



Handläggare: Carina Bessner
Telefon: 08 508 03 341

Till
Spånga-Tensta stadsdelsnämnd

Remissvar på Införande av valfrihetssystem inom omsorgen enligt LSS och SoL om personer med funktionsnedsättning

Förslag till beslut

Stadsdelsnämnden godkänner att som svar på remissen överlåta detta utlåtande.

Maria Häggblom
stadsdelsdirektör

Cathrine Önnestam
avdelningschef

Ärendets beredning

Ärendet har behandlats inom avdelningen för förskola, fritid och funktionshinder. Information om ärendet skedde i samverkansgruppen 2008 02 29. Avdelningsledningen har samlat enhetschefer från beställar- och utförarenheter, samt avdelningens biståndsbedömare för att hämta in synpunkter på ärendet. Handikapprådet har beretts möjlighet att diskutera remissen och lämna synpunkter vid rådets möte 2008 02 26. Synpunkter har också inhämtats från avdelningen individ och familj då ärendet också innefattar stöd till personer med psykiska funktionsnedsättningar.

Bakgrund

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 att möta stockholmarnas preferenser. Inom flera av de verksamheter som berör invånarna allra mest ska system för att underlätta valfriheten införas. I budgeten för 2007 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att utreda och föreslå system för valfrihet inom en rad områden. Omsorgen om personer med funktionsnedsättning är det område inom vilket stadsledningskontoret nu utreder och föreslår valfrihetssystem.

Sammanfattning

Stadsledningskontoret beskriver att valfrihetssystemet ska möjliggöra att brukare som efter biståndsbedömning beviljas stödinsats enligt LSS eller SoL ska beredas stort inflytande över vem som ska utföra den beviljade insatsen. Målet är att valfrihetssystemet ska innehålla ett rikt utbud av inriktningar och att både offentliga och privata utförare får ett starkare intresse av att vara lyhörda för invånarnas önskemål och krav. Alla aktörer inom valfrihetssystemet ska finnas presenterade på ett, för brukarna och deras anhöriga, lättillgängligt sätt.

I jämförelse med omsorgen om äldre där staden utvecklar valfrihetssystem, är det viktigt att förhålla sig till den komplexitet som präglar omsorgen om personer med funktionsnedsättning. Inom verksamheten ryms en rad olika diagnoser och funktionsnedsättningar i sig så varierade att det ofta behövs skraddarsydda, individuella lösningar. En inventering som stadsledningskontoret genomfört visar att ingen av landets kommuner ännu har infört ett valfrihetssystem inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning.

Omsorgen om personer med funktionsnedsättning regleras i huvudsak av två lagar, Socialtjänstlagen, SoL, och Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Socialtjänstlagen är den grundläggande lagen som alla omfattas av. För vissa personer med funktionsnedsättning ges ett utökat stöd i form av Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). För att efter behovsprövning få rätt till LSS ska den enskilde tillhöra någon av lagens tre personkretsar.

1. personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd
2. personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder
3. personer med fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd och service

I Stockholm kan omsorgen om personer med funktionsnedsättning organiseras inom två olika verksamhetsområden vilket också sker i stadsdelen Spånga-Tensta.



Verksamhetsområdet funktionshinder handlägger och organiserar stöd till personer med utvecklingsstörning, personer med förvärvade hjärnskador samt till personer med fysiska och medicinska funktionsnedsättningar. Stöd till personer med psykiska funktionsnedsättningar sker normalt inom ramen för Individ- och familjeomsorgen och benämns Socialpsykiatri. Inom båda dessa sker insatser utifrån såväl SoL som LSS.

I remissen om införande av valfrihetssystem föreslås följande insatser vara lämpliga att ingå i ett valfrihetssystem:

Insatser enligt SoL

- bostad med särskild service
- stödboende
- boendestöd
- daglig sysselsättning enligt SoL

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 enligt LSS

För vissa insatser råder redan valfrihet, varför dessa inte belyses närmare här. Exempel på sådana insatser är personlig assistans, stödfamilj och familjehem enligt LSS och kontaktperson enligt SoL.

I dagsläget finns det ett ganska varierat utbud bland korttidshemmen (LSS) och utbudet stämmer ganska väl med efterfrågan. Efterfrågan av barnboende har minskat under åren och efterfrågan stämmer ganska väl med utbudet. Efterfrågan på bostad med särskild service för vuxna (SoL, LSS) är många gånger större än utbudet av antal platser och inriktningar. Det är också troligt att lagstiftningens intentioner och nuvarande praxis kring normalisering och inkludering påverkar brukarnas syn på framtida boende. Utbudet av daglig verksamhet (LSS) överensstämmer relativt väl med efterfrågan, men socialtjänstförvaltningen anser att det finns behov av ytterligare verksamhetsformer och aktörer som har som mål att personer med funktionsnedsättning ska komma in i lönearbete. Daglig sysselsättning (SoL) bedöms vara tillfredsställande rent kvantitativt, men det finns ett konstaterat utvecklingsbehov för att i högre grad kunna erbjuda individuellt anpassade sysselsättningar och bryta stadsdelsbegränsningen.

Staden följer av kommunfullmäktige antagna principer för fördelning av bostad enligt LSS. I dagsläget förmedlas boende av geografiskt indelade



förmedlingsgrupper. Förmedlingsgruppernas arbete med tilldelning av plats på boende i den stadsdel eller i det område där brukaren har sin hemvist ligger inte i linje med intentionerna med valfrihetssystemet. En särskilt tillsatt utredare undersöker om förmedlingsgruppernas arbete kan utgöra ett hinder för valfriheten och kommer med förslag som syftar till att undanröja sådana hinder.

Valfriheten skall, utöver att gälla över hela staden, även kunna omfatta boenden och dagliga verksamheter utanför stadens gränser. Detta gäller inte bostad med särskild service för vuxna, eftersom det annat än i undantagsfall inte är möjligt för staden att köpa platser i andra kommuner.

Inom insatsen daglig verksamhet (LSS) anser stadsledningskontoret att det är en utmaning att ta sig an frågan om transport till och från verksamheten. År 2006 beräknas kostnaden för transporter till och från daglig verksamhet uppgå till cirka 10 % av den totala kostnaden för verksamheten. Med valfrihet inom daglig verksamhet ska det inte vara möjligt att lägga ekonomiska aspekter på den enskildes val. Med tanke på att ett av målen med valfrihetssystem är att det inte ska vara kostnadsdrivande har staden en svår ekvation att förhålla sig till.

Stadsledningskontoret föreslår att det när ett valfrihetssystem beslutats tas fram riktlinjer om avtalstider och kvalitetskrav som ska gälla för stadens fortsatta entreprenadupphandlingar inom området. Upphandling av ramavtal är en metod som anses skapa förutsättningar för ett ökat utbud samt en ökad mångfald och SLK föreslår att ramavtalsupphandlingarna ska vara centrala och bindande för stadens nämnder.

Ett valfrihetssystem kan men måste inte innehålla fasta ersättningsnivåer enligt SLK. Valfriheten stärks av att den ersättning som betalas till utförarna är lika stor för alla som erbjuder likvärdiga tjänster. Ett fastslaget ersättningssystem skapar även förutsättningar för lika villkor mellan verksamhet som drivs i egen regi, privata utförare och till entreprenörer. En mycket viktig aspekt i valet mellan fast ersättning (peng) och upphandlingar enligt traditionell modell är det faktum att valfrihetssystemet inte får vara kostnadsdrivande.

Stadsledningskontoret ser fördelar med att till det i staden framtagna resursfördelningssystemet för insatser enligt LSS koppla en ersättning som är lika oavsett regiform. SLK ser vidare uppenbara fördelar med att ersättningssystemet för SoL-insatser i möjligaste mån liknar det som ska gälla för insatser enligt LSS. Det finns inom staden ett antal personer med mycket stort omvårdnadsbehov.



Stadsledningskontorets bedömer att det blir svårt att inkludera dessa i ett valfrihetssystem.

Stadsledningskontoret föreslår att:

- ett valfrihetssystem inom omsorg om personer med funktionsnedsättning införs från och med 2009-07-01
- SLK tillsammans med socialtjänstförvaltningen uppdras att ta fram riktlinjer för detta
- kommunstyrelsen får i uppdrag att ta fram ett ersättningssystem och fastslagna ersättningar/nivåer
- kommunstyrelsen får i uppdrag att utreda och föreslå hur transporter ska hanteras i valfrihetssystemet
- SLK får i uppdrag att ansvara för framtagandet av de system som konstaterats vara nödvändiga för ett valfrihetssystem
- kommunstyrelsen ges i uppdrag att ta fram krav, utvärderingskriterier och kommersiella villkor att användas i kommande ramavtalsupphandlingar samt i de entreprenadupphandlingar som kommer att genomföras i enlighet med stadens policy för upphandling och konkurrens
- SLK ges i uppdrag att utreda hur införande av valfrihetssystemet påverkar ansvarsgränser och överenskommelser med landstinget
- SLK ges uppdraget att föreslå rutiner för handläggning av den enskildes val och att samordna detta med socialtjänstförvaltningen

Förvaltningens synpunkter

Inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning sker dagligen aktiva val på olika nivåer. Dels brukarens val av form för insatsen, kommunal eller privat och dels brukarens dagliga aktiva val inom den omsorgsverksamhet som bedrivs. Förvaltningen är positiv till att valfrihetssystemet omfattar fler insatser, men befarar att införandet kan komma att bli kostnadsdrivande. För att valfriheten ska bli verklig för brukaren krävs det ett väl utvecklat system för en överskådlig och lättillgänglig information om de olika valalternativen med beskrivning av innehåll och kvalitet. Det är också viktigt att informationssystemet är kopplat till det föreslagna planerings- och rapporteringssystemet så att både brukarna och biståndsbedömarna lätt kan följa tillgång och efterfrågan.

Efterfrågan på bostad med särskild service för vuxna (SoL, LSS) är mycket större än utbudet. Både det omedelbara behovet av lägenheter och behovet av växling från gamla till nya gruppboendestäder är stort. Det finns dessutom tecken på att dagens unga brukare i framtiden kommer önska andra boendeformer än dem som nu



erbjuds. Staden har som mål att erbjuda ett rikt utbud av utförare och lägenheter. Brukarna har ofta ett långvarigt behov och enskilda boenden kan vara fullbelagda under långa tider. Förvaltningen befarar att införandet av ett fullt utbyggt valfrihetssystem inom vuxenboende, som även möjliggör önskemål om bostadsbyte, kräver en överkapacitet av boenden som innebär en stor ekonomisk utmaning och riskerar att driva upp kostnaderna. Där vårdbehovet är som störst är LSS handläggarnas kompetens av större betydelse än valfrihetsaspekten för att säkerställa att rätt boendeform ska kunna erbjudas. För att lösa boendet för personer med funktionsnedsättning krävs ofta skräddarsydda, individuella lösningar som för med sig att boendena ofta specialiserar sig inom ett visst område. Förvaltningen anser att brukare därmed riskerar att inte ha full valfrihet i praktiken samt att det finns risk för att utförare kan komma att missgynna brukare som inte anses lönsamma.

Enligt förvaltningens verksamhetsprogram 2008 ska bistånd i form av daglig verksamhet enligt LSS utvecklas och utökas utifrån den enskildes behov och i samverkan med det lokala näringslivet leda till fler lönearbeten vilket också föreslås i remissen. Förvaltningen instämmer även med förslaget att biståndet daglig sysselsättning enligt SoL ska erbjuda individuellt anpassade sysselsättningar där individen kan styra över valet av arbete, sysselsättning eller utbildning.

Kostnaderna för transporter till och från daglig verksamhet var 2006 ca 42 miljoner kronor, vilket är ca 10 % av stadens totala budget för verksamheten. Förvaltningen anser att det är ett svårlöst dilemma att brukarna ska kunna välja verksamhet oberoende av avstånd, samtidigt som systemet inte ska vara kostnadsdrivande. Eftersom transportens längd påverkar kostnaden kan konsekvensen bli att verksamhetens innehåll och kvalitet påverkas av att en ökad del av utförarens resurser ska täcka kostnader för brukarens resa. LSS lagen innehåller enligt regeringsrätten ingen föreskrift om att resor till och från daglig verksamhet omfattas av insatser för särskilt stöd och service (Regeringsrättens Årsbok 1995 ref 45).

Förvaltningen understryker vikten av att befarad kostnadsutveckling särskilt utreds utifrån aspekter som till exempel: schablon för transport ingår i pengfördelningen, den valda utföraren ordnar och bekostar transporten.

Införandet av valfrihetssystem förutsätter att kvalitets- och affärsmässiga krav är gemensamma för hela staden. Förvaltningen är positiv till framtagandet av riktlinjer om avtalstider och kvalitetskrav för stadens fortsatta entreprenadupphandlingar och till att ramavtalsupphandlingar föreslås vara



centrala, till ett fast pris och med ett tydligt uppföljningsuppdrag. Det är av stor vikt att särskilt kvalitetskraven utarbetas i nära samarbete med representanter från stadens omsorgsverksamheter och i samråd med berörda handikapporganisationer.

Förvaltningen är positiv till att ett pengsystem införs i valfrihetssystemet för omsorgen om personer med funktionsnedsättning, och instämmer i att ett sådant system möjliggörs genom det nyligen genomförda nivåbaserade resursfördelningssystemet. Att ersättningen är lika stor för alla som utför likvärdiga tjänster skapar förutsättningar för lika villkor och minskar risken för ett ojämnt köpsläende mellan kommunen och andra utförare. Pengsystem tillämpas redan inom grundskolan och är på väg att genomföras inom förskolan och äldreomsorgen. Förvaltningen anser att det är lämpligt att sträva efter likvärdiga ersättningssystem inom staden och förordar att ersättningssystemet för SoL insatser i möjligaste mån utformas i enlighet med ersättningssystemet för LSS insatser.

Omsorgen om personer med funktionsnedsättning är komplex och rymmer en rad olika diagnoser och funktionsnedsättningar samt krav på individuella lösningar. Samhällsutvecklingen ställer också högre krav på handläggarna att kunna bemöta önskemål och att förklara förutsättningar. Biståndsbedömarnas roll har en avgörande betydelse i det nya systemet och förvaltningen anser det vara av stor vikt att frågor om ansvar, information, och system klargörs samt att biståndsbedömarna erbjuds riktad utbildning i hur deras arbete kommer att påverkas.

Förvaltningen är positiv till införandet av ett valfrihetssystem som ger den enskilde individen en ökad möjlighet att besluta om sitt eget vardagsliv, och har förhoppning om att beskrivna konsekvenser kan medverka till framtagande av ett valfrihetssystem som är både kostnadseffektivt och med god kvalitet.

Bilaga: Remiss om Införande av valfrihetssystem inom omsorgen enligt LSS och SoL om personer med funktionsnedsättning.