

PM 2016:150 RVI (Dnr 159-1165/2016)

Förslag till Socialstyrelsens föreskrifter om statsbidrag till verksamhet med personligt ombud

Remiss från Socialstyrelsen

Remisstid den 16 september 2016

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Förslag till Socialstyrelsens föreskrifter om statsbidrag till verksamhet med personligt ombud” hänvisas till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Åsa Lindhagen anför följande.

Ärendet

Socialstyrelsen har remitterat ett förslag till föreskrifter om statsbidrag till verksamhet med personligt ombud till staden.

Sedan år 2000 har uppbyggnaden och utvecklingen av verksamhet med personligt ombud pågått. Fram till och med den 1 januari 2014 var verksamheten med personligt ombud i stort oreglerad och fördelningen av statsbidraget skedde genom regeringsuppdrag. Den 1 augusti 2013 trädde förordningen (2013:522) om statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar (förordningen) i kraft och tillämpades första gången i fråga om statsbidrag för år 2014.

Förordningen innehåller bestämmelser dels om statsbidraget, dels om själva verksamheten med personligt ombud. Socialstyrelsen har bemyndigande att meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av förordningen (16 § förordningen). Hittills har Socialstyrelsen inte meddelat sådana föreskrifter.

Kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud kan ansöka om statsbidrag enligt förordningen. Det är respektive länsstyrelse som fattar beslut om och fördelar statsbidraget till kommunerna samt rekviderar medlen från Socialstyrelsen. Socialstyrelsen ansvarar för att i samverkan med länsstyrelsen och kommunerna utveckla och stödja verksamheten med personligt ombud. Bland annat ska Socialstyrelsen årligen lämna en lägesrapport till regeringen om utvecklingen av verksamheten med personligt ombud och en ekonomisk redovisning för det föregående året.

Mot bakgrund av detta föreslår Socialstyrelsen föreskrifter för att, bland annat, se till att samtliga medel som är avsatta av regeringen för verksamheten personligt ombud kan fördelas, förenkla administrationen kring verksamheten och förbättra

kvalitén av insatserna. Några av förslagen är en harmoniserad fördelningsmodell, att statsbidraget ska bli riktat och alla länsstyrelser ska ha samma rutiner för redovisning.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret är i huvudsak positiv till Socialstyrelsens olika förslag om föreskrifter, som bland annat syftar till att samtliga resurser som har avsatts av regeringen för personliga ombud kan fördelas, att det görs på ett rättvist och relevant sätt i hela landet och att det ges förutsättningar för en vidareutveckling av tjänsten i framtiden.

Mina synpunkter

Genom personliga ombud kan några av våra mest utsatta medborgare få stöd i kontakter med myndigheter och hjälp att formulera eventuella behov av vård, stöd och service. De får ökade möjligheter att ta makten över den egna vardagen och kan leva ett mer självständigt liv. Ombuden är med andra ord mycket viktiga aktörer i välfärdskedjan, och brukarorganisationer menar att ombudens inrättande på 2000-talet har varit den enskilt mest betydelsefulla åtgärden för att förbättra vården och stödet till personer med psykisk funktionsnedsättning.

Enligt stadens årsrapport för verksamheten personligt ombud år 2015 har mer än 20 % av de hushåll som ansöker om tjänsten hemmavarande barn. Ombuden rapporterar att barnfamiljer och yngre personer är grupper som ökar markant bland deras klienter, samtidigt som de konstaterar att personer över 65 år knappt nyttjar tjänsten idag. Detta är en utmaning. I Stockholm ska alla ha tillgång till samhällets utbud av tjänster, stöd och service och möjlighet till inflytande, utefter egna förutsättningar.

Därför välkomnar jag att Socialstyrelsen, som har ansvar för att utveckla tjänsten personligt ombud, föreslår föreskrifter som syftar till att samtliga resurser som har avsatts av regeringen för personliga ombud kan fördelas, att det görs på ett rättvist och relevant sätt i hela landet och att det ges förutsättningar för en vidareutveckling av tjänsten i framtiden.

Tjänsten personligt ombud är inte lagbundet för kommunen utan kan ses som en komplettering av socialtjänstens insatser. Statens bidrag täcker cirka hälften av kostnaderna för en heltidstjänst, där nivån på bidraget, cirka 300 000 kr per tjänst och år, har varit konstant sedan i början av 2000-talet. Detta innebär att kommunen får stå för en allt större del av lönekostnaderna för personliga ombud, samtidigt som incitamenten för kommunerna att erbjuda stödinsatsen minskar över tid vilket i sin tur riskerar, trots ständigt ökande behov, att minska utbudet av personliga ombud.

Därför skulle jag välkomna att Socialstyrelsen undersöker möjligheten att förändra bidragsnivån och ge kommunerna bättre förutsättningar att anställa personliga ombud.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ” Förslag till Socialstyrelsens föreskrifter om statsbidrag till verksamhet med personligt ombud ” hänvisas till vad som sagts i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 8 september 2016

ÅSA LINDHAGEN

Bilaga

Remissen

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud kan ansöka om statsbidrag enligt förordningen. För att fördela statsbidraget använder alla länsstyrelser idag en fördelningsmodell som baseras på antal årsanställningar (heltid eller deltid) som personligt ombud som kommunen uppger i sin ansökan. Förordningen begränsar dock inte länsstyrelsens fördelning av medel till enbart antalet årsanställningar utan i förordningen anges att statsbidrag lämnas till en kommun som bedriver verksamhet med personligt ombud. Däremot ska länsstyrelserna enligt 9 § andra stycket förordningen rekvidrera medel hos Socialstyrelsen motsvarande antalet personliga ombud i länet. Det är Socialstyrelsen som beslutar hur stort statsbidrag som en årsanställning heltid som personligt ombud motsvarar. Länsstyrelserna har framfört till Socialstyrelsen att det föreligger behov att ta fram bestämmelser om en fördelningsmodell för fördelningen av statsbidraget i syfte att bland annat uppnå förutsebarhet i bidragsgivningen och uppföljningen av statsbidraget.

Mot bakgrund av detta föreslår Socialstyrelsen föreskrifter om en fördelningsmodell. Detta kommer att tydliggöra hur medel ska fördelas till kommunerna men också vad medlen får användas till, framför allt i förhållande till bestämmelsen om återkrav (15 § förordningen). Detta skapar förutsebarhet i bidragsgivningen för kommunerna. Förslaget innebär också att storleken på statsbidraget inte kommer vara beroende av vilket län kommunen tillhör samt att fördelningen och uppföljningen av statsbidraget kommer hanteras lika mellan länen.

Den föreslagna fördelningsmodellen är densamma som länsstyrelserna tillämpar idag, det vill säga antalet årsanställningar på heltid eller deltid som personliga ombud. Socialstyrelsen föreslår också att fördelningsmodellen kompletteras med att länsstyrelserna i sina beslut ska ange hur många årsanställningar personligt ombud, som respektive kommun har beviljats statsbidrag för. Det tydliggör för kommunerna vilket ändamål som medlen har lämnats och underlättar för länsstyrelserna och Socialstyrelsen att följa upp vad statsbidraget har använts till. En kommun som har haft färre årsanställningar (heltid eller deltid) som personligt ombud än vad som framgår av länsstyrelsens beslut om fördelning, föreslås redovisa detta.

I det system som tillämpas idag ansöker, beviljas och tilldelas kommunen medel samma år som bidragsåret. Kommuner kan också löpande under året ansöka om statsbidrag. Detta innebär flexibilitet i bidragssystemet. Enligt 9 § förordningen ska länsstyrelsen rekvidrera medel motsvarande antalet ombud i länet efter att de redovisat i enlighet med 12 § förordningen. Detta ska enligt 12 § förordningen ske senast den 1 mars året efter bidragsåret. Idag rekvidrerar dock länsstyrelsen medel från Socialstyrelsen under bidragsåret och inte i efterhand som förordningen anger. På detta sätt behöver varken kommunerna eller länsstyrelsen bekosta verksamheten med egna medel utan använda statsbidraget direkt.

Systemet med löpande ansökningar och att länsstyrelsen rekvidrerar medel under bidragsåret innebär att Socialstyrelsen innan bidragsårets slut inte vet hur mycket medel som kommer att rekvidreras av länsstyrelsen. En konsekvens av denna bristande förutsägbarhet är att alla medel som avsatts verksamheten av regeringen i regleringsbrevet inte fördelas. Socialstyrelsen föreslår därför att en ansökan om

statsbidrag ska ha kommit in till länsstyrelsen senast den 31 mars samma år som länsstyrelsen fördelar bidraget. Förslaget om ett sista ansökningsdatum innebär att länsstyrelserna kommer handlägga och fatta beslut om fördelning av statsbidraget vid ett tillfälle per år. Detta leder till en förenklad administration för både länsstyrelserna och Socialstyrelsen.

Ett sista ansökningsdatum innebär också att Socialstyrelsen på ett tidigare stadium än idag kommer att få information om hur många årsanställningar (heltid eller deltid) som personligt ombud, som har beviljats av länsstyrelserna. Socialstyrelsen har sedan tidigare fattat beslut om att 302 400 kr ska utgå för en årsanställning (heltid) som personligt ombud. Detta belopp har varit konstant sedan statsbidraget infördes i början av 2000-talet. I och med förslaget kommer Socialstyrelsen kunna fördela alla medel som har avsatts för verksamheten med personligt ombud.

Enligt 10 § förordningen ska kommuner som mottagit statsbidrag för verksamhet med personligt ombud redovisa hur föregående års statsbidrag har använts. Uppgifterna som ska redovisas lämnar utrymme för tolkning och i förordningen redogörs inte närmare vad som faktiskt ska redovisas. Ett exempel är 10 § 2 förordningen som bl.a. anger att kommunen ska redovisa vilka grupper som har fått stöd av personligt ombud. Det framgår dock inte vad som avses med grupper, till exempel ålder, kön, etnicitet eller funktionsnedsättning.

Tidigare har varje länsstyrelse använt sin egen blankett för redovisning av hur statsbidraget har använts. Dessa blanketter har till viss del utformats olika men en harmonisering har skett på senare år. För att säkerställa att Socialstyrelsen får in de uppgifter som förordningen kräver, att uppgifterna som kommunerna lämnar inte skiljer sig åt, till exempel hur grupper redovisas, och att uppgifterna har viss kvalitet föreslås föreskrifterna innehålla en särskild blankett som kommunerna ska använda för att redovisa hur statsbidraget har använts. Uppgifterna från den särskilda blanketten kommer bidra till att Socialstyrelsen kan vara ett bättre stöd till verksamheterna.

Den särskilda blanketten för redovisning innebär också att regeringen i sin tur kommer att få ett bättre underlag i den lägesrapport som Socialstyrelsen årligen ska lämna. Uppgifterna som hämtas in kommer även att fungera som underlag till arbetet i den beredningsgrupp som ska finnas enligt 13 § förordningen. Blanketten som föreslås är inte mer utförlig än vad som är nödvändigt utifrån vad kommunerna som erhållit statsbidrag ska redovisa till respektive länsstyrelse enligt 10 § förordningen.

Socialstyrelsen har under arbetet med att ta fram förslaget till föreskrifter kontinuerligt haft samråd med en arbetsgrupp bestående av länsstyrelserepresentanter och utredare från Socialstyrelsen. Socialstyrelsen har även vid ett flertal tillfällen träffat alla länsstyrelser för att informera om arbetet. Utöver detta har information getts och dialog förts med den beredningsgrupp som enligt 13 § andra stycket förordningen ska finnas. Slutligen har Socialstyrelsen i vissa specifika frågor varit i kontakt med kommuner för att inhämta information, till exempel rörande om en kommun har möjlighet att i sina system ta fram det faktiska antalet årsanställningar för deras personliga ombud.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 16 augusti 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontorets förslag till föreskrifter om statsbidrag till verksamhet med personligt ombud ska komplettera förordningen om statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud (SFS 2013:522). Bakgrunden till de föreslagna föreskrifterna är behovet av att förtydliga fördelningen av statsbidraget och att säkerställa att Socialstyrelsen får in de uppgifter som krävs för att följa upp, stödja och utveckla verksamheten med personligt om-bud.

Innehåll i och bakgrund till de förslag som föreslås beskrivs nedan med kommentarer från stadsledningskontoret.

En kommun måste inkomma med ansökan om statsbidrag till länsstyrelsen senast den 31 mars. I dagsläget kan ansökningar inkomma löpande under året. Länsstyrelserna rekviderar medlen från Socialstyrelsen. Dagens system innebär att Socialstyrelsen innan bidragsårets slut inte vet hur mycket medel som kommer att rekvireras av länsstyrelsen. En kon-sekvens av den bristande förutsebarheten är att alla medel som avsatts verksamheten av regeringen inte fördelas.

Personligt ombud är enligt stadsledningskontoret en viktig insats som syftar till att ge personer med långvariga psykiska funktionsnedsättningar särskilt stöd för att kunna ta tillvara sina rättigheter i samhället. Ett personligt ombud arbetar på uppdrag av den enskilde och fungerar som ett redskap för att stärka den enskildes tillit till sig själv och därmed få bättre kontroll och makt över den egna vardagen. Staden ser positivt på att ansökningsdatumet regleras då det innebär att Socialstyrelsen ges förutsättningar att fördela samtliga medel som regeringen avsatt för personligt ombud.

Länsstyrelsens fördelning av statsbidraget regleras tydligare. Länsstyrelsen ska enligt förslaget fördela statsbidraget med utgångspunkt i antalet årsanställningar på heltid eller deltid som personligt ombud. I länsstyrelsens beslut om fördelning ska det framgå hur många årsanställningar på hel- eller deltid som respektive kommun har beviljats statsbidrag för. Socialstyrelsen beslutar om storleken på statsbidraget per års-anställd.

I förordningen begränsas inte fördelning av medel till enbart antalet årsanställningar. Länsstyrelsen rekviderar dock medel för antalet personliga ombud i sitt län. Det förtydligande som görs innebär en ökad förutsebarhet i bidragsgivningen till kommunerna. För kommunerna innebär det en viss skärpning i vad medlen får användas till. Förslaget innebär att storleken på statsbidraget inte kommer att variera mellan länen. På så vill uppnås en likställdhet över landet. Syftet med att antalet årsanställningar ska framgå i länsstyrelsens beslut är att underlätta länsstyrelsernas och Socialstyrelsens uppföljning av vad statsbidraget har använts till. Fördelningsmodellen tillämpas redan idag av länsstyrelserna.

För staden innebär inte detta någon förändring enligt stads-ledningskontoret. Staden välkomnar förslaget att länsstyrelsernas bidrag blir lika stort över hela landet och föreslår att det ska finnas en samstämmighet mellan en kommuns invånarantal och antalet personliga ombud som kommunen kan få bidrag för. Det är viktigt att antalet personliga ombud inte blir för få men inte heller för många. En kommun med många personliga ombud kan välja att erbjuda den insatsen istället för biståndsbedömda insatser såsom boendestöd. Det kan vara fördelaktigt för en kommun att ha många person-liga ombud då det går att få statsbidrag för lönekostnaden. Personligt ombud ska dock inte ersätta biståndsprovade in-satser utan komplettera dessa.

Kommunens redovisning ska ske på en särskild blankett. I förordningen anges enbart vilka uppgifter kommunerna ska redovisa till Länsstyrelserna. Vissa uppgifter är vagt

formulerade och det leder till en spridning i vilka uppgifter kommunerna redovisar. I praktiken använder länsstyrelserna re-dan en gemensam redovisningsmall. Syftet med regleringen är att säkerställa att samtliga kommuner redovisar samma uppgifter för att öka möjligheterna till uppföljning och jämförelser.

Den blankett som föreslås används enligt stadsledningskontoret redan i dag av Länsstyrelsen i Stockholms län. Blanketten kommer att möjliggöra för Socialstyrelsen att ta fram nationell statistik och kunna göra jämförelser över landet. En gemensam blankett är en förutsättning för att kunna få tillgång till uppgifter som går att följa och jämföra över tid och mellan olika kommuner.

Vid bedömningen om en kommun är skyldig att återbetala statsbidraget ska särskilt beaktas om kommunen under bi-dragsåret haft färre antal årsanställningar än vad länsstyrelsen har beviljat statsbidrag för. Detta innebär ett förtydligande jämfört med förordningen där det regleras att kommunen är återbetalningsskyldig om bidraget helt eller delvis har använts för andra ändamål eller om kommunens redovisning till länsstyrelsen är bristfällig. Syftet med förtydligandet är att tydliggöra att statsbidraget lämnas för att finansiera årsanställningar som personligt ombud. Om kommunen har haft vakanser eller använt pengarna till något annat ändamål kan kommunen bli återbetalningsskyldig.

Personligt ombud är en verksamhet som stöttar individer som är utsatta och har svårt att tillvarata sina medborgerliga rättigheter. Att de medel som beviljas till personligt ombud verkligen används till ändamålet är enligt stadsledningskontoret av hög vikt. Regleringen innebär att det blir tydligt på alla nivåer i organisationen vad medlen är avsatta för och måste användas till.

I övrigt vill stadsledningskontoret framhålla att verksamheten med personligt ombud syftar bland annat till att få myndigheter att samverka utifrån den enskildes behov. En ledningsgrupp ska enligt förordningen bestå av representanter för kommunen, landstingets primärvård och psykiatri, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Socialstyrelsen har uppmärksammat att det förekommer att vissa lednings-grupper saknar några av de obligatoriska representanterna. I Stockholm finns flera områdeskontor som bedriver verksamhet med personligt ombud, var och ett med sin egen ledningsgrupp. Samtliga områdeskontor saknar representanter från primärvården.

En av orsakerna är att det finns många olika aktörer som bedriver primärvård i Stockholm. Det är svårt för en aktör att representera all primärvård i en ledningsgrupp. Dessutom bedrivs primärvården av en mängd landstingsfinansierade privata aktörer. Socialstyrelsen skriver att kommunen ska fastställa de rutiner som behövs för att möjliggöra att sam-verkan mellan berörda huvudmän kommer till stånd samt hur ledningsgruppens arbete ska utföras. Om det visar sig att rutinerna inte är ändamålsenliga för att säkra verksamhetens kvalitet ska de förbättras. Därför bedömer Socialstyrelsen inte att detta behöver regleras särskilt i det aktuella förslaget till föreskrift.

Då samtliga områdeskontor i Stockholm har svårigheter att hitta representanter till ledningsgrupperna vore det enligt stadsledningskontoret önskvärt om denna fråga gick att reglera ytterligare. Det har visat sig svårt att få en önskvärd situation enbart genom att förbättra rutinerna. Det finns också en inbyggd problematik i att kommunen på egen hand ska fastställa rutiner som gör att samarbetet med andra myndigheter kommer till stånd.

Stadsledningskontoret anser att det generellt sett finns en del nackdelar med riktade statsbidrag. Fördelen med generella istället för riktade statsbidrag är att det då finns möjlighet att långsiktigt bygga upp en väl avvägd verksamhet utan att styras av tillfälliga inkomstkällor. Riktade statsbidrag med krav på uppföljning skapar också administration för de som har kontrollansvaret.

Förslaget innebär en detaljerad uppföljning av brukare. För Stockholm kommuns del som består av fjorton olika stads-delar är det i nuläget inte känt om informationen som efter-frågas finns att tillgå. Det hade krävt en egen analys av socialtjänst-systemet.