



Handläggare: Inger Nilsson
Telefon: 508 23 305

Till
Hägersten-Liljeholmens
stadsdelsnämnd

Ersättningsystem samt övergripande handläggning av ärenden i valfrihetssystem enligt LSS - remissyttrande

Förslag till beslut

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och översänder det som sitt remissvar till kommunstyrelsen.

Maria Mannerholm
Stadsdelsdirektör

Ingrid Widebäck
Avdelningschef
Social omsorg

Sammanfattning

Stadsledningskontoret (SLK) har utrett hur den övergripande handläggningen ska ske och hur de ekonomiska ersättningarna till stadsdelsförvaltningarna och till utförarna bör se ut i det nya valfrihetssystemet för insatser till personer med funktionsnedsättning. Förvaltningen menar att det finns fördelar med förslagen, men att många frågor måste utredas vidare. Det är t.ex. allvarligt om det nya systemet inte ger ekonomiska incitament för stadsdelsnämnderna att bygga ut gruppbofästigheter



Ärendets beredning

Ärendet har beretts vid avdelningen för social omsorg. De fackliga organisationerna har informerats enligt 19 § MBL den 12 augusti 2008. Stadsdelsnämndens handikappråd har beretts tillfälle att lämna synpunkter på ärendet vid sitt sammanträde den 21 augusti 2008.

Bakgrund

Kommunfullmäktige beslöt i maj 2008 att ett valfrihetssystem för insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) ska införas den 1 juli 2009¹. Stadsledningskontoret (SLK) har därefter utrett hur den övergripande handläggningen av valfrihetssystemet ska ske och hur de ekonomiska ersättningarna till stadsdelsförvaltningarna och till utförarna bör se ut. De viktigaste delarna av förslagen, så som förvaltningen uppfattat dem, är följande:

En *central förmedlingsgrupp* ska inrättas under socialtjänstnämnden för förmedling av plats i bostad med särskild service, korttidshem och daglig verksamhet enligt LSS. Till sin hjälp ska förmedlingsgruppen ha det planerings- och rapportsystem, som SLK har i uppdrag att ta fram. För dagliga verksamheter och korttidsboenden ska förmedlingsgruppens uppgift vara att tillhandahålla information om vad som finns att erbjuda.

Ingen förändring görs vad gäller storleken på de schabloner som ingår i det fasta anslaget till stadsdelsnämnderna, men schablonerna delas upp i flera delar. Den största delen av schablonen, 95% (dock med avdrag för lokalkostnader enligt nedan) ska utgöra en *LSS-peng*, som ska tilldelas den verksamhet där brukaren får sin insats.

Resterande fem procent av den nuvarande schablonen får stadsdelsnämnden använda till att täcka *övergripande kostnader* för politisk ledning, administration m.m.

Lokalkostnader (men inte driftskostnader) ska betalas av stadsdelsnämnden centralt till verksamheter som drivs i egen regi och på entreprenad. Till att täcka kostnaderna får stadsdelsnämnden en schablonersättning med 120 kr/dygn och plats för gruppboende och barnboende och med 140 kr/dag och heltidsplats och 112 kr/dag och deltidsp plats för daglig verksamhet. För korttidshem, där brukarna inte betalar någon hyra, ska schablonersättningen vara 250 kr/dygn och plats.

¹ Remissyttrande i ärendet behandlades av stadsdelsnämnden den 27 mars 2008, dnr 67-2008-006



Privata utförare får ersättning med motsvarande belopp samt en kompensation med 5,4% för de *momsavdrag* för hyra, varor och tjänster som kommunala utförare har rätt att göra.

Tomgångsersättning med 75% av beviljad nivå ska, oavsett regiform, utgå under högst en månad om brukaren avlider eller flyttar från servicebostad, gruppboende eller daglig verksamhet. För korttidsplatser föreslås ingen tomgångsersättning, utan utföraren får ersättning för de dagar platsen är belagd.

SLK anser att reglerna för *stimulansbidrag* ska ändras så att även enskilt drivna verksamheter ska kunna ansöka om bidrag till kostnader för ny- och ombyggnad som ger fler platser i bostad med särskild service.

Förvaltningens synpunkter

Central förmedlingsgrupp och handläggning av den enskildes val

En central förmedlingsgrupp kan vara en tillgång, eftersom den ger överblick över utbud och efterfrågan och behandlar ansökningar från alla stadsdelar på ett likartat sätt. Därmed kan gruppen bidra till en effektivare förmedling av platser i särskilt boende givet att den får tillräckliga resurser för att matcha brukarnas önskemål med befintliga platser.

Generellt är det dock, enligt förvaltningens erfarenhet, så att de flesta brukare vill ha bostad i det område där de redan bor, få vill flytta ens till närliggande stadsdelar. Behovet av överblick över de samlade resurserna är kanske därför i praktiken inte så stort, vilket kan tala för en fortsatt decentraliserad förmedling. Förvaltningen menar att lokala förmedlingsgrupper, som till antalet lämpligen bör vara fyra stycken, kan vara ett alternativ om de har tydliga riktlinjer för handläggningen och tillgång till den gemensamma databas som föreslås.

Oavsett om förmedlingen är central eller decentraliserad bör ett centralt register finnas som innehåller standardiserade grunduppgifter om boendena – inriktning, platsantal, bemanning etc. – och aktuella uppgifter om lediga platser.

Om en central förmedlingsgrupp inrättas är det konsekvent att förlägga den till socialtjänstnämnden, som redan ansvarar för bedömningskansliet.

De nackdelar som framför allt kan finnas med en central förmedling är att handläggningen kan dra ut på tiden när förmedlingsarbetet är skilt från det faktiska ekonomiska ansvaret för placeringen.

Enligt förslaget ska redovisning, dvs. anvisning av bostad, i normalfallet ske

inom tre månader. Den enskilde ska sedan ha två veckor på sig att göra sitt val. LSS föreskriver att gynnande beslut ska verkställas inom *skälig tid*. Med detta menas i praktiken att beslutet ska ha verkställts inom tre månader från det att insatsen beviljades. Förvaltningen ser en stor och tydlig risk för att denna tidsgräns kan passeras om förmedlingsgruppen har så lång tid på sig som tre månader för att anvisa bostad. Stadsdelsnämnderna är skyldiga att redovisa till länsstyrelsens vilka erbjudanden som lämnats och om inte tillräckligt gjorts för att verkställa beslutet kan nämnden åläggas att betala särskilt avgift, som kan uppgå till mycket kännbara belopp. För att undvika detta bör tidsgränsen för anvisning kortas ned och erbjudanden om bostad alltid skickas samtidigt till flera sökanden. Det är dock viktigt att de vet om de har första prioritet eller ej. En snabbare förmedlingsprocess gagnar också utförarna som fortare kan få sina platser fyllda.

En komplikation med central förmedling är att den inte gynnar de förvaltningar som byggt upp gruppboendestäder. Det finns inte heller ekonomiska incitament för att bygga nya. Hägersten-Liljeholms stadsdelsförvaltning har exempelvis planerat att inrätta en ny gruppboendestad som ersättning för den icke-fullvärdiga befintliga gruppboendestaden Ekan, med tanken att de som nu bor på Ekan ska flytta till den nya moderna gruppboendestaden. Konsekvenserna av den centrala förmedlingen och valfrihetssystemet blir dock att de nya platserna inte kan reserveras för dem som bor på Ekan, utan brukare från andra delen av staden kan göra anspråk på plats där. Samma sak gäller för det nya boendet som måste inrättas för att ersätta de lokaler som för närvarande disponeras av Klubbäckens barn- och ungdomsboende.

De bristande incitamenten för att bygga fler gruppboendestäder kan medföra att stadsdelsnämnderna avstår från att bygga de boendena som behövs, t.ex. för särskilt vårdkrävande personer. Intresset kan också minska hos stadsdelsnämnderna för att leta kreativa och lokalt anpassade lösningar för att tillfredsställa behoven hos olika grupper av brukare.

I remissen sägs att utföraren inte ska kunna neka att ta emot en brukare som erbjudits plats på gruppboendestaden ifråga. Förvaltningen menar dock att det måste finnas möjlighet för utföraren att säga nej om personen t.ex. inte alls passar in bland de brukare som redan finns där. För att minska risken för felaktiga erbjudanden är det viktigt att förmedlingsgruppen har fullständig och korrekt information om brukarens behov och att den informationen lämnas vidare till gruppboendestaden. Det är också nödvändigt att förmedlingsgruppen samråder med ansvarig biståndsbedömare vid stadsdelsförvaltningen om vilka erbjudanden som bör ges. En fråga som behöver besvaras är vad som händer om biståndsbedömaren tycker att ett erbjudande är olämpligt.

En fråga som inte belyses i remissen är vad som händer om brukaren tackar nej till erbjudande. Inte heller framgår det vad som händer om en brukare har mycket speciella önskemål, t.ex. om gruppboende i Gamla stan?

Remissens sammanfattande bedömning

Förvaltningen håller inte med om att en stor del av biståndshandläggarnas resurser idag går till förmedlingsarbete. För normalärenden gäller att förmedlingsarbetet tar marginellt med tid. Det som är tidskrävande är att hitta boende för brukare med särskilda behov, t.ex. personer med både utvecklingsstörning och aggressivt beteende eller psykisk sjukdom. Förvaltningen önskar få klarlagt om det är den tänkta centrala förmedlingsgruppen eller biståndsbedömarna som ska leta lämpligt boende åt dessa personer.

Ersättningssystemet

Även det nya ersättningssystemet ska baseras på bedömningskansliets uppskattning av brukarens behov av insatser. Enligt förvaltningens uppfattning är det gällande nivåsystemet bättre än det tidigare genom att det innehåller fler nivåer och har större spann. Fler brukare hamnar därmed inom nivåerna och färre behöver extra prövning. Problem finns dock, i form av att felbedömningar kan ske genom att bedömningskansliet bara grundar sig på uppgifter från personal och aldrig på sammanträffanden med brukaren. När utförarna anser att en felbedömning skett bör de ha möjlighet att diskutera bedömningen med bedömningskansliet. Denna möjlighet saknas idag, kansliets bedömning kan endast ändras om behoven förändrats, vilket förvaltningen anser vara ett bristfälligt system.

En fråga som behöver klargöras är vad som gäller fram till dess att bedömningskansliet är klart med sin utredning, dvs vem bestämmer den preliminära omsorgsnivån och på vilka grunder?

Förvaltningen är positiv till LSS-pengen, som gör att villkoren för utförarna blir tydligare. Presentationen av ersättningssystemet i sin helhet är dock otydlig och det därför är svårt att bedöma de ekonomiska och praktiska konsekvenserna av det. Av remissen framgår t.ex. inte vad som ingår i LSS-pengen eller vad som innefattas i de administrationskostnader som ska stanna på stadsdelsförvaltningen. Det är inte heller klart hur ”den administrativa pengarna” ska betalas till stadsdelsnämnderna.

SLK nämner att vissa kostnader är ”centrala” och att vissa avser ”myndighetsutövning”, men förklarar inte vad som egentligen åsyftas. Förvaltningen kan därför exempelvis inte avgöra om det är utföraren som av LSS-pengen ska betala sina kostnader för lönehantering, om kostnaden ska tas ur förvaltningens anslag



för administration eller om utförarna ska betala administrationskostnader till förvaltningen.

LSS-pengen har, så som förvaltningen förstår det, beräknats genom att SLK reducerat nuvarande schablon med administrationskostnader och därefter lagt till momskompensation och/eller hyresschablon. Detta beräkningssätt tar således inte hänsyn till att verksamheter i egen regi betalar 43% i sociala avgifter, medan privata utförare endast betalar ca 32%. Förvaltningen menar att LSS-pengen borde justeras med hänsyn till de olika lönekostnader som blir resultatet av denna skillnad i förutsättningar mellan olika utförare.

För närvarande gäller att det finns två mätdatum per år (mars och augusti) som avgör tilldelning av nivåersättning till stadsdelsnämnderna från staden. Förvaltningen anser att det är för lite med två mättillfällen, åtminstone för gruppboenden, eftersom förändringar i ersättningen kan leda till omfattande budgetjusteringar. Om en plats står tom vid mätdatumet får stadsdelsnämnden inte ersättning för den platsen förrän efter ett halvår, även om en brukare flyttat in under tiden och trots att kostnaderna för platsen finns kvar i form av lokaler, personal m.m.

Lokalkostnader

Lokalkostnader ska ersättas med en schablon som fastställts efter de genomsnittliga kostnaderna för befintliga lokaler. Av remissen framgår dock inte vad som ingår i lokalkostnaden och inte heller hur lokalschablonen ska betalas ut till stadsdelsnämnderna. Enligt förvaltningens uppfattning bör den utgå i form av ett särskilt lokalanslag, som blir tydligt och relativt enkelt att administrera.

Vid försäljning till andra stadsdelar får stadsdelsnämnderna enligt förslaget ta ut ersättning för den faktiska lokalkostnaden, men det framgår inte om med det avses bara hyreskostnaden eller om även el, städning etc. får debiteras. Oavsett vad som ingår i kostnaden medföra en ökad manuell administration när priserna blir olika beroende på om placeringen är från den egna stadsdelsförvaltningen eller från någon annan.

Ytterligare en fråga som behöver klargöras är vart den hyra ska gå som brukarna betalar för sina lägenheter.

Förvaltningen hyser stor oro för att lokalschablonen inte ska täcka hyreskostnaderna i de gruppbestäder som behöver tillkomma i nybyggnation. Om lokalschablonen hamnar på den nivå som skissats kommer stadsdelsnämnderna få budgetunderskott för alla nybyggda och tillkommande gruppbestäder. Detta är



ytterst problematiskt och kommer i praktiken att innebära att nämnderna knappast kommer att verka för tillkomsten av nya gruppboendestäder. Det vore därför rimligt att nämnderna på samma sätt som inom förskoleverksamheten kan söka tilläggsanslag för dyra lokaler.

Om schablonen blir för låg riskerar den att inte heller räcka till i de fall där verksamheterna måste ha stora lokaler till följd av att man har brukare som har omfattande funktionsnedsättningar och därför behöver många hjälpmedel.

Huruvida barn- och ungdomsboenden bör inkluderas i valfrihetssystemet är tveksamt, eftersom sådana boenden är små och mycket speciella. Om de ska ingå bör lokalersättningen vara densamma som på korttidshem, eftersom de boende saknar egen inkomst och inte betalar någon hyresdel.

SLK föreslår att olika lokalschablon ska utgå till daglig verksamhet beroende på om platsen är på heltid eller deltid. Förvaltningen menar att schablonen måste vara densamma i båda fallen, eftersom lokalkostnaden blir densamma för verksamheten oavsett tidsomfattning på insatsen. Det är inte så att två personer ”delar” på en plats, utan de är oftast där samtidigt.

Konsekvensbeskrivning

Förändring av ersättningen till utförarna

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd bedriver idag två verksamheter som på grund av målgruppens behov är mycket kostsamma. Det är Klubbäckens barn- och ungdomsboende och Västertorps dagliga verksamhet, som båda är för personer med grav utvecklingsstörning. Om ersättningen blir för låg blir det inte möjligt att fortsätta att driva dessa verksamheter.

Utförare utanför systemet

I förslaget sägs att ”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”. Förvaltningen har svårt att förstå innebörden av denna skrivning och önskar ett klarläggande av vad den, eftersom ett antal personer troligen kommer att ha privata utförare som inte är med i valfrihetssystemet.

Balansering av kostnader

Enligt remissen förekommer det idag att stadsdelarna balanserar kostnaderna mellan olika verksamheter. Förvaltningen är tveksam till om medel idag tas från insatser för personer med funktionsnedsättning. De flesta stadsdelsnämnder måste,



i likhet med Hägersten-Liljeholmen, istället tillföra medel till detta verksamhetsområde.

Likvärdiga förutsättningar

Förvaltningen anser att det behövs en precisering av vad som avses med att stadsdelsnämnderna måste skapa så likvärdiga förutsättningar som möjligt för utförare i egen regi och enskilt drivna verksamheter.

Tomgångsersättning

I förslaget sägs att utföraren ska få ersättning med 75% i tomgångshyra under högst en månad. Förvaltningen ifrågasätter varför ersättningen endast ska vara på 75% på när samtliga kostnader kvarstår även om brukaren flyttat eller avlidit. Tidsgränsen om en månad är också kort när det gäller dödsfall, som ju till skillnad från flyttningar, sällan kan förberedas. Vid dödsfall behövs därför längre tid, både med hänsyn till verksamhetens och eventuella anhörigas behov av omställningstid. Utförare kan t.ex. behöva göra förändringar i bemanningen med hänsyn till olikheter i behoven mellan den förra brukaren och den nya.

Vilken tidsgräns som än bestäms så behöver den preciseras så att den framgår vad som egentligen avses: betyder ”en månad” en månad från dödsfallet eller avflyttningen eller betyder börjar månaden löpa från t.ex. nästkommande månadsskifte?

Reskostnader

Stadsledningskontoret påtalar att reskostnaderna kan öka till följd av valfriheten och att det därför är viktigt att noga följa kostnadsutvecklingen vad gäller resor. Enligt förvaltningens uppfattning är reskostnaderna redan mycket höga, vilket är ett problem för stadsdelsnämnderna. För att förhindra att kostnaderna blir ännu högre bör förmedlingsgruppen beakta eventuella reskostnader om daglig verksamhet ska ingå i valfrihetssystemet och brukarna bör inte ha en ovillkorlig rätt att välja daglig verksamhet oavsett de reskostnader som uppkommer.

Särskild redovisning

För närvarande har stadsdelsförvaltningarna möjlighet att söka extra ersättning när kostnaderna för insatser till en brukare är mer än 600 tkr över den högsta nivåersättningen. Om merkostnaderna uppgår till exempelvis 300 tkr eller 590 tkr per brukare skapas snabbt ett budgetunderskott i miljonklassen om det finns flera brukare i den kategorin. Förvaltningen menar därför att beloppsgränsen för särskild redovisning bör minskas.



I remissen uttalas förhoppningen om att det nya valfrihetssystemet ska medföra att fler aktörer ska erbjuda insatser för personer med mycket omfattande omsorgsbehov. Möjligen kan det gälla privata utförare, men för stadsdelsförvaltningarna ger det nya systemet, som påpekats ovan, inte incitament att starta nya verksamheter.

Pågående entreprenader

I remissen nämns att det för närvarande bara finns en entreprenad inom LSS-området och att den ligger under Kungsholmens stadsdelsnämnd. I Hägersten-Liljeholmens stadsdelsområde finns dock en annan entreprenad: gruppbofastaden Broder Pehr som drivits av Resurscenter Mo Gård AB sedan år 2000. Det nuvarande avtalet med entreprenören löper t.o.m. den 31 januari 2010 och det nuvarande ersättningssystemet gäller således intill dess.

Bilagor

1. Remisshandling