



Handläggare: Krister Eriksson
Telefon: 08-508 25 567

Till
Socialtjänst- och
arbetsmarknadsnämnden

Remiss - Länsstyrelsens tillsyn av Stockholms stads resursfördelningssystem avseende LSS-verksamheter

1 Bilaga

Förslag till beslut

1. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden beslutar att överlämna föreliggande yttrande som svar på remissen.
2. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden beslutar om omedelbar justering.

Gillis Hammar
Förvaltningschef

Fredrik Jurdell
Avdelningschef

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Stockholms län, numera Socialstyrelsen, har initierat en tillsyn av Stockholms stads resursfördelningssystem för LSS-verksamheterna bostad med särskild service för barn, ungdomar och vuxna, korttidsvistelse för barn, ungdomar



och vuxna samt daglig verksamhet. Tillsynen har initierats med anledning av synpunkter och klagomål som kommit till dåvarande länsstyrelsens kännedom. Socialstyrelsens avsikt är att utreda om Stockholms stads resursfördelningssystem får konsekvenser och rättssäkerhetsförluster för den enskilde.

Socialstyrelsen begär nämndens yttrande på åtta punkter senast den 25 mars 2010.

I förvaltningens svar framgår att det i remissen aktualiserade resursfördelningssystemet syftar till att ge underlag för bedömning av kostnader för insatser inom verksamhetsområdet. Underlaget används i budget vid resursfördelning till stadsdelsnämnderna.

Någon ändring av stadens system och former för biståndsbedömning har inte skett.

Ärendets beredning

Detta ärende har utarbetats inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor. Samråd har skett med juridiska avdelningen vid stadsledningskontoret. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämndens handikappråd har behandlat ärendet den 22 mars 2010.

Bakgrund

Inledningsvis vill förvaltningen peka på att Socialstyrelsen använder benämningen funktionsnivåbedömningssystem, medan staden använder benämningen resursfördelningssystem. I detta svar används fortsättningsvis stadens benämning för systemet.

Stockholms stads resursfördelningssystem för de aktuella LSS-verksamheterna, har alltsedan 1997 baserats på ett nivåsystem. De väsentliga skillnaderna mellan det gamla och det nya systemet som infördes 2008 är:

- 1) Nivåbedömningen genomförs i det nya systemet centralt av bedömningskansliet och inte som tidigare lokalt vid stadsdelsnämnderna.
- 2) Nivåbedömningen utgår i det nya systemet utifrån den enskildes behov. Tidigare mättes den tidsomfattning som krävdes för en viss insats utförande.

Ansvar för myndighetsutövningen, d v s biståndsbedömning och utredning av den enskildes rätt till en viss LSS-insats, utformningen av densamma och uppföljningen av insatsens utförande, har inte förändrats från 1997 till nu. Formerna för biståndsbedömningen har hela tiden varit och är fortsatt, ett ansvar för biståndshandläggarna vid respektive stadsdelsnämnd. Vidare svarar



biståndshandläggare även fortsättningsvis för uppföljning av insatser. När det gäller formerna för uppföljning så pågår i staden ett kontinuerligt förbättringsarbete och utveckling av uppföljningsarbetet. Detta utvecklingsarbete är inte avhängigt resursfördelningssystemet.

Nivåbedömningarna genomförs av utredare vid ett centralt beläget bedömningskansli som ett led i att fastställa kostnader och fördela medel för LSS-verksamheterna till respektive stadsdelsnämnd.

Kommunfullmäktige har beslutat att LSS-verksamheterna bostad med särskild service för barn, ungdomar och vuxna, korttidshem för barn, ungdomar och vuxna samt daglig verksamhet ska upphandlas enligt LOV, lagen om valfrihetssystem från och med den 1 september 2009. Tidigare skedde motsvarande upphandling med stöd av lagen om offentlig upphandling, LOU.

Ärendet

Länsstyrelsen i Stockholms län har begärt nämndens yttrande när det gäller handläggningen av de nivåbedömningar som genomförs av bedömningskansliet vid socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen. Skälet är att länsstyrelsen vill utreda huruvida systemet och därmed förknippad handläggning får konsekvenser och rättssäkerhetsförluster för den enskilde.

Länsstyrelsen i Stockholms län begär nämndens yttrande på åtta punkter.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningens synpunkter redovisas i direkt anslutning till var och en av de åtta punkter som Länsstyrelsen begär nämndens yttrande på. Länsstyrelsens åtta punkter är kursiverade.

- 1. Redogör för de huvudsakliga stegen i processen; från att den enskilde ansöker om daglig verksamhet (LSS) till att insatsen verkställs i en verksamhet, och vilka aktörer (biståndshandläggare, bedömningskansli, den enskilde/företrädare, utförare och ev. annan funktion) som är delaktiga och deras roll i respektive steg. (Bifoga gärna processbeskrivning och instruktion för verksamheten för funktionsnivåbedömning).*

Processen beskrivs i det följande i två delar för att tydliggöra att myndighetsutövningen och biståndsbedömningen är skiljd från



bedömningskansliets nivåbedömningar som syftar till att bestämma underlag för ersättningen.

Biståndshandläggarens och utförarens roll:

- Den enskilde ansöker om daglig verksamhet hos en biståndshandläggare vid den stadsdelsnämnd där den enskilde är bosatt. Vid ansökningstillfället kan föräldrar, andra anhöriga eller företrädare delta.
- Biståndshandläggaren utreder och fattar ett beslut om insatsen daglig verksamhet. Utredning och beslut sker i enlighet med Socialstyrelsens allmänna råd och handbok.
- En beställning går till den dagliga verksamhet som den enskilde valt. Detta sker i samband med att insatsen påbörjas.
- Samtidigt skickar biståndshandläggaren en anmälan till bedömningskansliet om att N.N. beviljats daglig verksamhet samt information om namnet på den dagliga verksamheten och vid vilket datum insatsen påbörjas.
- Utföraren mottar beställningen och upprättar en genomförandeplan senast 15 dagar efter påbörjad insats. Genomförandeplanen upprättas i samråd med den enskilde, beställare och anhörig/god man.
- Biståndshandläggarens fortsatta roll är att följa upp insatsens utförande avseende kvalitet och goda levnadsvillkor för den enskilde.

Utredarnas roll vid bedömningskansliet:

- När utredarna vid bedömningskansliet, som har delegation från stadsdelsnämnderna, mottagit en anmälan om ny insats fastställer de i samråd med biståndshandläggaren en preliminär ersättningsnivå. Senast tre månader efter påbörjad insats genomförs en slutlig bedömning.
- Utredarna vid bedömningskansliet skickar i god tid före bedömningstillfället ett frågeformulär till den aktuella verksamheten. Frågeformuläret ligger till grund för den intervju utredarna kommer att genomföra.
- Vid nivåbedömningen deltar, förutom två utredare från bedömningskansliet, två personer ur personalgruppen som känner den enskilde väl.
- Efter genomgången intervju jämför utredarna de resultat de var för sig kommit fram till och sammanställer bedömningen.



- Därmed är utredarnas roll avslutad men kan aktualiseras igen om den enskilde får förändrade behov eller om särskild redovisning blir aktuell (se punkt 7).

Bedömningskansliets del i processen avslutas med att den fastslagna bedömningen lämnas till stadsledningskontoret i samband med avstämningarna i mars och augusti. De bedömda nivåerna utgör sedan grunden för resurstilldelningen till stadsdelsnämnderna från kommunstyrelsen. Beslut om resurstilldelningen för verksamhetsområdet sker två gånger årligen i samband med stadens s.k. budgetjusteringsärenden.

2. *Länsstyrelsen förutsätter utifrån den information som kommit till Länsstyrelsens kännedom att det till nämnden inkommit synpunkter och klagomål på funktionsnivåbedömningarna och organisation kring dem. Vad har hanteringen utifrån inkomna synpunkter och klagomål resulterat i?*

Synpunkter och klagomål har i huvudsak kommit från företrädare för enskild LSS- verksamhet (privata utförarorganisationer) medan en mindre del kommit från föräldrar eller andra företrädare till den enskilde.

Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen har under hösten 2009 tagit initiativ till bildandet av ett branschråd som består av företrädare för socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen samt företrädare för de privata utförarna. Initiativet har tagits väl emot och en kartläggning av de frågeställningar och oklarheter som förekommit pågår. Branschrådet kommer att permanentas och fortsatt vara ett forum för dialog mellan Stockholms stad och de enskilda utförarna.

Såväl utförare i egenregi som privata utförare har framfört att resursfördelningssystemet inte till fullo ersätter de behov som finns hos de personer som har neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. I budget 2010 ges stadsledningskontoret och socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden i uppdrag att gemensamt analysera konsekvenserna av det nya resursfördelningssystemet för gruppen personer med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och komma med förslag på förändringar. Förslaget ska behandlas inför budget 2011.



Under mars månad 2010 kommer kommunstyrelsen att behandla ett ärende om nämndernas verksamhetsplaner för 2010. I samband med detta föreslås att stadsdelsnämnderna ska ges en ökad resurstilldelning motsvarande 20 mnkr till verksamhetsområdet stöd och service till personer med funktionsnedsättning, avseende prestationsförändringar för insatser till personer med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden föreslås också få 3 mnkr för en stadsövergripande utbildning inom området neuropsykiatri.

- 3. Vilken information ges till den enskilde och/eller dennes företrädare om funktionsnivåbedömningarnas genomförande och syfte? Beskriv även på vilket sätt den enskilde och/eller företrädares synpunkter på genomförda funktionsnivåbedömningar hanteras.*

Information om nivåbedömningarna ges generellt vid stadens reguljära informationskanaler. För närvarande uppdateras informationen på stadens hemsida. När det gäller riktad information till enskilda är det återigen av vikt att poängtera att det är stadsdelsförvaltningens ansvar att vid biståndsbedömningen informera om hela processen. Förvaltningen finner det också angeläget att understryka att bedömningskansliets handläggare endast ansvarar för nivåbedömningar, som sedan utgör underlag för kommunstyrelsens fördelning av medel till stadsdelsnämndernas LSS-verksamheter. Bedömningskansliets uppdrag är således strikt budgettekniskt gentemot stadsdelsnämnderna och har ingen koppling till myndighetsutövningen. Därav följer att den enskilde och/eller dennes företrädare inte involveras i nivåbedömningarna. Detta är också fallet i andra kommuner, d v s resurstilldelning/kostnadsberäkning är skild från myndighetsutövningen.

En annan sak är den enskildes rätt att ta del av de uppgifter som förekommer i allmänna handlingar, såväl när det gäller bedömningar av behov som kostnadsuppgifter. Med anledning av de aktuella synpunkterna har bedömningskansliet under hösten 2009 förtydligat hur detta kan ske, för biståndshandläggare och utförare.

Vad gäller samrådsskyldighet är det stadens tolkning av lagstiftning och rättspraxis att det finns samrådsskyldighet beträffande utformning av insatser, men inte beträffande kostnad staden har för insatser i egen regi eller för vilket pris som utges till en privat utförare. Frågan om



samrådsskyldighet beträffande Stockholms stads medelstilldelning till LSS-verksamheter har vid ett flertal tillfällen prövats genom laglighetsprövning i domstol. Domstolen har därvid slagit fast att staden uppfyller samrådsskyldigheten genom den struktur för samrådsförfarande staden har, med handikappråd knutna till kommunstyrelsen och samtliga nämnder.

När det gäller utformning av insatser är staden skyldig att efter biståndsbedömning till den enskilde tillhandahålla insatser utifrån de förutsättningar som finns i socialtjänstlagen respektive LSS. I samband med biståndsbedömning och utredning sker samråd om utformning. Om den enskilde är missnöjd med beslutad insats kan beslutet överklagas genom förvaltningsbesvär. Staden har ett väl utvecklat system för uppföljning av insatsernas kvalitet. Är en enskild inte nöjd med kvaliteten i utförande så kan man förutom att ta upp saken med biståndshandläggare också vända sig till socialstyrelsen.

4. *Enligt 6 § LSS ska den enskilde ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Av bl a ett inkommet klagomål till Länsstyrelsen framkommer det att ersättningen utifrån funktionsnivåbedömningen kommer att ha en direkt påverkan på genomförd insats. Hur säkerställer nämnden den enskildes inflytande och medbestämmande om den enskilde och/eller dennes företrädare inte är delaktiga vid funktionsnivåbedömningen som är grunden för ersättningen till verksamheten?*

I kommunfullmäktiges beslut från maj 2008 om ”Ersättningssystem samt övergripande handläggning av den enskildes val i valfrihetssystem inom omsorgen enligt LSS om personer med funktionsnedsättning”, konstateras att stadsdelnämnderna i ett valfrihetssystem måste skapa så likvärdiga förutsättningar som möjligt för utförare i egen regi och enskilt drivna verksamheter. Genom införandet av LSS-peng, som ska täcka kostnader för omsorgsinsatsen och som är lika för alla utförare, ges lika förutsättningar att bedriva boende och daglig verksamhet oavsett regiform.

Naturligtvis påverkar kostnadsbedömningar generellt sett kvalitet men förvaltningen vill här peka på att en kommun trots allt också är skyldig att ha kontroll över sina kostnader. Därför är det nödvändigt att verksamheterna väger in kostnader vid bedömning av en insats utformning.



I LSS framhålls den enskildes möjlighet att påverka utformning av insats. Även om den enskilde således ska ha stora möjligheter att påverka utformning av LSS-insatser, finns det i rättspraxis flera exempel på avgöranden där det framgår att valfriheten får vägas mot kostnadsaspekter och praktiska möjligheter. Därtill kan beträffande socialtjänstlagen konstateras att det bl a i prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag mm, anges följande: ”Vid en bedömning av vilken insats som kan komma ifråga måste en sammanvägning göras av olika omständigheter såsom den önskade insatsens lämplighet som sådan, kostnaderna för den önskade insatsen i jämförelse med andra insatser samt den enskildes önskemål. Det kan enligt regeringens mening inte finnas en obegränsad frihet för den enskilde att välja sociala tjänster oberoende av kostnader”.

Alla kommuner har någon form av kostnadsbedömning vad gäller både insatser som utförs i egen regi och som upphandlas från enskilda utförare. Enligt förvaltningens mening gäller samverkansskyldigheten inte dessa kostnadsbedömningar utan samverkan och medbestämmande avser vad som ingår i insatsen, utformning och kvalitet. Samverkan beträffande det sistnämnda sker med biståndshandläggare och inte med utredare vid bedömningskansliet. Detta understryks genom att bedömningskansliets underlag inte syftar till att påverka utformningen av insatser för enskilda. Det som nivåbedömningarna syftar till är att skapa underlag för tilldelning i budget för respektive stadsdelsnämnds hela verksamhetsgren.

Den enskildes inflytande och medbestämmande säkerställs genom den utformning som staden har för biståndsbedömning och uppföljning. Staden arbetar kontinuerligt med genomförandeplaner, uppföljning och kvalitetssäkring där samråd med den enskilde eftersträvas. Det i remissen aktualiserade systemet avser kostnadsbedömningar och det får konstateras att staden, vid jämförelse med andra kommuner, generellt ligger väl till vad gäller kostnader till verksamhetsområdet, exempelvis är kostnaderna för daglig verksamhet i Stockholm 900 kronor per dag och plats. Trots detta kan det förekomma oenighet om vilken ersättning som betalas för en insats. Som framkommer under punkten 2 har staden uppmärksammat att resursfördelningssystemets kostnadsnivåer för personer med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar behöver ses över. Förvaltningen delar inte uppfattningen att resursfördelningssystemet har inverkan som innebär brist i kvalitet i utförande av insats. Förekommer brister i enskild verksamhet eller i ett enskilt ärende så måste detta komma till ansvarig förvaltnings kännedom för att rättelse ska kunna ske. Härmed menas att

förvaltningen anser att det är mycket angeläget att eventuella klagomål framförs och konkretiseras. Det finns dock inte något av det som hitintills framförts, som innebär att resursfördelningssystemet i sig leder till brister.

Stadens ambition är att tillhandahålla god kvalitet i insatserna och utforma insatserna i samförstånd med den enskilde. Därutöver kan sammanfattningsvis konstateras att den enskilde till biståndshandläggare och tillsynsmyndigheter alltid kan framföra önskemål om bättre insatser eller begära kompletterande insatser, vilket kan prövas genom förvaltningsbesvär, om det inte betraktas som en kvalitets- och verkställighetsfråga.

5. *Var (biståndshandläggaren alt. bedömningskansli) ligger ansvaret för uppföljning och utvärdering av att insatsen till den enskilde ges utifrån den enskildes behov och de mål och kvalitetskrav som finns i tillämplig lagstiftning?*

Stadsdelsnämnderna ansvarar för myndighetsutövningen och genomför biståndsbedömningen samt ansvarar för att följa upp och utvärdera insatserna. Härvidlag har inte någon förändring genomförts.

6. *Har nämnden säkerställt att respektive ersättningsnivå är kostnadsriktigt beräknad, d.v.s. täcker de behov respektive ersättningsnivå avser. För att verksamheten ska ges förutsättningar att erbjuda den enskilde en verksamhet med god kvalitet och tillförsäkra den enskilde goda levnadsvillkor?*

Beträffande denna fråga får förvaltningen hänvisa till vad som ovan sagts om arbetet med genomförandeplaner, uppföljning och kvalitetssäkring. Hitintills har resursfördelningssystemet inte inneburit att staden har en undermålig kvalitet vad gäller LSS-insatser. Arbetet för att finna rätt prissättning pågår ständigt och förvaltningens uppfattning är att det inte finns fog för påstående om någon generell underprissättning.

7. *Vilka rutiner finns när någon (biståndshandläggare, enskild/företrädare, utförare eller annan funktion) anser att ersättningsnivån inte står i överensstämmelse med den enskildes individuella behov? Hur ser möjligheterna för omprövningar ut och vem beslutar om omprövning?*



De rutiner som finns för omprövning av ersättningsnivå benämns **förändrade behov** samt **särskild redovisning**.

Förändrade behov: Den enskildes omvårdnadsbehov kan under tid förändras såväl på grund av minskat behov såsom ett ökat behov. Förändringar som är varaktiga och omfattande och som kan antas ge en förändrad nivåbedömning, ska tas upp av biståndshandläggaren med utredaren vid bedömningskansliet. Utredaren vid bedömningskansliet kan därefter göra en korrigering av ersättningsnivån.

Särskild redovisning: Särskild redovisning kan komma ifråga för de personer som har mycket speciella behov med krav på hög bemanning och vars kostnader inte täcks inom nivåsystemet. Stadsdelsnämnderna kan i dessa fall få kostnadstäckning för de högre kostnaderna. Utredaren vid bedömningskansliet gör därvid en sammanvägning utifrån följande kriterier:

- Funktionsnedsättning/beteende
- Bemanning i boendet eller den dagliga verksamheten – vidtagna åtgärder som schematekniska lösningar, handledning, utbildning och särskilt avdelad personal.
- Miljö – hur är den inre miljön (bostaden dagliga verksamheten) och den yttre miljön anpassad.
- Den enskildes historik
- Kostnadskalkyl.

8. *Kan en verksamhet som gått in i LOV i Stockholms stad tacka nej till en brukare alternativt säga upp placeringen utifrån att verksamheten finner att ersättningsnivån inte överensstämmer med den enskildes stödbehov och därför inte kan ge den enskilde en individuellt anpassad insats med god kvalitet? Har nämnden analyserat risker och ev. konsekvenser för den enskilde utifrån beskrivningen ovan? Redogör för resultatet och ev. vidtagna åtgärder.*

I kommunfullmäktiges beslut om valfrihet inom LSS-verksamheterna ingick även ett uppdrag till socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden som innebar att en central förmedlingsgrupp skulle organiseras. Den centrala förmedlingsgruppens uppdrag är att förmedla bostäder, korttidshemsplatser samt daglig verksamhet. Förmedlingen innebär att den enskildes behov och önskemål matchas med det utbud som finns på utförarsidan. Till sin hjälp



har förmedlingsgruppen uppgifter i en så kallad utförarkatalog där alla uppgifter om utföraren finns angivna, t ex inriktning, metoder, fysisk utformning av bostaden/dagliga verksamheten, tillgänglighet avseende kommunikationer etc. När den enskildes behov och önskemål står i överensstämmelse med vad en viss utförare kan erbjuda, erbjuds den enskilde bostaden eller den dagliga verksamheten.

Den redovisade processen är ett led i att effektivisera och förenkla verkställigheten av den enskildes egna val och utgör ingen del av myndighetsutövningen. Utredning och beslut samt uppföljning och utvärdering av insatsen är fortsatt ett ansvar för biståndshandläggaren vid aktuell stadsdelsnämnd.

Utföraren har ingen möjlighet att tacka nej till den erbjudna personen med hänvisning till ersättningsnivå eller något annat skäl. Som tidigare nämnts är det utförarens ansvar att redogöra för sin profil i utförarkatalogen och när den stämmer med den enskildes önskemål och behov ska det inte finnas skäl för utföraren att tacka nej. Villkor för att förtydliga dessa förutsättningar kommer att förtydligas i LOV-systemets underlag.

Förvaltningen är väl medveten om de lagstadgade kraven på kontinuitet i de insatser som ges inom verksamhetsområdet. Det finns inte någon förändring vad gäller ambitionen att uppfylla dessa krav.

Avslutningsvis får konstateras att så vitt förvaltningen känner till utifrån uppföljningar mm så uppfyller stadens verksamheter kraven på kontinuitet och kvalitet. De uppföljningssystem som finns tillgodoser generellt sett krav på framtida kvalitetssäkring mm. Oavsett detta så pågår ett kontinuerligt förbättringsarbete för att uppmärksamma eventuella brister.

Bilaga: Länsstyrelsen i Stockholms Län – Remiss (7011-09-081812)