invånare så stor valfrihet som möjligt. Stadsledningskontoret föreslår att valfrihetssystem för en rad insatser enligt LSS och SoL inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning införs fr.o.m. den 1/7 2009. Förvaltningen är sammanfattningsvis positiv till att ett valfrihetssystem införs inom det aktuella området. Förvaltningen ser stora fördelar för brukaren i det att inflytandet över utformningen av insatserna som beviljas ökar. Förslagen inom upphandlingsområdet ses också positivt eftersom dessa enligt förvaltningen ökar både mångfald och utbud av aktörer. Förvaltningen anser dock att det kvarstår en rad frågor inför etableringen av ett valfrihetssystem, framförallt beträffande den komplexitet som präglar omsorg om personer med funktionsnedsättning, den enskildes val i praktiken samt ersättningssystemet.



## Ärendets beredning

Remissvaret är berett inom Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltning, avdelningen för stöd och service till personer med funktionsnedsättning i samråd med avdelningen för individ- och familjeomsorg. Ärendet inkom 2008-02-06 för besvarande senast 2008-03-31. Ärendet är remitterat till bl.a. samtliga stadsdelsnämnder och socialtjänstnämnden. Stadsdelsnämndens handikappråd behandlar förvaltningens remissvar 2008-03-19.

## Bakgrund och syfte

Kommunfullmäktige har beslutat att valfriheten ska öka och att staden ska skapa förutsättningar för att ge invånare så stor valfrihet som möjligt. Inriktningen är att stadens verksamheter, organisation och arbetssätt ska anpassas för att möta stockholmarnas preferenser. Kommunfullmäktige antog den 5 november 2007 stadsledningskontorets förslag till införande av valfrihetssystem inom äldreomsorgens särskilda boenden. Stadsledningskontoret har nu också utarbetat ett förslag till hur ett valfrihetssystem för en rad insatser inom omsorg om personer med funktionsnedsättning kan införas i Stockholm stad samt ett förslag på inriktning för det fortsatta arbetet.

Målet med valfrihetssystemet är att:

- valfriheten för den enskilde ska öka,
- mångfalden ska öka – det ska finnas många aktörer att välja bland och med olika profiler och inriktningar,
- kvaliteten ska öka genom att brukarna kan välja de boenden som har en god kvalitet,
- det ska vara lättare för små och nya företag att komma in och etablera sig på marknaden, t.ex. personal som vill starta eget och ”knoppa av”,
- kostnaderna för verksamheten ska inte öka på grund av systemet.

## Förslaget i sammanfattning

Stadsledningskontoret föreslår att valfrihetssystem för en rad insatser enligt LSS och SoL inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning införs fr.o.m. den 1/7 2009. Stadsledningskontoret föreslår vidare att följande insatser kan vara lämpliga att ingå i ett valfrihetssystem:

### Insatser enligt SoL

- Bostad med särskild service
- Stödboende
- Boendestöd
- Daglig sysselsättning



### Insatser enligt LSS

- Korttidsvistelse utanför det egna hemmet i form av korttidshem
- Bostad med särskild service för barn och ungdom
- Bostad med särskild service för vuxna
- Daglig verksamhet

Valfrihetssystemet innebär att brukare som efter biståndsbedömning beviljats stödinsats enligt LSS eller SoL ska beredas stort inflytande över vem som ska utföra den beviljade insatsen. Valet ska gälla alla verksamheter som ingår i valfrihetssystemet och inte begränsas till en viss stadsdel. Valfriheten ska därutöver även innefatta verksamheter utanför Stockholm stads gränser, undantaget insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt LSS p.g.a. det statliga LSS-utjämningsystemet. Om den enskildes behov i enlighet med biståndsbeslutet avser en speciell kompetens eller omsorg ska valmöjligheten begränsas till de omsorgsgivare som erbjuder detta. Alla aktörer inom valfrihetssystemet ska finnas presenterade på ett, för brukarna och deras anhöriga, lättillgängligt sätt. För att underlätta valet ska också kvalitetsredovisningar och resultat från brukarundersökningar redovisas för respektive insats. Målet är att valfrihetssystemet ska innehålla ett rikt utbud av inriktningar och de enskilda individernas valfrihet ska göra att såväl offentliga som privata utförare får ett starkare intresse av att vara lyhörda för invånarnas önskemål och krav.

I remissmaterialet redogörs för nuläget beträffande antal personer som är beviljade insatser enligt LSS respektive SoL. Häri redogörs också för de regiformer, upphandlingar och avtal som i nuläget finns för de insatser som lämpar sig att ingå i valfrihetssystemet. Sammanfattningsvis konstateras i utredningen att det med några undantag är en låg andel enskild regi, att det finns ramavtal eller inom kort kommer att tecknas sådana för flertalet insatser med undantag för ett antal insatser enligt SoL samt att det med ett undantag inte finns några entreprenader. Nämnderna planerar emellertid att, i enlighet med vad som beslutats i stadens upphandlingspolicy, under 2008 genomföra ett flertal upphandlingar.

I utredningen beskrivs vidare utbud, efterfrågan och trender rörande de aktuella insatserna enligt LSS och SoL. Härvid konstateras att det råder brist på bostad med särskild service för vuxna enligt LSS och SoL men att trenden går mot att fler brukare önskar bo i eget boende. Inom insatserna daglig verksamhet enligt LSS och daglig sysselsättning enligt SoL finns rent kvantitativt ett tillfredsställande utbud, men ett utvecklingsbehov beträffande inriktning och innehåll i dessa insatser dock finns. För övriga insatser bedöms utbudet stämma ganska väl med efterfrågan.



Det konstateras i utredningen att det finns skillnader mellan insatser enligt LSS och SoL, framförallt när det den enskildes rätt till inflytande över insatserna samt beträffande tydlighet i insatsernas definition inom respektive lagstiftning. En annan viktig aspekt att förhålla sig till är den komplexitet som präglar omsorg om personer med funktionsnedsättning. Det ryms en rad olika diagnoser inom området och funktionsnedsättningarna i sig är varierande. Det är inte alltid ur omsorgssynpunkt lämpligt att vissa människor bor tillsammans trots att de har liknande diagnos och, utifrån biståndsbedömning, kvalificerar sig till samma boende. Den sociala mixen, åldersstrukturen m.m. är av stor betydelse för omsorgen och dess kvalitet.

#### Två huvudfrågeställningar

I utredningen fastslås två huvudfrågeställningar för staden gällande etablering av ett valfrihetssystem på aktuellt område: Hur etablera ett system anpassat efter de speciella omständigheter som omsorg om personer med funktionsnedsättning innebär samt hur kan staden öka utbudet och mångfalden inom de delar där det råder brist idag?

När det gäller frågan om etablering av ett valfrihetssystem lyfts i utredningen tillämpningen av det av kommunfullmäktige antagna beslutet om principer för förmedling av bostad enligt LSS. Den prioritetsordning som gäller för tilldelning av bostäder enligt LSS ska i ett väl utvecklat valfrihetssystem inte behöva användas. Vidare uppges också att förmedlingsgruppernas arbete för närvarande utreds inom stadsledningskontoret. Ett viktigt ingångsvärde i den utredningen är att identifiera aspekter av förmedlingsgruppernas arbete som kan utgöra ett hinder för valfriheten. Beträffande insatsen daglig verksamhet enligt LSS lyfts särskilt frågan om kostnader för transporter till och från denna. Kostnaderna för transporter idag utgör ett tydligt ekonomiskt incitament för stadens nämnder att förlägga daglig verksamhet nära den enskildes hem. Med tanke på att valfrihetssystemet inte ska vara kostnadsdrivande konstateras att staden här har en svår ekvation att förhålla sig till.

Utredningen beskriver vidare att brukaren efter biståndsbeslut ska få en överskådlig presentation av tillgängliga boenden och platser. Biståndshandläggaren/socialsekreteraren har i sin roll vid framtagandet av olika boendialternativ och som stödjande och vägledande i valet en mycket viktig funktion, bland annat med tanke på den komplexitet som är utmärkande för omsorg om personer med funktionsnedsättning. I utredningen framhålls också vikten av ett system i vilket lediga platser blir synliga för handläggarna. Likaså är det viktigt att överblicka behovet av boenden inom staden i syfte att kunna planera utbyggnad. Här betonas vikten av ett övergripande planerings- och rapportssystem. Stadsledningskontoret kommer att upprätta en kommunikationsplan i det att beslut om valfrihetssystem fattas.



När det gäller frågan om hur staden kan öka utbudet och mångfalden inom de delar där det råder brist idag framhålls åter i utredningen att ett förstärkt samordnat ansvar över staden kan leda till att arbetet med utbyggnadsfrågor effektiviseras. Vidare konstateras att det för införande av valfrihetssystem också krävs en samordning och en samsyn avseende kommersiella villkor, nivåer på krav, avtalstidens längd etc. vid genomförande av entreprenadupphandlingar inom stadens nämnder. Stadsledningskontoret föreslår att riktlinjer om avtalstider och kvalitetskrav tas fram. Upphandling av stadens egen verksamhet fyller en viktig funktion för mångfalden, det totala antalet platser ökar däremot inte. På denna punkt framhålls i utredningen att det finns goda skäl att se över formerna för de stadsövergripande ramavtalen, utredningen föreslår att ramavtalsupphandlingarna framöver ska vara centrala och därmed bindande för stadens nämnder. Framtida ramavtalsupphandlingar ska innefatta samtliga de insatser som föreslås ingå i valfrihetssystemet.

Ett valfrihetssystem kan, men måste inte, innehålla fasta ersättningsnivåer. I utredningen betonas vikten av att det med system med fast ersättning inte är möjligt för beställaren att styra mot utförare som erbjuder billigare tjänster. Ett fastslaget ersättningssystem skapar även förutsättningar för lika villkor mellan verksamhet som drivs i egen regi, privata utförare och entreprenörer. En mycket viktig aspekt i valet mellan fast ersättning och upphandlingar enligt traditionell modell är det faktum att valfrihetssystemet inte får vara kostnadsdrivande. Med i förväg fastställda ersättningsnivåer har staden möjlighet att förutse kostnaden för omsorgen. Stadsledningskontoret ser uppenbara fördelar med att ersättningssystemet för SoL-insatser är så likt som möjligt det som ska gälla för insatser enligt LSS. Stadsledningskontorets bedömning är att personer med mycket stora omvårdnadsbehov blir svåra att inkludera i ett valfrihetssystem. Detta eftersom antalet utförare som kan erbjuda efterfrågad omsorg är högst begränsat samt att dygnersättningen ofta är avsevärt mycket högre än den högsta nivån i befintligt resursfördelningssystem för insatser enligt LSS. Målsättningen är att förslag till ersättningssystem ska behandlas i samband med budgeten för 2009.

### **Förvaltningens synpunkter och förslag**

Förvaltningen är positiv till att ett valfrihetssystem införs inom omsorgen enligt LSS och SoL om personer med funktionsnedsättning. Ur ett brukarperspektiv är det framförallt positivt med ökad mångfald och fler aktörer att välja på samt ett större inflytande över beviljade insatser.

#### Den enskildes val

Förvaltningen vill belysa den komplexitet som präglar omsorg om personer med funktionsnedsättning, i synnerhet beträffande bostad med särskild service enligt LSS och



SoL men också gällande övriga insatser. Det är av vikt vid införandet av ett valfrihetssystem att den enskilde i sitt val av verksamhet kan garanteras det stöd och den omsorg den enskilde har behov av. Utformningen av insatsen ska bl.a. ske utifrån funktionsnedsättning, social sammansättning och åldersstruktur för att god kvalitet ska kunna upprätthållas. I anslutning till detta är det också av vikt att personalen inom verksamheten besitter kompetens för att kunna ge stöd och omsorg utifrån dessa aspekter. Förvaltningen anser att ett valfrihetssystem utan styrning kan försämra den enskildes möjligheter till en insats med så god kvalitet som möjligt. För boenden, vilket ofta är relativt små enheter, blir detta särskilt tydligt t.ex. om en brukare väljer ett boende i vilket övriga brukare har helt andra funktionsnedsättningar, stöd- och omsorgsbehov. Förvaltningen anser därför det vara av vikt att vidare utreda och se över hur detta i möjligaste mån ska kunna undvikas, t.ex. genom att varje insats delas in i olika inriktningar. I anslutning till detta, för att tydliggöra för brukaren och även öka möjligheterna för brukaren att välja en väl anpassad verksamhet, se över möjligheten att i beslut om insats också ange inriktningen på beviljad insats.

Förvaltningen anser det vara av vikt att i ett valfrihetssystem ha rutiner för hur den enskildes val ska gå till i praktiken. Det är i anslutning till detta också mycket avgörande att tydliggöra den roll som biståndshandläggare/socialsekreterare kommer att ha vid den enskildes val. I utredningen konstateras att biståndshandläggare/socialsekreterare har en mycket viktig roll vid framtagandet av olika boendialternativ samt att vara stödjande och vägledande i valet. Förvaltningen anser att det här måste förtydligas huruvida biståndshandläggare/socialsekreterare får en roll att göra ett första urval för den enskilde, d.v.s. ta fram ett antal boendialternativ utifrån brukarens behov eller om det gäller att ta fram alla tillgängliga alternativ. Oaktat detta vill förvaltningen betona vikten av ett väl utvecklat system vari lediga platser samt inriktningar görs synliga för handläggarna. I rutiner för den enskildes val anser förvaltningen också att det bör framgå hur ofta eller hur många gånger den enskilde kan välja ny verksamhet. Valfrihetssystemet öppnar stora möjligheter för brukarna att t.ex. prova på olika typer av daglig verksamhet eller daglig sysselsättning, något som är mycket positivt enligt förvaltningen. För vissa brukare ligger det emellertid i funktionsnedsättningens natur att vilja byta och prova på väldigt många olika verksamheter, ibland inom loppet av mycket korta tidsperioder. Hur detta ska hanteras måste särskilt beaktas.

#### Förmedlingsgrupperna

Förvaltningen ställer sig positiv till att förmedlingsgruppernas arbete och uppdrag ses över. Detta mot bakgrund av att förmedlingsgruppernas arbete i nuläget är lokalt förankrat. Förvaltningen anser det vara av vikt att staden beträffande förmedling av bostad med särskild service ses i ett helhetsperspektiv för hela staden.



### Resor

Beträffande transport till och från daglig verksamhet är förvaltningen mycket positiv till förslaget att stadsledningskontoret ges i uppgift att vidare utreda och föreslå hur transporter ska hanteras inom valfrihetssystemet. Förvaltningen anser det vara en viktig del att tydliggöra eftersom valfrihetssystemet inte ska vara kostnadsdrivande. Förvaltningen ser också att antalet resor kan komma att öka i och med införandet av ett valfrihetssystem.

### Öka utbudet och mångfalden bland aktörer

Förvaltningen anser i likhet med utredningen att det vid införande av ett valfrihetssystem krävs en samordning och en samsyn avseende kommersiella villkor, nivåer på krav etc. vid entreprenadupphandlingar. Förvaltningen står bakom stadsledningskontorets förslag att ta fram riktlinjer om avtalstider och kvalitetskrav som ska gälla för stadens fortsatta entreprenadupphandlingar inom området. På grund av att stadsdelsnämnderna som påbörjat entreprenadupphandlingar inte alltid ingår i etablerade arbetsgrupper samt det faktum att olika arbetsgrupper kan komma att ha olika förhållningssätt ser förvaltningen det mycket angeläget att prioritera frågan om gemensamma riktlinjer.

Förvaltningen ställer sig också positiv till stadsledningskontorets förslag att ramavtalsupphandlingarna framöver ska vara centrala och därmed bindande för stadens nämnder. Förvaltningen vill här betona att samtliga de insatser som lämpar sig för valfrihetssystem också bör ingå i framtida ramavtalsupphandlingar. Detta för att ge ökade möjligheter för privata aktörer att etablera sig och därmed en ökad mångfald och ökat utbud för brukarna att välja på.

Beträffande insatsen bostad med särskild service enligt LSS och SoL vill förvaltningen framhålla vikten av att ta till vara brukarnas syn på framtida boendeformer vid utformning av nya bostäder. Förvaltningen delar uppfattningen, i utredningen, att fler unga personer har önskemål om annat boende än gruppboendestäder. Ett planerings- och rapportsystem i syfte att kunna överblicka behovet av bostäder och planera utbyggnad torde vara avgörande för en ändamålsenlig central samordning. Förvaltningen ser, vilket även lyfts i utredningen, ett behov av utveckling av de dagliga verksamheternas innehåll. Framförallt finns behov av dagliga verksamheter som strävar mot att den enskilde ska komma ut på arbetsmarknaden i lönearbete. För både daglig verksamhet och daglig sysselsättning vill förvaltningen lyfta behovet av individuellt anpassade verksamheter och sysselsättningar. Förvaltningen ser att ett valfrihetssystem kan gynna en sådan utveckling genom ökad mångfald.





### Ett system för ersättningen

Förvaltningen bedömer det vara grundläggande att ett valfrihetssystem innehåller ett ersättningssystem som ger förutsättningar för lika villkor mellan verksamhet som drivs i egen regi, privata utförare och entreprenörer.

Förvaltningen delar inte stadsledningskontorets bedömning att en fast ersättning med i förväg fastställda ersättningsnivåer istället för traditionella upphandlingar ger staden möjlighet att förutse kostnaden för omsorgen. Förvaltningen menar att fasta ersättningsnivåer endast kan ge en kortsiktig bild av kostnaden för omsorgen eftersom omvårdnadsbehov hos brukare, och därmed ersättningsnivån, kan variera över tid.

Förvaltningen anser att ersättningssystemet för insatser enligt SoL bör vara så likt som möjligt det som ska gälla för insatser enligt LSS. Förvaltningen vill dock betona att det kan komma att krävas särskild kompetens för omvårdnadsnivåbedömning av personer med psykisk funktionsnedsättning inom socialpsykiatri. Det är också viktigt att ta hänsyn till att omvårdnadsbehovet hos personer med psykisk funktionsnedsättning starkt kan variera inom relativt korta tidsperioder, vilket i sin tur kan kräva upprepade och täta omvårdnadsnivåbedömningar för att rätt ersättningsnivå ska erhållas.

### Brukare med mycket stora omvårdnadsbehov

Förvaltningen delar inte stadsledningskontorets bedömning att personer med mycket stora omvårdnadsbehov ska undantas från ett valfrihetssystem på den grunden att antalet utförare som kan erbjuda sådan omsorg är högst begränsade. Förvaltningens uppfattning är istället att ett valfrihetssystem ska inkludera alla brukare som är beviljade någon av de insatser enligt LSS eller SoL som ingår i valfrihetssystemet. Förvaltningen ser också att ett övergripande planerings- och rapportsystem kan bidra till att även dessa personer får ett antal utförare att välja mellan. Likaså torde en central planering och samordning av utbyggandet av bostäder bidra till att efterfrågan från dessa brukare tas tillvara. Centrala och bindande ramavtalsupphandlingar är ett viktigt inslag för att öka mångfald och utbud även för brukare med mycket stora omvårdnadsbehov. Förvaltningen anser även att ett ersättningssystem måste anpassas till att gälla även dessa brukare.

## **Bilagor**

- Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande – Införande av valfrihetssystem inom omsorgen enligt LSS och SoL om personer med funktionsnedsättning