



Handläggare: Solveig Blid
Telefon: 08-508 10 320

Till
Östermalms stadsdelsnämnd

Remiss om införande av valfrihetssystem inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning, enligt SoL och LSS

Förslag till beslut

Stadsdelsnämnden godkänner och överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen till kommunstyrelsen.

Göran Månsson
stadsdelsdirektör

Inger Outzen
tf avdelningschef

Sammanfattning

Kommunfullmäktige har i budgeten för 2007 beslutat att valfriheten ska öka och att staden ska skapa förutsättningar att ge invånarna så stor valfrihet som möjligt. Stadsledningskontorets förnyelseavdelning har utarbetat ett förslag på valfrihetssystem för en rad insatser enligt socialtjänstlagen (SoL) och lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), som enligt förslaget ska införas fr.o.m. 2009-07-01.

Stadsdelsnämnden har fått en remiss från kommunstyrelsen avseende det av stadsledningskontorets förnyelseavdelning utarbetade förslaget. I förslaget ingår både insatser för personer aktuella inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning och inom socialpsykiatri. De insatser som är berörda av förslaget är enligt SoL; bostad med särskild service, såsom gruppboende och serviceboende, stödboende, boendestöd, daglig sysselsättning och 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 samt daglig verksamhet.

Berörda handikapporganisationer har inbjudits att delta i dialogmöten och fått komma med synpunkter på det pågående arbetet. Information har också getts till kommunstyrelsens handikappråd.

Synpunkter på förslaget från förvaltningen redovisas i följande tjänsteutlåtande.



Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom Socialtjänsten.

Det lokala handikapprådets ledamöter har getts möjlighet att yttra sig över förslaget men har meddelat att de vill invänta synpunkter från Handikappföreningarnas samarbetsorgan i Stockholms stad (HSO) i frågan. Några synpunkter på förslaget, från det lokala handikapprådet, har därför inte inkommit under remisstiden.

Bakgrund

Kommunfullmäktige har i budgeten för 2007 beslutat av valfriheten ska öka och att staden ska skapa förutsättningar för att ge invånare så stor valfrihet som möjligt. Stadsledningskontorets förnyelseavdelning har utarbetat ett förslag på valfrihetssystem för en rad insatser enligt SoL och LSS, gällande insatser både för personer aktuella inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning och inom socialpsykiatrin. Förslaget ska enligt planerna införas fr.o.m. 2009-07-01.

Stadsdelsnämnden har fått en remiss från kommunstyrelsen avseende det av stadsledningskontorets förnyelseavdelning utarbetade förslaget.

Omsorgen om personer med funktionsnedsättning är på Östermalms stadsdelsförvaltning organiserad inom Enheten för personer med funktionsnedsättning och Socialpsykiatriska enheten.

Inom omsorgen för personer med funktionsnedsättning är socialtjänstlagen den grundläggande lagen, som alla omfattas av. För vissa personer med funktionsnedsättning ges ett utökat stöd genom LSS. För att få rätt till insatser enligt LSS ska en prövning göras av om den enskilde tillhör någon av lagens tre personkretsar.

I staden finns inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning ett valfrihetssystem för insatserna personlig assistens, stödfamilj och familjehem enligt LSS och kontaktperson enligt SoL.

De insatser som är aktuella och som stadsledningskontoret föreslår ingå i det nya valfrihetssystemet är:

1. Enligt socialtjänstlagen (SoL)
 - Bostad med särskild service, såsom gruppboende och serviceboende
 - Stödboende
 - Boendestöd



- Daglig sysselsättning
2. Enligt lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (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

Som mål för valfrihetssystemet anges följande:

- 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. De enskilda individernas valfrihet gör enligt förslaget att såväl offentliga som privata utförare får ett starkare intresse av att vara lyhörda för invånarnas önskemål och krav.

De personer som har ett mycket stort omvårdnadsbehov, där dygnersättningen ofta är avsevärt mycket högre än den högsta nivån i resursfördelningssystemet och antalet utförare som kan erbjuda efterfrågad service är begränsad, bedöms i förslaget blir svåra att inkludera i ett valfrihetssystem.

Berörda handikapporganisationer har inbjudits att delta i dialogmöten och fått komma med synpunkter på det pågående arbetet. Information har också getts till kommunstyrelsens handikappråd.

Det pågår f.n. en statlig utredning om införande av en ny s.k. valfrihetslag, som ska kunna tillämpas i ramavtalsupphandlingar inom vård- och omsorgsområdet. Det kan i denna lag komma att finnas utrymme för nytänkande på flera plan, bl.a. igenom löpande möjligheter för verksamheter till in- och utträde på ett sätt som inte är möjligt med dagen upphandlingslagstiftning.

Aktuella valmöjligheter

Inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning finns i staden i dagsläget gemensamma ramavtal tecknade för bostad med särskild service för vuxna med psykisk funktionsnedsättning, korttidsvistelse för barn/ungdom och vuxna, bostads med särskild service för barn och ungdom samt daglig verksamhet för personer med funktionsnedsättning. Staden köper också platser utan ramavtal, enligt LSS.



Entreprenader finns i dagsläget i staden bara för boende för personer med funktionsnedsättning. Inom socialpsykiatri saknas helt entreprenader. I nämndernas aktivitetsplaner för upphandling och konkurrensutsättning ingår upphandling av verksamheter för både målgrupperna.

I den aktivitetsplan som utarbetats inom Östermalms stadsdelsförvaltning för upphandling och konkurrensutsättning ingår gruppboende och daglig verksamhet för personer med funktionsnedsättning, gruppboende, stödboende, boendestöd och arbetsverksamhet inom socialpsykiatri.

Om valfrihetssystemet

Enligt förslaget innebär valfrihetssystemet:

- Att brukare som beviljats bistånd till insats enligt LSS eller SoL ska ha stort inflytande över vem som ska utföra den beviljade insatsen. Valet ska gälla alla verksamheter som ingår i valfrihetssystemet och ska inte begränsas till en viss stadsdel.
- Att valfriheten gäller den insats som beviljas i biståndsbeslutet. Det innebär t.ex. att om behovet avser en speciell kompetens eller omsorg så begränsas valmöjligheten till de utförare som kan erbjuda den insatsen.
- Att invånarna genom valfrihetssystem får nya vägar att påverka kommunens serviceutbud. Personer med likartade behov får också möjlighet att välja service på lika villkor.

Förutsättningar för valfrihetssystemet

Bland de förutsättningar som kartlagts för införande av valfrihetssystemet anges bl.a. följande:

- Valfrihetssystemet ska innehålla ett rikt utbud av inriktningar
- Att det finns utbud av olika alternativ och som stämmer någorlunda med efterfrågan, både vad gäller antal platser och inriktning. Då målgruppens behov är mycket komplexa måste det finnas ett brett utbud av lösningar/valalternativ.
- Att det finns ett system i vilket lediga platser och tillgängliga alternativ blir synliga för handläggarna. Det måste också gå att överblicka behovet inom staden i syfte att kunna planera utbyggnad av boenden.
- Att alla aktörer inom valfrihetssystemet ska finnas presenterade på ett, för brukarna och deras anhöriga, lättillgängligt sätt. Kvalitetsredovisningar och resultat från brukarundersökningar ska redovisas för respektive insats.
- Att valfriheten blir synliggjord och marknadsförd, så att den blir känd och lätt för alla berörda att förstå och förhålla sig till.
- Information om systemet internt framförallt hos medarbetare som berörs mest.



- Utbildning av berörd personal i systemet och på vilket sätt valfriheten kommer att påverka arbetet.
- Utveckling av IT-stöd vari information ska finnas om t.ex. lediga platser, vilket förutsätter en koppling till planerings- och rapporteringssystemet.
- Ett förstärkt samordnat ansvar över stadens samlade behov av boende inom specifika funktionshinderområden.
- Riktlinjer behövs gällande samordning och samsyn avseende kommersiella villkor, nivåer på krav, avtalstid etc. vid upphandling och konkurrensutsättning. Det poängteras att upphandling av stadens egna verksamheter ökar mångfalden men inte antalet platser.

Aktuellt utbud av verksamheter

För korttidshem enligt LSS finns f.n. ett relativt varierat utbud av vårdgivare med olika inriktningar och utbud, som stämmer ganska bra med efterfrågan.

Gällande bostad med särskild service för vuxna är behov av nya lägenheter större än nuvarande bestånd. Behov finns också av nya lägenheter som ersättning för lägenheter enligt äldre norm. Utbyggnaden pågår men ett fortsatt utbyggnadsbehov av ca 200 lägenheter beräknas gälla. Hänsyn bör tas till att brukarnas syn på hur de vill bo förändras över tid och eget boende med personalstöd är en boendeform som allt oftare föredras framför gruppboende.

Avseende daglig verksamhet enligt LSS motsvarar utbudet relativt väl efterfrågan. Såväl variation i verksamheternas inriktning som både privata och egna utförare finns också. Utvecklingsbehov finns i form av verksamhetsformer och aktörer som har som mål att personer med funktionsnedsättning ska komma in i lönearbete.

För daglig sysselsättning enligt SoL så motsvarar antal platser ganska väl efterfrågan och de personer som har rätt till biståndet daglig sysselsättning får det. Ett utvecklingsbehov finns av att den enskilde i större omfattning ska kunna styra över valet av arbete, sysselsättning eller utbildning, av individuellt anpassade sysselsättningar och av att bryta den rådande begränsningen till verksamheter inom den egna stadsdelen.

För vuxenboende, både enligt LSS och SoL, finns behov av ytterligare platser. Det pågår i staden en utbyggnad av nya bostäder men beståndet av bostäder motsvarar ändå inte behoven. Vid fördelning av bostäder enligt LSS finns p.g.a. platsbrist en prioriteringsordning, utefter vilken tilldelning av bostäder sker. Det arbete som förmedlingsgruppen för närvarande utför, där bostäder förmedlas inom ett lokalt



område i staden, ligger enligt förslaget inte i linje med intentionerna med valfrihetssystemet.

Som en metod för att skapa förutsättningar för både ökat utbud och mångfald av leverantörer anges ramavtalsupphandlingar, d.v.s. upphandling av tillgång till platser i befintliga, privat drivna boenden. Ju fler privata aktörer staden har avtal med, desto större blir utbudet och mångfalden. Stora fördelar finns med att upphandla ramavtalen gemensamt för hela staden. Med central upphandling följer även uppföljningsuppdrag.

F.n. saknas stadsövergripande ramavtal inom bostad med särskilt stöd för vuxna enligt LSS, där pågår nu en gemensam ramavtalsupphandling av boenden och daglig verksamhet enligt LSS.

System för ersättningen

Som det viktigaste för ett valfrihetssystem anges att den enskilde får välja, att det finns ett utbud att välja mellan och att valalternativen har en hög kvalitet på omsorg och standard.

I förslaget anges att ett valfrihetssystem kan- men måste inte – innehålla fasta ersättningsnivåer. Valfriheten stärks av att den ersättning som betalas till utförarna är lika stor för alla som erbjuder likvärdiga tjänster. Det är då inte möjligt för beställaren att styra mot utförare som erbjuder billigare tjänster. Det skapar även förutsättningar för lika villkor mellan verksamheter som drivs i egen regi, privata utförare och till entreprenörer.

Som en viktig aspekt i ett valfrihetssystem anges att systemet inte får vara kostnadsdrivande. Med ett i förväg fastställt ersättningssystem har staden möjlighet att förutse kostnaden för omsorgen.

I förslaget anges att det finns fördelar med att koppla en ersättning till det nya resursfördelningssystem som tagits fram för insatser enligt LSS.

Den del av omsorgen som omfattar insatser enligt SoL saknar liknande nivåbaserat resursfördelningssystem, men det anges i förslaget uppenbara fördelar med att ett ersättningssystem för SoL-insatser utifrån samma principer som för LSS.

Övrigt

I förslaget föreslås att stadsledningskontoret får i uppdrag att utreda att antal frågor vidare, t.ex. frågan om kostnader för transporter till och från daglig



verksamhet. Ett valfrihetssystem kan påverka de redan i dag höga kostnaderna för transporter till och från dagliga verksamheter, som är svåra att förutse på förhand. En annan fråga som särskilt ska belysas är hur införande av valfrihetssystemet påverkar ansvarsgränser och överenskommelser med landstinget.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen sympatiserar med den övergripande ambitionen att brukaren själv ska få välja vem som ska utföra den tjänst/det bistånd som är aktuellt, i så hög grad som möjligt. Ett valfrihetssystem ger den enskilde möjlighet att på ett annat sätt än tidigare välja en inriktning på den tjänst som ska utföras, och inte vara så beroende av service i t.ex. den egna stadsdelen.

På grund av funktionsnedsättningens karaktär hos de aktuella målgrupperna kan emellertid den enskildes förmåga att själv välja utförare vara begränsad. I dagsläget har den enskilde möjlighet att få stöd i sitt val både av närstående och av sin handläggare, som har goda kunskaper om både den enskildes omvårdnadsbehov och utförarverksamheternas kompetens i relation till den enskildes behov. Det kan vara viktigt i att i ett valfrihetssystem för målgrupperna ges möjlighet för stöd av handläggare i valsituationen.

En förutsättning för att valfrihetssystemet ska fungera är att det har en begränsning. Av utredningen framgår inte om den enskilde ska ges möjlighet att välja bland ett obegränsat antal alternativ, d.v.s. utanför ramen av ett valfrihetssystem. Om så är fallet ifrågasätter förvaltningen om det är hållbart.

Förvaltningen ser som en möjlighet att ange gränser för valfrihetssystemet genom att ramavtal träffas med olika utförare och att valmöjligheten begränsas inom dessa ramavtal. Nuvarande ramavtal kan innebära olika ersättning till utförare. Förvaltningen bedömer att en förutsättning för ett fungerande valfrihetssystem är att det medför ett enhetligt ersättningssystem för samtliga insatser som omfattas av förslaget. Systemet ska innebära att samtliga utövare av en viss tjänst har likadana kommersiella villkor och får samma ersättning. Det kan vara ett sätt att undvika att systemet blir kostnadsdrivande. En fast ersättning för en tjänst, ev. i form av ett ”pengsystem” kan vara en bra lösning. En koppling till det nya ersättningssystemet för insatser enligt LSS är helt i linje med vad förvaltningen förespråkar. Det pengsystem som används för ersättning till skolor och förskolor kan vara en annan utgångspunkt.

Förvaltningen bedömer att behov finns av att utveckla kriterier för innehållet i valfrihetssystemet. I dagsläget finns inom bostad med särskild service en viss



profilering av t.ex. gruppboenden. Bl.a. finns boenden riktade till personer med autism och Aspergers syndrom. Denna profilering är funktionell för verksamheten och gynnar de boende genom att personer med t.ex. Aspergers syndrom har delvis liknande problem och större förståelse för varandras sätt att vara än vad som sannolikt skulle vara fallet om de bodde tillsammans med personer med en helt annan problematik. Denna profilering fungerar enligt förvaltningens bedömning mycket bra och det vore bra om denna möjlighet kan behållas även inom ett valfrihetssystem. Om den enskilde ska kunna välja vilket gruppboende som helst, utifrån t.ex. ett geografiskt perspektiv, så kommer det att kräva en mycket stor individuell anpassning av de verksamheter som blir berörda, som kan bli både mycket kostsamma och inte lämpliga för övriga boende i bostäderna eller ur verksamhetsperspektiv. Förvaltningen ifrågasätter det lämpliga i att utifrån de förutsättningarna få välja vilket boende, t.ex. gruppboende som helst.

Valfrihetssystemet kan innebära en viss omflyttning av brukare över staden, eventuellt en tendens till att många i målgruppen, precis som andra, vill bo i innerstaden. En översyn av regler för både ärendansvar och övergångsregler för brukare som flyttar, kan behövas.

Valfrihetssystemet förutsätter, som det också poängteras i förslaget, att det finns tillgång till fler bostäder för målgrupperna. För att kunna erbjuda en reell valsituation måste utbudet åtminstone motsvara efterfrågan och ev. t.o.m. att ett överskott av utbud och valmöjligheter behöver finnas för att kunna välja. Finns ett överskott av utbud och valmöjligheter måste regler för ett kösystem utformas.

Om valfrihetssystemet förutsätter ett överskott av utbud måste staden ta ställning till hur tomplatser ska finansieras. Om kostnaden ska belasta en enskild verksamhet eller stadsdel kan det slå mycket ojämnt eftersom brukarna kan ha en mängd olika preferenser för sina val.

Förvaltningen har tidigare, i samband med remissvar angående nytt ersättningssystem för insatser enligt LSS, föreslagit att det ska upprättas ett s.k. verkställighetskansli. Förvaltningen vill återigen aktualisera det förslaget. Verkställighetskansliets uppgift skulle vara att verkställa de beslut som handläggarna på stadsdelsförvaltningarna fattat, fördela platser och medel, utifrån fattade beslut. Arbetsfördelning skulle i så fall vara att handläggarna på förvaltningarna bedömer omvårdnadsbehovet och därefter lämnar över till verkställighetskansliet. Kansliet skulle också ha som uppgift att ha en helhetssyn på behovet av utbyggnad över hela staden, utifrån brukarnas behov.



Förvaltningen anser att det bör utredas vidare om de brukare med stora omvårdnadsbehov och en dygnersättning som är högre än högsta nivån i resursfördelningssystemet kan inordnas i valfrihetssystemet. En möjlighet kan vara att bedömningskansliet får befogenhet att vara suveräna i sin bedömning av omsorgsbehovet och därigenom kan styra ersättningsnivån. Om det finns ett, om än aldrig så litet, utbud att välja emellan skulle det kunna ge möjlighet till en valsituation, som inte är kostnadsdrivande. Fokus måste vara att den enskilde får rätt till den vård som behövs samtidigt som systemet inte får vara kostnadsdrivande, vilket kan bli fallet när utföraren kan få vilken ersättning som helst.

Valfrihetssystemet inom Daglig verksamhet får inte innebära en begränsning av den enskildes möjlighet till utveckling. Det måste finnas olika inriktningar på de valalternativ som finns till buds. Det bör också finnas en struktur för rörelse mellan olika verksamheter, som underlättar den enskildes framsteg. Det finns i dagsläget en tendens till likriktighet inom daglig verksamhetsområdet, traditionellt utformade verksamheter, där den enskilde blir kvar och möjligheterna till utveckling därmed begränsas. Det kan innebära att en person utan Daglig verksamhet har större möjlighet till framåtskridande eftersom den inte "sitter fast" i en verksamhet utan möjlighet till utveckling. Nuvarande system kan också innebära att en person med en lindrig funktionsnedsättning inte kan få tillgång till en stimulerande Daglig verksamhet eftersom utbudet är likriktat och anpassat till personer med mer omfattande funktionsnedsättning.

Förvaltningens förslag

Stadsdelsnämnden godkänner och överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen till kommunstyrelsen.

Bilagor

Remiss: Tjänsteutlåtande från stadsledningskontorets förnyelseavdelning om "Införande av valfrihetssystem inom omsorgen enligt LSS och SoL om personer med funktionsnedsättning" dnr 325-244/2008