

Införandet av valfrihetssystem inom omsorgen enligt LSS och SoL för personer med funktionsnedsättning

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Ökad valfrihet införs inom boende med stöd i LSS från och med 1 juli 2009 och införande av valfrihetssystem med stöd i SoL införs från och med 1 januari 2010, i enlighet med vad som föreslås i föreliggande ärende.
2. Kommunstyrelsen får i uppdrag att ta fram ett ersättningssystem och förslag till ersättningar/nivåer eller annan utformning samt att föreslå hur transportkostnader ska hanteras. Vidare skall kommunstyrelsen föreslå den övergripande utformningen av handläggningen av den enskildes val.
3. Kommunstyrelsen ska tillsammans med socialtjänstnämnden ansvara för utbildningar av berörda personalgrupper.
4. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att ta fram anvisningar för kommande upphandlingar samt förslag på organisation för framtida ramavtalsupphandlingar.
5. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att fortsätta att utarbeta direktiv och riktlinjer för valfrihetssystem för personer med funktionsnedsättning i enlighet med föreliggande ärende.

Kommunstyrelsen beslutar, under förutsättning att kommunfullmäktige beslutar enligt ovan, för egen del följande

1. Stadsledningskontoret ges i uppdrag att ta fram alla de system som är nödvändiga för ökad valfrihet.
2. Stadsledningskontoret ges i uppdrag att utreda hur införande av valfrihetssystemet påverkar ansvarsgränser och överenskommelser med

landstinget.

3. Stadsledningskontoret ges i uppdrag att föreslå rutiner för handläggning av den enskildes val och att samordna detta med socialtjänstförvaltningen.

Föredragande borgarråden Sten Nordin och Ulf KristerSSon anför följande.

Ärendet

Kommunfullmäktige har i budgeten för 2007 beslutat att valfriheten för stockholmarna 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 för att möta stockholmarnas preferenser. Inom flera av de verksamheter som berör invånarna allra mest ska system för att underlätta valfriheten införas.

Föreliggande ärende utgör förslag till hur ett valfrihetssystem för en rad insatser enligt LSS (lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade) och SoL (socialtjänstlagen) inom omsorg om personer med funktionsnedsättning kan införas i Stockholms stad och ett förslag på inriktning för det fortsatta arbetet. Valet ska gälla alla verksamheter som ingår i valfrihetssystemet och inte begränsas till viss stadsdel.

I ärendet redovisas nuläget inom staden avseende omsorg om personer med funktionsnedsättning och förutsättningarna för införande av ökad valfrihet diskuteras samt förslag på inriktning på det fortsatta arbetet. Bland annat föreslås i ärendet att ett ersättningssystem ska tas fram, att IT-stöd ska utvecklas och utbildningsinsatser till berörd personal inom staden ska genomföras.

Målet med valfrihetssystemet är att:

- valfriheten för den enskilde ska öka,
- 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.

Beredning

Ärendet har remitterats till socialtjänstnämnden, kommunstyrelsens handikappråd, Stockholms Stadshus AB, ALMEGA, Handikappförbundens samarbetsorgan och samtliga stadsdelsnämnder. Micasa Fastigheter avstår från att lämna ett remissyttrande med hänvisning till att de frågor som tas upp i ärendet inte berör bolagets verksamhetsinriktning som fastighetsägare/förvaltare. ALMEGA och Handikappförbundens samarbetsorgan har ej inkommit med remissyttrande.

Kommunstyrelsens handikappråd välkomnar det helhetsgrepp som det remitterade förslaget innebär. Rådet har tidigare vid flera tillfällen påpekat att de självfallet är positiv till att även personer med funktionsnedsättning som behöver stödinsatser själva ska kunna bestämma hur behovet ska tillgodoses, av vem och i vilka former. Inom handikapprörelsen finns en rädsla för att pris- och vinsttänkandet tar över kvalitetsaspekterna, att valfriheten i praktiken kommer att få stå tillbaka för ekonomin och att upphandlingsförfarandet kommer att likna en utförsäljning av enskilda människor. Kommunstyrelsens handikappråd har tidigare betonat att trygghet och kontinuitet är grundläggande kvalitetskrav i all verksamhet som gäller personer med funktionsnedsättning och därmed för hur ett valfrihetssystem ska utformas. I ett system som förutsätter tidsbegränsade avtal är inbyggd en återkommande omprövning som skapar oro bland brukarna. Den måste tas på stort allvar.

Om Frittvalutredningens förslag genomförs kan betydelsen av avtalstidens längd minska eftersom varje utförare över tid alltid har rätt att ansöka om och bli en del av utbudet om denne uppfyller de uppställda kraven. Den regeln gäller givetvis även de utförare som redan bedriver en verksamhet. Kommunen ska enligt förslaget när som helst kunna häva ett avtal när utföraren bryter mot avtalskraven.

Formen med ramavtal tillstyrker kommunstyrelsens handikappråd. Den överensstämmer med det system som Frittvalutredningen har föreslagit och också med förslaget i tjänsteutlåtandet. Ramavtal ger kommunen möjlighet att knyta till sig intresserade utförare som uppfyller de av kommunen uppställda villkoren.

Särskild uppmärksamhet måste ägnas åt hur brukarinformationen utformas, så att personer med olika funktionsnedsättningar kan ta den till sig. Valfrihetssystemet får inte göra människor mer beroende av hjälp än de tidigare har varit utan bör tvärtom underlätta deras tillvaro.

Kommunstyrelsens handikappråd tillstyrker förslaget att framtagandet av lämpliga utförare sker centralt och att förteckningen blir bindande för stadens

nämnder. Dock anser rådet att det måste finnas en möjlighet för s.k. brukarkooperativ, föräldrakooperativ och, om brukarna så önskar, även personalkooperativ att driva verksamheter om de har förmåga att göra det med god kvalitet.

Skärholmens stadsdelsnämnd anser att förslaget om utbyggd valfrihet är positivt. Med fast ersättning ges stadsdelen större möjligheter att förutse kostnaden för omsorgen. Tidsperspektivet kring valfrihet för framförallt Bostad med särskild service bedöms dock vara för kort.

Förfrågningsunderlagen måste tydligt beskriva vilken kvalitetsnivå som krävs av utföraren och tydligt ange hur kvaliteten kan säkerställas och följas upp. Säkerhet, tillgänglighet och kontinuitet för brukarna bör viktas högt i anbudsförfarandet. En lägstanivå för kvalitet bör anges i förfrågningsunderlagen och vad som efterfrågas i framtiden av unga brukare.

Målgruppen är känslig för förändringar och därför måste förändringarna i samband upphandlingar enligt det nya valfrihetssystemet göras med stor känslighet för brukarnas behov av kontinuitet och trygghet.

Älvsjö stadsdelsnämnd är i huvudsak positiv till förslaget och konstaterar att stadsledningskontorets tjänsteutlåtande väl belyser den komplexitet som dessa frågor har. Det finns en rad frågor kvar att utreda för att valfrihetssystemet ska kunna genomföras på ett framgångsrikt sätt. Nämnden betonar vikten av att stadsledningskontoret får i uppdrag att fortsätta utredningen av förutsättningar och konsekvenser av valfrihetssystemet för att säkra en positiv utveckling.

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd är sammanfattningsvis positiv till att ett valfrihetssystem införs inom det aktuella området. Nämnden ser stora fördelar för brukaren i det att inflytandet över utformningen av insatserna som beviljas ökar. Förslagen inom upphandlingsområdet ses också positivt eftersom dessa enligt nämnden ökar både mångfald och utbud av aktörer. Nämnden anser dock att det kvarstår en rad frågor inför etableringen av ett valfrihetssystem, framförallt beträffande den komplexitet som präglar omsorg om personer med funktionsnedsättning, den enskildes val i praktiken samt ersättningsystemet.

Norrmalms stadsdelsnämnd är positiv till stadsledningskontorets förslag till valfrihetssystem i stora delar. Det gynnar kreativiteten hos personer med funktionsnedsättning och ger dem möjlighet att välja i likhet med andra samhällsmedborgare. Den enskildes inflytande blir på detta sätt ledstjärna i ett valfrihetssystem. Nämnden delar uppfattningen att valfriheten stärks av att den ersättning som betalas ut till utförarna är lika stor för alla som erbjuder likvärdiga tjänster samt att denna kopplas samman med den ersättning som betalas ut från bedömningskansliet när det gäller insatser enligt LSS och SoL.

Nämnden anser att upphandlingarna ska ske centralt istället för som föreslagits att varje stadsdelsnämnd bär detta ansvar. Det är viktigt att säkerställa att det finns ett utbud för alla typer av funktionsnedsättningar så att valfriheten kan bli en realitet för alla som behöver dessa insatser.

Södermalms stadsdelsnämnd är positiv till förslaget om valfrihetssystem inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning. Genom valfrihetssystemet är det tänkt att den enskilde ska få nya vägar att påverka kommunens serviceutbud.

En viktig förutsättning för ett valfrihetssystem är att det finns lättillgänglig information.

En annan viktig fråga i valfrihetssystemet är frågan om vem som väljer. Många personer med funktionsnedsättning har företrädare av olika slag, exempelvis gode män, vilket innebär att den enskilde inte alltid för sin egen talan. Det är angeläget att noga utvärdera hur det fria valet påverkar personer med nedsatt autonomi.

En svårighet i ett valfrihetssystem är att det kan vara svårt att påverka vilka som ska tilldelas boende i en specifik gruppbostad. Det är viktigt att de som bor tillsammans i en gruppbostad ges förutsättningar att få ett bra boende.

Av remissen framgår att stadsledningskontoret har i uppdrag att utreda förmedlingsgruppernas arbete. Förmedlingen av bostäder med särskild service bör enligt stadsdelsnämndens uppfattning ske centralt.

Lagstiftningen skiljer sig åt mellan SoL och LSS då den senare är en rättighetslagstiftning. Det borde dock inte vara något hinder att Stockholms stad skulle kunna arbeta på samma sätt för samtliga målgrupper som omfattas av LSS oavsett om de tillhör personkrets 1, 2 eller 3, även om flertalet av dem med psykiska funktionshinder oftast får biståndsbeslut enligt SoL.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd är positiv till att valfrihetssystemet omfattar fler insatser, men befärar 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.

Farsta stadsdelsnämnd instämmer i att alla hinder för valfriheten måste undanröjas. Nämnden vill uppmärksamma på att tidplanen för genomförandet kan bli lite för knappt tilltagen. Speciellt gäller detta utredningen av ersättningsnivåerna för SoL och utbildningsinsatserna.

Ett viktigt underlag för att valfrihet ska kunna råda är att den enskilde har tillgång till kvalitetsredovisningar och resultat från brukarundersökningar för respektive insats. Nämnden anser att brukarnas åsikter är en viktig del av utvärderingskriterierna och att ett enhetligt system över hur dessa sammanställs är önskvärt. Utöver detta är det också viktigt att informationen anpassas till brukarens nivå och att det ges möjlighet för brukare, som önskar, att göra studiebesök på olika enheter.

En samordnad upphandling inom staden kan bli nödvändig, i synnerhet inom socialpsykiatrins sysselsättningar där brukarantalet är begränsat och det kan vara svårt för respektive stadsdel att bedöma behovet.

Bromma stadsdelsnämnd anser att det är viktigt att staden uppmuntrar privata aktörer att etablera sig i Stockholm så att valfriheten kan säkerställas när det gäller boenden. Vidare så stämmer nämndens erfarenhet med de tecken som funktionshindर्सombudsmannen påtalat och som gäller val av boende och önskemål om en sysselsättning som kan leda till ett arbete. Det är viktigt att det finns en mångfald av alternativ då behoven varierar kraftigt, både över tid och mellan olika individer.

Det finns skillnader mellan de två lagarna SoL och LSS som skapar frågor kring etableringen av valfrihetssystemet.

Det pågår en utbyggnad av bostäder i staden. Trots detta så är behovet av bostäder med särskild service alltför stort. Enligt stadens genomförandegrupp så skulle en bättre överblick av stadens samlade behov skapa en förutsättning för bättre planering.

För att en god kvalitet ska uppnås anser nämnden att gruppssammansättning i boendet och personalens kompetens är viktiga faktorer då den enskilde ska välja en bostad med särskild service.

Den ersättning som betalas till utförare ska enligt förslaget vara lika för alla som erbjuder likvärdiga tjänster. Med fastställda ersättningsnivåer ges en möjlighet att förutse kostnaden.

Nämnden är positiv till ett pengsystem, dels för att det ger lika ekonomiska förutsättningar för privata och kommunala utförare där fokus läggs på kvalitén i verksamheten, dels för att det blir tydligt vilka förutsättningar som gäller i budgetarbetet. Det vore önskvärt att få med i stort sett alla enskilda vårdgivare i ramavtalen samt i pengsystemet.

Kungsholmens stadsdelsnämnd konstaterar att stadsledningskontorets tjänsteutlåtande väl belyser den komplexitet som dessa frågor har inom verksamhetsområdet omsorg om personer med funktionsnedsättning och socialpsykiatri.

En utvecklingstrend som staden, inte minst ur valfrihetssynpunkt, måste ta hänsyn till vid utformning av framtida boendeformer för personer med funktionsnedsättningar är att brukarnas syn på boendets utformning kommer att förändras med tiden.

Nämnden vill framhålla vikten av att det från början finns klara och tydliga riktlinjer för hur detta valfrihetssystem ska fungera i alla frågor. De olika aktörernas roller måste vara klart definierade. Frågan om kostnaderna för resor till och från daglig verksamhet måste få en lösning. Informationen måste anpassas till brukare med begåvningsmässiga funktionsnedsättningar.

Stadsledningskontoret diskuterar i sitt tjänsteutlåtande kring fast ersättning eller upphandlingar enligt traditionell modell. Nämndens erfarenhet av upphandlingar med fast ersättning är mycket god. Ersättningssystemet bör enligt nämnden omfatta verksamheter såväl enligt LSS som SoL.

Östermalms stadsdelsnämnd 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. Det kan vara viktigt att i ett valfrihetssystem för målgrupperna ge möjlighet för stöd av handläggare i valsituationen.

Nämnden 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 lika kommersiella villkor och får samma ersättning.

Nämnden 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. Denna profilering fungerar enligt nämndens bedömning mycket bra och det vore bra om denna möjlighet kan behållas även inom ett valfrihetssystem. Nämnden ifrågasätter det lämpliga i att 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.

Nämnden anser att det bör utredas vidare om de brukare med stora omvårdnadsbehov och en dygnsersättning som är högre än högsta nivån i resursfördelningssystemet kan inordnas i valfrihetssystemet.

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd anser att remissen är välskriven och ställer sig positiv till innehållet men efterfrågar vissa förtydliganden för hur nämnden ska förhålla sig till företag som inte vill teckna ramavtal med staden. Synen på boendets utformning kan förändras över tiden. Det är bra att staden uppmärksammar detta och uppmuntrar till en ”boendekarriär”.

Nämnden ser positivt på att stadsledningskontoret har fått i uppdrag att utreda förmedlingsgruppernas arbete och föreslår en centralisering av förmedlingsgruppen.

Nämnden stöder förslaget att upphandlingarna ska vara centrala, samma krav ska ställas på alla vårdgivare.

Ersättningssystemet ska vara fast. Ett fast pris som är kopplat till brukarens behov av omsorg och att utföraren, oavsett regiform, får samma ersättning. Det är nämndens ståndpunkt att det ska gälla för LSS och SoL-insatser.

Undantag måste göras för de personer som inte ryms i standardiserade nivåer.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd är positiva till att ett system för valfrihet införs. Stadsledningskontoret föreslår att staden ska ta fram riktlinjer om avtalstider och kvalitetskrav som ska gälla när staden konkurrensutsätter de egna verksamheterna genom entreprenadupphandling. Nämnden instämmer i detta och vill understryka vikten av att tryggheten garanteras för brukarna genom långa avtalstider, täta och noggranna uppföljningar av både enskilda personer och själva verksamheterna samt att det tydligt regleras hur eventuella missförhållanden i verksamheter ska hanteras.

Valfrihetssystemet ska enligt stadsledningskontoret vara utarbetat i tid för att besluta i samband med budget för 2009. Nämnden är tveksam till om det är möjligt att lösa de många svåra frågorna på så kort tid som ett halvår.

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd är positiv till att ett valfrihetssystem införs även inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning, vilket bl.a. ger den enskilde, efter ett biståndsbeslut, möjlighet att välja eller byta boende/utförare av beslutad insats.

Utifrån ett valfrihetsperspektiv är informationens utformning avseende bl.a. tillgängliga boenden och platser av största betydelse. Nämnden vill även peka på att informationsfrågan är av särskilt stor betydelse i områden som Rinkeby-Kista med dess mångkulturella befolkning.

Nämnden är positiv till att ett ”pengsystem” tillämpas för ersättningen till utförare. Systemet bör bygga på ersättning utifrån ett antal fasta nivåer som är

baserade på brukarnas behov av omsorg. Ett individuellt nivåbaserat ersättningssystem bygger dock på att det finns tydliga instrument och rutiner som möjliggör enhetliga bedömningar.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd anser att stadsledningskontorets utredning på ett positivt sätt lyft fram behovet av ett valfrihetssystem inom området funktionshinder och vilka frågor som behöver närmare utredas. Nämnden befarar att det är omöjligt att genomföra ett valfrihetssystem utan att kostnaderna kommer att öka.

Socialtjänstnämnden tillstyrker i huvudsak stadsledningskontorets förslag om införande av valfrihetssystem inom omsorgen enligt LSS och SoL. Valfrihetssystemet kommer att öka möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att skapa en tillvaro utifrån egna önskemål. Nämnden delar stadsledningskontorets bedömning att det kommer att vara fortsatt brist på bostäder med särskild service vid valfrihetssystemets införande. Det är angeläget att stadens berörda nämnder och styrelser gemensamt arbetar för att behovet med bostäder med särskild service tillgodoses. Nämnden ställer sig tveksam till stadsledningskontorets förslag om tidsram för ersättningssystem för insatser enligt SoL.

Våra synpunkter

Stockholm kommer som första kommun i Sverige införa valfrihet inom omsorgen för personer med funktionsnedsättning. Stockholm ska vara ett föredöme i arbetet med att ge större makt till den enskilde kommuninvånaren. I och med detta ärende visar vi att även inom detta område strävar Stockholm mot att bli en stad i världsklass.

Stockholmarna är vana att välja och ställer höga krav på kvalitet och valfrihet. Ett beslut om föreliggande ärende inom valfrihet för personer med funktionsnedsättning är en viktig milstolpe. Berörda handikapporganisationer ska ges fortsatt möjlighet att vara delaktiga i den kommande processen. Goda synpunkter och erfarenheter ska tas tillvara.

Vi har bestämt oss för att ta ett helhetsgrepp och höja ambitionsnivån. Vår utgångspunkt är stockholmare. Den enskildes inflytande är ledstjärnan i ett valfrihetssystem. Människor ska ha stor möjlighet att utforma sina liv efter egna förutsättningar och önskemål, under största möjliga självständighet.

Människor som har stöd i form av personlig assistans är på ett påtagligt sätt beroende av andra människor. Det handlar exempelvis om att ha anställda i sitt hem. Det är då essentiellt att man själv har rådighet över vem det är som kommer till ens hem och på vilket sätt stödet är utformat. Respekten för den

personliga integriteten måste vara hög och de etiska aspekterna är avgörande. Trygghet och kontinuitet är viktiga faktorer som spelar in.

Valfriheten för den enskilde kommer bland annat att innebära att hon eller han, efter biståndsbeslut och i samråd med socialsekreteraren/biståndshandläggaren och närstående, har möjlighet att välja ett boende inom ramen för det behov som den enskilde har. Någon begränsning till en viss stadsdel ska inte finnas och när man inte är nöjd ska man kunna byta utförare. Valet ska utgå från brukarens önskemål och behov och därmed vara individuellt anpassat. Det är viktigt, med hänsyn till frågans komplexitet, att poängtera att valfriheten blir begränsad. Ur omsorgssynpunkt är grupp sammansättning viktig i gruppboende, detta måste kunna hanteras inom det nya systemet.

Genom införandet av valfrihetssystemet sätter vi fokus på området och ökar intresset för nya aktörer att erbjuda och utveckla utbudet. Målet är att det ska finnas ett rikt utbud av inriktningar och att de enskilda individernas valfrihet leder till att både offentliga och privata utförare får ett starkare intresse att vara lyhörda för stockholmarnas önskemål och krav. Mångfalden och kvaliteten ska öka.

Stockholmarna får genom valfrihetssystem nya vägar att påverka stadens serviceutbud. Personer med likartade behov får också möjlighet att välja service på lika villkor. Alla brukare ska ha en frihet att välja utförare av insatser under största möjliga självständighet.

Vi måste arbeta för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sitt liv får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och leva som andra. Vi ska medverka till att den enskilde får en meningsfull sysselsättning och möjlighet att få bo på ett anpassat sätt.

Trots att en betydande mängd gruppboenden och servicelägenheter färdigställts under de senaste åren och utvecklingen fortsätter i god takt, kommer behovet alltså vara stort. Det är svårt att säga när utbud och efterfrågan möts. Utökad samordning vad gäller planering och nybyggnation krävs.

Erfarenheten visar att vi genom valfrihetssystem ökar antalet aktörer som tillhandahåller stöd och service. Samtidigt som staden bygger nya boenden kan antalet enskilda utförare utöka sitt utbud.

Vi måste också vara medvetna om och anpassa valfrihetssystemet till att stockholmarnas syn på boende och daglig verksamhet kommer att förändras med tiden.

Det är givetvis angeläget att tydliga riktlinjer måste utarbetas för hur förmedlingen av lediga platser ska ske och att de olika aktörernas roller måste vara klart definierade. Uppföljningsuppdraget är en betydelsefull del i ett väl fungerande system. Riktlinjer om avtalstider och kvalitetskrav ska tas fram i

samråd med berörda handikapporganisationer. De olika aktörerna ska kunna utgå från samma villkor. Remissinstanserna ser gärna att eventuella ramavtal upphandlas centralt av staden, vilket vi också förordar.

Alla aktörer inom valfrihetssystemet ska finnas presenterade på ett för brukarna och deras anhöriga lättillgängligt sätt. För att underlätta valet ska också kvalitetsredovisningar och resultat från brukarundersökningar redovisas för respektive insats. Brukarna ska kunna göra aktiva val utifrån tydliga kvalitetskrav och formulera sina behov. Det är viktigt att valfrihetssystemet tar hänsyn till människors olika förutsättningar att kunna välja.

Personal inom området för omsorg enligt LSS och SoL om personer med funktionsnedsättning samt gode män, ska få utbildning i det nya systemet och på vilket sätt valfriheten kommer att påverka arbetet.

Under utredningsarbetet har framkommit att branschens aktörer har en positiv syn på upphandlingar till fast pris, vilket även flertalet av remissinstanserna föreslog. Det nya resursfördelningssystemet för insatser enligt LSS bygger på 7-8 nivåer är baserat på brukarnas behov av omsorg. Ett pengsystem ökar möjligheten för den enskilde att välja samt att ställa frågor och krav. Framtagande av en peng för insatser enligt SoL är mer komplicerat, men bör göras så likt det pengsystem som ska gälla för insatser enligt LSS som möjligt.

När det gäller merparten av de psykiskt funktionshindrade som får bistånd av socialtjänsten skiftar behoven över tid, inte sällan med korta intervall och mycket kort varsel. Det större resursbehovet kan i ett fall fortgå ganska kort tid, kanske någon vecka, någon månad och i ett annat fall fortgå under längre tid, kanske många månader. Det här måste ett valfrihetssystem klara av att hantera på ett bra sätt.

Tidsaspekten för införandet av ett valfrihetssystem på området är viktig för att vi ska kunna presentera ett så bra förslag som möjligt. Området är mycket komplext och det saknas föregångare som kan dela med sig av sina erfarenheter.

På statlig nivå pågår för närvarande LSS-utredningen och statens utredning om fritt val (SOU 2008:15, Remiss om LOV att välja – Lag om valfrihetssystem). För att vårt arbete ska kunna utgå från de synpunkter och förslag som utredningarna för fram vill vi invänta deras slutsatser. Lag om valfrihetssystem förväntas träda i kraft den 1 januari 2009.

Införandet av valfriheten för funktionshindrade införs därför i två steg. Valfrihet inom boendet med stöd i LSS införs från och med 1 juli 2009 och införande av valfrihetssystem med stöd i SoL införs från och med 1 januari 2010.

Bilaga

Reservationer m.m.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådens förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Carin Jämtin* och *Roger Mogert* (båda s) enligt följande.

Vi föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta följande

1. Avslå föredragande borgarrådens förslag till valfrihetssystemet för personer med funktionsnedsättning.
2. Uppmana kommunstyrelsen att ta fram nya direktiv för ökat inflytande och valfrihet över omsorgen för personer med funktionsnedsättning i nära dialog med handikapporganisationer och handikappråd.
3. Därutöver anför följande.

Vi vill stärka valfriheten och rätten att få välja boende och stödverksamhet för personer med funktionsnedsättning, men den förändring som planeras i Stockholm med detta ärende skapar ingen reell valfrihet för den enskilde. Det största problemet är att systemet enligt de borgerliga direktiven inte kommer att kunna bli en framgångssaga då det råder stor brist på särskilda boenden inom handikappsomsorgen. Verkligheten visar att boendena redan idag är fulla och att det byggs för få nya. Socialtjänstförvaltningen har konstaterat att det just inom boendet finns minst möjligheter till valfrihet, men också att ”antalet bostäder motsvarar långt ifrån efterfrågan”. Som det ser ut idag har borgarna inte ens har tagit fram en ny utbyggnadsplan, trots inventeringar om det stora behovet. Detta system riskerar därför att bli ett slag i luften. Av denna anledning yrkar vi på avslag av ärendet då det inte är logiskt att införa detta system i dagsläget.

Rätten till inflytande över sitt eget liv och stöd från samhället för att kunna leva ett självständigt liv är oerhört viktigt. Alla stockholmare, oavsett ålder, kön och funktionsnedsättning ska kunna välja hur den omsorg man behöver ska se ut. Men samtidigt slår borgarråden fast att valfriheten kommer att bli begränsad. Varför ett valfrihetssystem då ska skyndas fram till nästa sommar är obegripligt för oss. Dessutom ger inte stadsledningskontorets ärende svar på många avgörande frågor som gör det möjligt att ta ställning. Ärendet väcker snarare fler frågor. Att frågan ska delas upp i en rad olika ärenden som ska fattas beslut om vid olika tillfällen kommer att göra det ännu svårare att överblicka de eventuella konsekvenserna av reformen.

Inget verkligt inflytande

Det föreslagna valfrihetssystemet införs samtidigt som många utförarverksamheter konkurrensutsätts. Detta görs utan att hänsyn tas till de personer som berörs av systemet. Vidare är det beklämmande att handikapprådets och handikapporganisationernas åsikter inte tas hänsyn till gällande upphandlingar av verksamheter. Vi anser liksom

dem att det är fel att konkurrensupphandling kombineras med valfrihetssystemet, då entreprenad drift inte ger tillräcklig trygghet och kontinuitet. Att borgarråden i samma veva menar att fokus i valfrihetssystemet blir att öka intresset för nya aktörer, är besynnerligt då personer med funktionsnedsättning uttryckt en ovilja för att antalet aktörer ökar inom verksamheten och då RSMH framhåller att personer med funktionsnedsättning känner sig trygga i vetskapen om att det är kommunen som tillgodoser deras specifika behov.

Bristen på nödvändiga utredningar och konsekvensbeskrivningar

Det finns stora risker med att forcera fram ärendet utan att göra nödvändiga utredningar och konsekvensbeskrivningar. Socialtjänstförvaltningen påpekade i sitt utlåtande att ett ersättningssystem för socialpsykiatri kräver ett omfattande arbete och därför är det nödvändigt att ersättningssystemet presenteras innan det går att veta om det nya systemet ger rimliga ekonomiska förutsättningar för verksamheterna. Kommer det t.ex. att utgå en ersättning för tomma platser för att öka konkurrensen? Hur kommer ansvaret för kvalitetsuppföljningen att se ut?

Reglerna för kösystemet behöver klargöras innan det är möjligt att avgöra om valfriheten kommer att bli reell. Vilket kommer att gå först – behoven eller kötid? Kan behovet av att få bo nära föräldrarna få gå före en person som stått länge i kön och som kommer från en annan stadsdel? Vem ska slutligen avgöra vem som får platsen, biståndshandläggaren eller utföraren? Liksom handikapprådet anser vi att särskild uppmärksamhet ska ägnas åt hur brukarinformation utformas. Valfrihetssystemet får inte göra dessa personer mer beroende av hjälp än de tidigare har varit, utan bör istället underlätta deras tillvaro.

Bristen på gruppboendestäder och alternativt boende

Redan idag upphandlas stora delar av omsorgen för personer med funktionsnedsättning. I ärendet föreslås att den enskilde ska kunna ställa sig i kö till boenden över hela staden, men eftersom kvaliteten i boendena beror på sammansättningen av de boende ska några i kön ändå få gå före. I praktiken kan det ta år innan en person får komma till det boende som hon/han vill: vad blir då skillnaden mot idag? För att stockholmarna med funktionsnedsättning ska få rätten att välja boende är det viktigt att öka utbyggnaden av gruppboendestäder och alternativa boenden som t.ex. passar yngre personer. Utbyggnaden måste bedrivas i nära samverkan med brukarna, anhöriga och handikapporganisationerna så att boendet anpassas till de individuella behoven.

Ett annat problem är att det idag är många personer med psykisk funktionsnedsättning som tvingas flytta mot sin vilja på grund av att den boendeform de behöver inte finns att tillgå i närheten av där de bor idag. Det är viktigt att inte bara beakta den klagandes synpunkter, utan att också redovisa hur man ska lösa detta problem. En planering för att flytta från HVB-hem till ett permanent boende finns idag bara för hälften av de boende. Denna problematik måste beaktas i det föreslagna ”valfrihetssystemet”.

Ett verkligt inflytande för personer med funktionsnedsättning

Vi vill i nära samverkan med handikapporganisationerna ta fram nya direktiv för att skapa förutsättningar för att alla personer med funktionsnedsättning ska få rätt att välja boende, daglig verksamhet, sysselsättning och övrigt stöd som de behöver. För att nå dit behövs det byggas fler boenden med särskild service. I det arbetet är det viktigt att staden slutför det planerings- och rapportsystem som vår tidigare majoritet tog initiativ till och som gör att lediga platser kan överblickas av brukaren och handläggaren. Andra verktyg kan vara ett förmedlingssystem för sysselsättningstjänster inom socialpsykiatri, vilket också startades under vår förra mandatperiod.

Reservation anfördes av borgarrådet *Yvonne Ruwaida* (mp) enligt följande.

Jag föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta att

1. i huvudsak godkänna föreliggande förslag
2. samt därutöver anför följande:

Valfrihet är viktigt. Alla stockholmare, oavsett ålder, kön och eventuellt funktionshinder ska kunna välja hur den omsorg man behöver ska se ut. Detta är en självklar rättighet. I det nu föreslagna systemet har man tagit fasta på synpunkter om det snävt tilltagna tidsschemat och väntar med införandet av SoL-delen av valfrihetssystemet till 2010. Det är även nödvändigt att transportkostnaderna utreds ytterligare, såsom föreslås.

Det är bra att möjligheter nu skapas för exempelvis brukarkooperativ, föräldrakooperativ och personalkooperativ att driva verksamheter med hög kvalitet. Samtidigt är det av högsta vikt att det alltid är brukaren som står i centrum för verksamheterna. Det finns en kritik mot den borgerliga majoriteten om att den snarare ser till företagandets villkor och möjligheterna till ”avknoppning” än till brukarnas egentliga intressen. Denna oro måste tas på allvar.

Enligt utredarna av det föreslagna valfrihetssystemet kommer de kommunala utförarna att finnas kvar som tidigare, vilket har stor betydelse. Sann valfrihet är att kunna välja mellan kommunala och privata, förenings- eller kooperativa alternativ, och inte enbart mellan olika företag som utförare. Kommunala alternativ är särskilt viktiga då flera handikapporganisationer uttrycker oro för att privata alternativ inte ger tillräcklig trygghet och kontinuitet. Riksförbundet för social och mental hälsa (RSMH) känner till exempel stor trygghet i vetskapen att det är kommunen med sitt offentliga ansvar som tillgodoser de specifika behoven hos mentalt och socialt funktionshindrade personer.

Det är därutöver tveksamt om det kan kallas verklig valfrihet att enbart ha rätten att själv välja utförare av en beviljad insats. Att ”rösta med fötterna” och till exempel byta boende är inte alltid en realistisk möjlighet för en person med ett allvarligt funktionshinder. Kommunens handikappråd har bl.a. uttalat att det är möjligheten att påverka innehållet i insatsen och hur den utförs som är viktigast. Det krävs därför att de indivi-

duella bedömningarna ges stort utrymme, och att de nya direktiven utgår ifrån målsättningen att öka brukarnas inflytande också över *hur* de beviljade insatserna ska utföras.

Det föreslagna valfrihetssystemet ger inte några tydliga lösningar på det största problemet idag för personer med funktionsnedsättningar, nämligen den akuta bristen på bostäder med särskild service. Antalet bostäder motsvarar långt ifrån efterfrågan. För att stockholmare med funktionsnedsättning ska ha rätten att välja boende är det viktigt att öka utbyggnaden av gruppboendestäder och alternativa boenden i alla delar av staden. Riktig valfrihet kräver också att det finns tillräckligt med platser på exempelvis korttidsboende och dagliga verksamheter.

Reservation anfördes av borgarrådet *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Jag föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta att

1. avslå det borgerliga valfrihetssystemet för personer med funktionsnedsättning.
2. avbryta all konkurrensupphandling som pågår eller planeras inom stöd och service till personer med funktionsnedsättningar samt inom socialpsykiatri.
3. uppmana kommunstyrelsen att ta fram nya direktiv för ett brukarvalssystem i nära dialog med handikapporganisationer och handikappråd.
4. därutöver framföra följande.

Rätten till inflytande över sitt eget liv och ett fullgott stöd från samhället för att kunna leva ett liv som andra ska aldrig blandas ihop med en politisk högeragenda som leder till privata monopol inom omsorgen enligt LSS och SoL för personer med funktionsnedsättning.

Alla stockholmare, oavsett ålder, kön och funktionsnedsättning ska i så stor utsträckning som möjligt kunna välja den omsorg som hon eller han behöver. Det är tryggast för den enskilde att samhällets stöd bedrivs i gemensam regi eller av kooperativ utan vinstintresse och med den enskilda människans behov i centrum. Omsorgen om personer med funktionsnedsättningar är så mångfacetterad att en marknadsmodell aldrig kan lösa unika behov av omsorg.

Vi vill ha ett verkligt inflytande för personer med funktionsnedsättning

Vi är för rätten att få välja boende, daglig verksamhet, sysselsättning och övrigt stöd samtidigt som allt bistånd måste ha god kvalitet. Ett verkligt inflytande kräver att det finns möjlighet att ha kvar samma stöd som man en gång valt, men den rätten försvinner när allt upphandlas. Ett verkligt inflytande kräver en lösning av bristen på olika boenden, men den åtgärden ingår inte i det borgerliga valfrihetssystemet.

Ett verkligt inflytande för psykiskt funktionshindrade kräver mycket flexibel resursanvändning, vilket endast kan uppnås om biståndsbedömning, boende, träfflokaler och arbetsverksamheter är samlade. Den möjligheten stoppas vid en upphandling. Ett verkligt inflytande innebär att det finns kommunala alternativ, men den möjligheten försvinner eftersom alla verksamheter upphandlas. Vi vill däremot att brukarna ska

kunna göra sina val utifrån tydliga kvalitetskrav och formulera önskemål som uttrycks i en individuell plan. Information ska utformas så att brukarna kan ta den till sig. Alla kan inte alltid själv överblicka kvaliteten, söka information, använda e-tjänster eller snabbt fatta livsavgörande beslut.

Vi vill istället ta fram nya direktiv i nära samverkan med handikapporganisationerna. Vi behöver först och främst bygga fler boenden med särskild service och andra boenden. Det är också viktigt att slutföra det planerings- och rapportsystem och det förmedlingssystem för sysselsättningstjänster inom socialpsykiatri som vår rödgröna majoritet tog initiativ till.

Utgångspunkter för en fortsatt utredning i samverkan med handikapporganisationerna är:

- Staden ska ha huvudansvaret för både planeringen och driften av de verksamheter som utför insatserna för de funktionsnedsatta. Alla konkurrensupphandlingar ska stoppas.
- Brukarna ska så långt som möjligt ha tillgång till den beviljade insatsen där de har sin huvudsakliga sociala förankring när de inte själva önskar annat.
- Alla verksamheter ska hålla en hög kvalitet.
- Även de som har mycket speciella behov måste få tillgång till skraddarsydda, individuella lösningar i närheten där de och deras närstående bor.
- Verksamheterna måste byggas ut så att tillgången motsvarar behoven.
- Ett system ska tas fram där verksamhetens (exempelvis boendets) och individens behov och önskemål kan balanseras.
- Brukarna ska ha stort inflytande över de insatser som de har rätt till enligt LSS och SoL.

Alliansens valfrihetssystem ger inget verkligt inflytande

Socialborgarrådets löften att ta tillvara goda synpunkter från handikapporganisationerna verkar bara gälla när åsikterna passar in i alliansens marknadsmodell. Ingen hänsyn tas till Kommunstyrelsens handikappråd som vill avbryta alla konkurrensupphandlingar, eftersom dessa försätter brukarna i en tvångssituation och skapar stor oro och osäkerhet för lång tid.

RSMH känner sig trygga när kommunen med sitt offentliga ansvar tillgodoser behoven hos psykiskt funktionsnedsatta personer. Deras erfarenhet är att det fungerar bäst där biståndsbedömningen integreras i den samlade verksamheten, vilket rivs upp när socialpsykiatri konkurrensutsätts. I andra etappen när systemet ska omfatta SOL-insatser tas ingen hänsyn till RSMH:s starka kritik om att systemet förhindrar eller minskar brukarens möjlighet att återhämta sig. Vi anser att socialpsykiatriens kommunala verksamheter inte ska upphandlas utan ska bedrivas i egen regi eller i samverkan med brukar- eller föräldrakooperativ.

Det valfrihetssystem som alliansen vill införa omfattar i första etappen LSS-boende där det råder en bristsituation idag och där dogmatiska entreprenadupphandlingar endast ökar antalet vårdföretag och inte det totala utbudet av boenden. Systemet införs samtidigt som nästan alla kommunala utförarverksamheter konkurrensutsätts utan

hänsyn till att de allra flesta som bor i gruppboendestäder är nöjda med nuvarande kommunala drift. De har inte blivit tillfrågade om de önskar att deras hem ska läggas på entreprenad.

Handikappråden och handikapporganisationerna har inte heller inflytande på stadsdelsnämndernas aktivitetsplaner. Alliansen tycks sakna kunskap om vardagen för personer med funktionsnedsättningar. Behoven handlar mycket om att ha ett verkligt inflytande över hur, när och vem som utför insatser av god kvalitet samt att få bestämma hur och var man vill bo. Det handlar inte om att få välja företag på en marknad.

Orealistisk tidsplan och brist på konsekvensbeskrivningar

Vi delar uppfattningen hos Kommunstyrelsens handikappråd att det är ansvarslost av alliansen att pressa fram sitt så kallade valfrihetssystem med en så snäv tidsplan. Visserligen har man tagit till sig av kritiken vad gäller de olösta frågorna om SoL-insatser, men det innebär samtidigt att det förslag som läggs fram är mycket uttunnat. Det är av stor vikt att ett nytt system för att öka brukarnas inflytande blir hållbart samt innebär en väsentlig förbättring.

Stadsledningskontoret konstaterar att det kvarstår många frågor att lösa, vilket bekräftas av remissvaren. Tyvärr delas frågan upp i flera ärenden som beslutas vid olika tillfällen, vilket gör det svårt att överblicka konsekvenserna. Hur tar exempelvis pengsystemet hänsyn till individuella behov? Ska man ta fram ett system för att mäta kvalitet ur individens perspektiv som Kommunstyrelsens handikappråd vill? Ska behovet eller kötiden vara viktigast? Ansvar för kostnader för resor till och från daglig verksamhet ska kommunstyrelsen utreda vidare. Det är avslöjande att alliansen inte löser denna fråga innan deras valfrihetssystem läggs, fram så att även daglig verksamhet kan ingå i systemet.

Uppenbarligen är det viktigare att få in vinstdrivande företag i omsorgssektorn än att lägga fram ett genomtänkt förslag som omfattar alla insatser som stadsledningskontoret anser ska ingå i ett nytt system. Möjligheten att välja kommunala verksamheter är heller inte garanterad. Vilka risker det kan medföra för valfrihet, beställarkompetens och insyn analyseras inte alls.

Bristen på gruppboendestäder och alternativt boende ger inget verkligt inflytande

Det största sveket är att det borgerliga systemet inte alls kommer att öka möjligheten att välja LSS-boende, så länge det råder brist på särskilda boenden och alternativa boenden. Det är därför falsk marknadsföring att kalla etapp ett för ett valfrihetssystem.

För att stockholmarna med funktionsnedsättning ska få en verklig rätt att välja boende är det absolut viktigast att öka utbyggnaden av gruppboendestäder och alternativa boenden som passar exempelvis yngre personer runt om i staden. Stadens bostadsbolag måste bygga fler hyresrätter för att garantera ett tillräckligt antal lägenheter för personer med funktionsnedsättningar. Utbyggnaden måste bedrivas i nära samverkan med

brukarna, anhöriga och handikapporganisationerna så att boendet anpassas till de individuella behoven.

Stockholms stad måste också införa ett tydligt ansvar på stadsövergripande nivå för att få ett helhetsperspektiv i planeringen och en bättre samordning av behovet att bygga boenden för personer med mindre vanliga funktionsnedsättningar. Tyvärr verkar bostadsbristen kvarstå en längre tid. Alliansen har inte ens tagit fram en ny utbyggnadsplan efter den förra som gick ut 2006, trots flera inventeringar om det stora behovet.

Många personer med psykisk funktionsnedsättning bor i HVB-hem runt om i landet och saknar framtidsplanering för att flytta till ett permanent boende. Möjligheten för dessa personer att få ett eget hem ökar inte genom konkurrensupphandling utan endast genom en utbyggnad av boenden med boendestöd i Stockholm. Det enda som ökar med det borgerliga valfrihetssystemet är överföringen av skattekonor till vinstdrivande företag.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Ökad valfrihet införs inom boende med stöd i LSS från och med 1 juli 2009 och införande av valfrihetssystem med stöd i SoL införs från och med 1 januari 2010, i enlighet med vad som föreslås i föreliggande ärende.
2. Kommunstyrelsen får i uppdrag att ta fram ett ersättningssystem och förslag till ersättningar/nivåer eller annan utformning samt att föreslå hur transportkostnader ska hanteras. Vidare skall kommunstyrelsen föreslå den övergripande utformningen av handläggningen av den enskildes val.
3. Kommunstyrelsen ska tillsammans med socialtjänstnämnden ansvara för utbildningar av berörda personalgrupper.
4. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att ta fram anvisningar för kommande upphandlingar samt förslag på organisation för framtida ramavtalsupphandlingar.
5. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att fortsätta att utarbeta direktiv och riktlinjer för valfrihetssystem för personer med funktionsnedsättning i enlighet med föreliggande ärende.

Kommunstyrelsen beslutar, under förutsättning att kommunfullmäktige beslutar enligt ovan, för egen del följande

1. Stadsledningskontoret ges i uppdrag att ta fram alla de system som är nödvändiga för ökad valfrihet.

2. Stadsledningskontoret ges i uppdrag att utreda hur införande av valfrihetssystemet påverkar ansvarsgränser och överenskommelser med landstinget.
3. Stadsledningskontoret ges i uppdrag att föreslå rutiner för handläggning av den enskildes val och att samordna detta med socialtjänstförvaltningen.

Stockholm den

På kommunstyrelsens vägnar:
STEN NORDIN

Ulf Kristersson

Anette Otteborn

ÄRENDET

Kommunfullmäktige har i budgeten för 2007 beslutat att valfriheten för stockholmarna 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 för att möta stockholmarnas preferenser. Inom flera av de verksamheter som berör invånarna allra mest ska system för att underlätta valfriheten införas. Föreliggande ärende utgör förslag till hur ett valfrihetssystem för en rad insatser enligt LSS (lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade) och SoL (socialtjänstlagen) inom omsorg om personer med funktionsnedsättning kan införas i Stockholms stad och ett förslag på inriktning för det fortsatta arbetet. Valet ska gälla alla verksamheter som ingår i valfrihetssystemet och inte begränsas till viss stadsdel.

Målet med valfrihetssystemet är att:

- valfriheten för den enskilde ska öka,
- 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.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 28 januari 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Kommunfullmäktige har i budgeten för 2007 beslutat att valfriheten ska öka och att staden ska skapa förutsättningar för att ge invånare så stor valfrihet som möjligt. Stadsledningskontoret föreslår att valfrihetssystem för en rad insatser enligt LSS och SoL inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning införs fr.o.m. den 1/7 2009. Valet ska gälla alla verksamheter som ingår i valfrihetssystemet och inte begränsas till viss stadsdel.

I föreliggande ärende redovisas nuläget inom staden avseende omsorg om personer med funktionsnedsättning. Förutsättningarna för införande av ökad valfrihet diskuteras och förslag på inriktning på det fortsatta arbetet redovisas. Bland annat föreslår stadsledningskontoret att ett ersättningssystem ska tas fram, att IT-stöd ska utvecklas och utbildningsinsatser till berörd personal inom staden ska genomföras.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontorets förnyelseavdelning. Samverkan har skett med stadsledningskontorets finansavdelning, juridiska avdelningen samt med socialtjänstförvaltningen.

Berörda handikapporganisationer har inbjudits att delta i dialogmöten, där det dittillsvarande arbetet redovisats och organisationerna fått möjlighet att inkomma med synpunkter. Information har även givits till kommunstyrelsens handikappråd.

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 för 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.

Målet med valfrihetssystemet är att:

- valfriheten för den enskilde ska öka,
- 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.

Kommunfullmäktige antog den 5 november 2007 stadsledningskontorets förslag till införande av valfrihetssystem inom äldreomsorgens särskilda boenden. Nästa område inom vilket stadsledningskontoret utreder och föreslår valfrihetssystem är omsorg om personer med funktionsnedsättning.

Föreliggande ärende utgör stadsledningskontorets förslag till hur ett valfrihetssystem för en rad insatser inom omsorg om personer med funktionsnedsättning kan införas i Stockholm stad och ett förslag på inriktning för det fortsatta arbetet.

Ärendet

Om valfrihet

Valfrihetssystemet innebär att brukare som efter biståndsbedömning beviljas stödinsats enligt LSS eller SoL ska beredas stort inflytande över vem som ska utföra den beviljade insatsen. Valet ska gälla alla verksamheter som ingår i valfrihetssystemet och inte begränsas till viss stadsdel.

Valfriheten gäller insats i enlighet med biståndsbeslut. Detta innebär t.ex. att om behovet avser en speciell kompetens eller omsorg så begränsas valmöjligheten till de omsorgsgivare som erbjuder detta.

Alla aktörer inom valfrihetssystemet ska finnas presenterade på ett, för brukarna och deras anhöriga, lättillgängligt sätt. För att underlätta valet ska också kvalitetsredovisningar och resultat från brukarundersökningar redovisas för respektive insats.

Målet är att valfrihetssystemet ska innehålla ett rikt utbud av inriktningar och de enskilda individernas valfrihet gör att såväl offentliga som privata utförare får ett starkare intresse av att vara lyhörda för invånarnas önskemål och krav.

Invånarna får genom valfrihetssystem nya vägar att påverka kommunens serviceutbud. Personer med likartade behov får också möjlighet att välja service på lika villkor.

Om omsorg om personer med funktionsnedsättning

Begreppet "funktionsnedsättning" innefattar olika typer av problematik. Människor kan ha funktionsnedsättningar på grund av till exempel fysiska skador eller sjukdomar, syn- eller hörselskador, medicinska tillstånd, begåvningsmässiga hinder eller psykiska sjukdomar. Sådana skador, tillstånd eller sjukdomar kan vara av bestående eller övergående natur.

Omsorgen av personer med funktionsnedsättning regleras i huvudsak av två lagar, Socialtjänstlagen, SoL, (1980:620) och Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

Socialtjänstlagen är den grundläggande lagen, som alla omfattas av. SoL är en målinriktad ramlag med en kombination av skyldighets- och rättighetsregler. Lagens övergripande syfte är att främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Enligt socialtjänstlagen ska socialnämnden bland annat verka för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra. Det åvilar vidare kommunen att medverka till att den enskilde får en meningsfull sysselsättning och får bo på ett sätt som är anpassat efter hans eller hennes behov av särskilt stöd. Kommunen ska inrätta bostäder med särskild service för dem som behöver ett sådant boende

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 insatser enligt 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

LSS är en s.k. rättighetslag som innehåller rätten till 10 olika definierade stödinsatser:

1. rådgivning och annat personligt stöd som ställer krav på särskild kunskap om problem och livsbetingelser för människor med stora och varaktiga funktionshinder,
2. biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt lagen (1993:389) om assistansersättning,
3. ledsagarservice,
4. biträde av kontaktperson,
5. avlösarservice i hemmet,
6. korttidsvistelse utanför det egna hemmet,
7. korttidsstillsyn för skolgång över 12 år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov,
8. boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn eller ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet,
9. bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna,
10. daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig.

I Stockholms stad kan omsorgen om personer med funktionsnedsättning organiseras inom två olika verksamhetsområden. Verksamhetsområdet Funktionshinder / Stöd och service till personer med funktionsnedsättning 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 funktionshinder sker normalt inom ramen för Individ- och familjeomsorgen och benämns Socialpsykiatri. Inom båda ovan nämnda sker insatser utifrån såväl SoL som LSS.

I det föreliggande ärendet görs, annat än när det är nödvändigt, inte någon indelning efter omsorgens organisatoriska hemvist. Istället redovisas insatserna utifrån från vilken lag de utförs, eftersom lagarna, i viss mån skapar olika förutsättningar inför ett införande av ökad valfrihet.

Tidigare utredningar inom staden

Kommunfullmäktige beslutade den 18 juni 2001 att införa valfrihet i hemtjänsten och för avlösning och ledsagning för funktionshindrade från och med år 2002.

I samband med det fick kommunstyrelsen i uppdrag att utreda ett införande av valfrihet inom övriga delar av omsorgen om personer med funktionsnedsättning enligt LSS. Inriktningen skulle vara ett genomförande senast den 1 januari 2004.

En projektgrupp bestående av tjänstemän från staden tillsattes, en noggrann genomlysning av samtliga insatsområden genomfördes och i september 2002 överlämnades en lägesrapport till kommunstyrelsen.

Utredningen föreslog att, utöver hemtjänst i ordinärt boende och ledsagning och avlösning, valfrihet skulle införas inom områdena:

- Boende för barn och vuxna, uppdelat på
 - a) bostad med särskild service för barn och ungdomar
 - b) bostad med särskild service för vuxna
 - c) korttidshem för barn
 - d) korttidshem för vuxna
- Daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder
- Lägervistelse

Upphandlingar till fasta ersättningsnivåer föreslogs genomföras och årliga kompletterande upphandlingar i syfte att bereda nya aktörer inträde i systemet skulle ske.

Några insatser föreslogs undantas, bland annat personlig assistens, stödfamilj och familjehem, insatser som redan omfattas av valfrihet och där en upphandling närmast skulle verka begränsande för valfriheten.

Även inom området socialpsykiatri initierades arbete med att ta fram förslag till valfrihetssystem. Socialtjänstförvaltningen inkom under 2002 med ett förslag till nämnden om hur ett utredningsuppdrag skulle utformas.

I och med byte av politisk majoritet under hösten 2002 kom arbetet med införande av valfrihetssystem att avbrytas. Nu när staden på nytt står inför ett införande av valfrihetssystem bör, även om utredningen genomfördes några år tillbaka, överväganden och slutsatser som gjordes 2001-2002 kunna tillvaratas i dagens uppdrag. Detta inte minst med tanke på att målen med valfrihetssystemet var i stort snarlika de mål som kommunfullmäktige fastslog i budget för 2007: mångfald skulle erbjudas, kvaliteten stärkas och att systemet inte fick vara kostnadsdrivande. Stadsledningskontoret har därför i hög grad beaktat det tidigare utredningsarbetet.

Detta ärende och dess avgränsningar

Stadsledningskontoret har i sitt arbete analyserat de olika insatser som ges i enlighet med SoL och LSS. Analysen har skett med utgångspunkt i vilka insatser som bedöms vara lämpliga att ingå i valfrihetssystem. För vissa insatser råder redan valfrihet, varför dessa insatser inte belyses närmare här. Exempel på sådana insatser är personlig assistens, stödfamilj och familjehem enligt LSS och kontaktperson enligt SoL.

Stadsledningskontorets analys har mynnat ut i följande förslag till insatser som kan vara lämpliga att ingå i ett valfrihetssystem.

Insatser enligt SoL

Bostad med särskild service

Bostad med särskild service kan bli aktuell då person med funktionsnedsättning inte klarar vanligt boende. Den enskildes speciella behov av stöd och insatser ska vara avgörande för vilken typ av bostad som ska erbjudas. Bostad med särskild service är ett permanent boende och utgörs vanligen av gruppboende eller serviceboende. Beslut om bostad med särskild service fattas enligt 4 kap 1 § SoL.

Boendeformen gruppboende är tänkt för personer med omfattande tillsyns- och omvårdnadsbehov. Gruppboendestaden består av ett litet antal fullvärdiga lägenheter med ett gemensamhetsutrymme, vilket kan fungera som samlingspunkt för dem som bor i gruppboendestaden. Det ska finnas tillgång till personal i gruppboendestaden. Omfattningen av den enskildes behov av personaltöd, är avgörande för, om en så omfattande insats som gruppboendestad behövs. Gruppboende beviljas enligt 4 kap 1 § SoL.

Boendestad med särskild service i form av serviceboende är en insats som kan vara lämplig för människor som inte klarar av att bo i ordinärt boende, men som inte har ett så omfattande hjälpbehov att ett boende i gruppboendestad är nödvändigt. Serviceboendestad utgörs av fullvärdiga lägenheter, som är geografiskt samlade. Personligt stöd ska ges i den omfattning den enskilde behöver. Detta stöd ska utgå från en fast personalgrupp. De som bor i en serviceboendestad bör ha tillgång till samvaro i en gemensamhetslokal eller träffpunkt. I anslutning till denna lokal kan även personalens bas inrymmas. Beslut om serviceboende fattas enligt 4 kap 1 § SoL.

Stödboende

Stödboende kan vara utformat på olika sätt; som egna lägenheter i ett bostadsområde med tillgång till gemensamhetslokaler, trapphusboende med stöd, korridorboende. I stödboendet finns tillgång gemensamhetslokaler och till personaltöd olika tider på dygnet efter behov. Stödboendet kan ses som en mellanform mellan ett boende i en gruppboendestad och ett helt självständigt boende. Beslut om stödboende fattas enligt 4 kap 1 § SoL.

Boendestöd

Boendestöd är benämningen på en insats som tar sikte på den funktionshindrades behov av och möjligheter att utveckla ett normalt vardagsliv. Boendestöd ska inte förväxlas med hemtjänst, det primära syftet med insatsen är att stödja psykiskt funktionshindrade att så långt möjligt själva möta och hantera vardagslivets olika situationer, såväl inom som utanför boendestaden. Stödet syftar till att ge ett socialt sammanhang, som ökar självkänslan och ingjuter hopp och som på sikt kan möjliggöra ett självständigt liv. Målsättningen är att bidra till en mental och social process som på sikt kan göra boendestödet överflödigt. Såsom stödingsinsats ska boendestöd ges i form av ett individuellt behovsprövat bistånd enligt 4 kap 1 § SoL.

Daglig sysselsättning enligt SoL

Det ska finnas sysselsättningsverksamheter, där den enskilde kan delta på egna villkor och pröva sig fram till olika aktiviteter. I sysselsättningsverksamheter kan ingå t ex hantverk, kulturaktiviteter, kursverksamhet, fysiska aktiviteter. De personer som vill pröva mer arbetsliknande sysselsättning ska erbjudas detta som ett led i rehabiliteringen. Verksamheten ska i sin struktur likna en ”vanlig” arbetsplats där personerna har arbetstider, arbetsmöten och liknande. Verksamheten kan fungera som ett medel att skapa struktur i tillvaron. Men det ska främst vara en arbetsträning, där målet ska vara att få ett lönearbete. Beslut om arbete/arbetsverksamhet fattas enligt 4 kap 1 § SoL.

Insatser enligt LSS

Korttidsvistelse utanför det egna hemmet i form av Korttidshem.

Insatsen ges till en person med funktionsnedsättning som har behov av rekreation och miljöombyte samt tillgång till nya sociala sammanhang. Samtidigt får närstående tillgång till vila och avlastning. Insatsen kan till exempel innebära att brukaren under ett beviljat antal dagar, veckoslut eller veckor per månad bor på ett korttidshem.

Bostad med särskild service för barn och ungdom

Bostad med särskild service beviljas som insats enligt LSS till barn och ungdomar med funktionsnedsättning som kräver omvårdnad av personal med speciell kompetens och inte kan bo i föräldrahemmet och har behov som heller inte kan tillgodoses i ett familjehem.

Bostad med särskild service för vuxna

Bostad med särskild service beviljas som insats enligt LSS till vuxna personer med funktionsnedsättning som inte kan bo i ett reguljärt boende. Huvudformerna för bostad med särskild service är gruppboende och serviceboende. Gruppboendet är till för personer med omfattande tillsyns- och omvårdnadsbehov och förbehålls i första hand för personer med behov av denna boendeform. Antalet lägenheter i en LSS- gruppboende utgörs normalt av fem fullvärdiga lägenheter. En gruppboende kan vara belägen i ett vanligt flerfamiljshus, ett separat hus med lägenheter eller friliggande småhus. I gruppboendet ska det även finnas gemensamma utrymmen för umgänge och gemenskap samt tillgång till fast personalstöd alla tider på dygnet.

Serviceboende är ett boende med något lägre grad av omsorg. En serviceboende utgörs av fullvärdiga lägenheter som är geografiskt samlade. Personligt stöd ges i den omfattning som den enskilde behöver. Serviceboende är en insats som kan vara lämplig för personer som inte klarar av att bo i ett ordinärt boende men som inte har ett så omfattande stödbehov till exempel nattetid så att ett boende i gruppboende är nödvändigt.

Daglig verksamhet enligt LSS

Daglig verksamhet kan beviljas till personer som omfattas av LSS personkrets 1 och 2. Den dagliga verksamheten ska vara utformad med stor hänsyn till den enskildes behov och önskemål samt med beaktande av dennes funktionshinder. Det kan för en del personer innebära en verksamhet som inriktar sig mot framtida deltagande i normalt förvärvsarbete. För andra kan det innebära sinnesstimulering, utveckling av alternativa kommunikationsvägar och träning av olika färdigheter. Verksamheten ska ha som syfte att bidra till den enskildes personliga utveckling och främja deltagande i samhället.

Insatser, omsorg om personer med funktionsnedsättning inom staden - Nuläge

Allmänt

Ambitionen att inte skilja socialpsykiatri från den övriga omsorgen av personer med funktionsnedsättning till trots, redovisas nedanstående fakta av praktiska skäl utifrån verksamhetsområde.

Socialpsykiatri

Enligt en inventering genomförd 2007 av stadens utrednings- och statistikkontor, på uppdrag av socialtjänstnämnden, omfattades under en ettårsperiod:

249 personer av insatsen boende med särskild service (SoL och LSS)

398 personer av insatsen stödboende inklusive kollektivboende. (SoL)

1375 personer av insatsen boendestöd. (SoL)

1102 personer av insatsen daglig sysselsättning (SoL)

Övrig omsorg om personer med funktionsnedsättning

Enligt siffror framtagna av socialförvaltningens bedömningskansli omfattades i november 2007:

1004 personer av LSS- stödinsatsen bostad med särskild service för vuxna,

112 personer av LSS- stödinsatsen bostad med särskild service för barn och ungdom,

480 personer av LSS- stödinsatsen korttidsboende (barn+vuxna) och

1424 personer av LSS- stödinsatsen daglig verksamhet.

Regiform

Socialpsykiatri

Inom socialpsykiatri saknas i dagsläget tillförlitliga, stadsövergripande, uppgifter om fördelningen mellan olika regiformer vad gäller antalet personer inom respektive insats och regiform. En jämförelse mellan totalkostnaden under 2006 med vad som är bokfört på baskonto 363 (Totalentreprenader och köp av huvudverksamhet) kan dock ge viss ledning. Avseende bostad med särskild service är drygt 60 av totalt 130 miljoner bokförda som köp av verksamhet. Det motsvarar en andel enskild regi om 46%. Vad gäller andra insatser är andelen enskild regi lägre. Av kostnaden om 60 miljoner för boendestöd bokfördes 1,4 miljoner, eller 2% som köp av verksamhet och även inom daglig sysselsättning är andelen köpt verksamhet låg.

Övrig omsorg om personer med funktionsnedsättning

Fördelat på regiform ser det ut enligt följande

Av de 1004 personer i bostad med särskild service för vuxna bor 159 hos privata utförare, vilket motsvarar en andel enskild regi om 16 %. Avseende gruppboenden för barn är 16 av de totalt 112 platserna kommunalt drivna, vilket ger en andel enskild regi om drygt 85 %. Vad gäller korttidsbostäder drivs 154 i egen regi, medan 326 köps från privata utförare. Andelen enskild regi uppgår härvidlag till 68 %. Inom insatsen daglig verksamhet utgör andelen enskild regi cirka 35%.

Upphandlingar och avtal

Socialpsykiatri

För stadsdelarna gemensamma ramavtal avseende bostad med särskild service för vuxna med psykiska funktionsnedsättning har genom socialtjänstförvaltningens försorg tecknats. Avtalen omfattar två leverantörer.

Några entreprenader finns i dagsläget inte, men av nämndernas aktivitetsplaner framgår att ett flertal upphandlingar av gruppboende, stödboende och boendestöd planeras genomföras under 2008.

Övrig omsorg om personer med funktionsnedsättning

För stadsdelarna gemensamma ramavtal har genom socialtjänstförvaltningens försorg tecknats. Avtalen omfattar korttidsvistelse för barn/ ungdom (elva leverantörer) och vuxna (fyra leverantörer), bostad med särskild service för barn och ungdom (tre leverantörer) samt daglig verksamhet (11 leverantörer).

Bostad med särskild service för vuxna ingår inte i dagens ramavtal, varför stadens förvaltningar i flera fall tecknat lokala avtal med utförare.

Staden köper vidare platser utan ramavtal, med hänvisning till LSS.

I dagsläget finns entreprenad för boende endast på Kungsholmen. Nämnderna planerar emellertid att, i enlighet med vad som beslutats i stadens upphandlingspolicy, under 2008 genomföra ett flertal upphandlingar.

Utbud, efterfråga och trend

Det finns bland korttidshemmen (LSS) ett relativt varierat utbud av vårdgivare med olika inriktning och utbudet stämmer ganska väl med efterfrågan.

Insatsen barnboende har successivt minskat under åren. Skälet till det återfinns i grunderna för LSS. Genom lagstiftningen har stödet i den enskildes hem ökat bland annat genom personlig assistans, avlösarservice och tillgänglighetsanpassning av det egna boendet. Utgångspunkten är att barn, så långt det är möjligt, ska kunna bo kvar hemma. Det finns en relativt stor variation av inriktningar i barn- och ungdomsboenden, till exempel boende för barn och ungdomar med utvecklingsstörning, autism, Touretts syndrom och förberedelseboende. Efterfrågan stämmer, enligt socialtjänstförvaltningen, i dagsläget ganska väl med utbudet.

Vad gäller bostad med särskild service för vuxna angavs i den utbyggnadsplan som antogs av kommunfullmäktige 2001 att det under perioden 2001-2006 fanns ett behov av 410 nya lägenheter i gruppboende LSS. Med anledning av det konstaterade behovet av LSS - bostäder i staden tillsattes under 2001 en genomförandegrupp, ledd av socialtjänstförvaltningen, med uppdrag följa utvecklingen och att verka som en sammanhållande funktion för utbyggnaden.

Under perioden 2001-2006 har, enligt genomförandegruppen, 415 lägenheter, varav 92 till socialpsykiatri ha färdigställts. Efterfrågan på nya lägenheter är emellertid alltjämt hög och vid en behovsinventering som genomfördes 2006 konstaterades ett omedelbart behov av ca 220 nya LSS- lägenheter och inom 2-3 år ytterligare cirka 230 lägenheter.

I USK:s inventering från 2007 bedömdes att över 100 personer med psykiskt funktionshinder har behov av ett annat boende än vad de har idag.

Efterfrågan av lägenheter består dels i att människor som idag bor i eget boende och väntar på att flytta in i bostad med särskild service och dels i att det inom staden finns ett antal gruppboendestäder med standard enligt äldre norm. Det har skett och pågår fortfarande en successiv växling från gamla gruppboendestäder till nya. Enligt en inventering genomförd 2007 återstår i dagsläget 35 lägenheter enligt den äldre normen.

Utbyggnaden fortsätter, under 2007 har totalt 103, varav cirka hälften utgör ersättning lägenheter enligt äldre norm, lägenheter färdigställts och under de två nästföljande åren planeras 256 lägenheter tillkomma. Mot bakgrund av inventeringen från 2006 kan konstateras ett fortsatt utbyggnadsbehov av cirka 200 lägenheter om rådande behov och trender fortsatt gäller.

En utvecklingstrend som staden, inte minst ur valfrihetssynpunkt, bör ta hänsyn till vid utformning av framtida boendeformer för personer med funktionsnedsättningar är att brukarnas syn på boendets utformning kan förändras med tiden. Lagstiftningens intentioner och nuvarande praxis kring normalisering och inkludering påverkar brukarnas syn på framtida boendet. Till exempel ser stadens funktionshinderombudsman tecken på att unga personer med lindrig utvecklingsstörning och personer med neuropsykiatrisk problematik allt oftare föredrar ordinarie boende med tillgång till adekvat personalstöd. En del vill göra boendekarriär efter att ha utvecklat större självständighet och vill flytta från gruppboendestäder till bostäder med lägre omhändertagande-/omsorgsnivå. Detta skulle påverka behovet av utbyggnad av just gruppboendestäder.

Avseende insatsen daglig verksamhet LSS stämmer, enligt socialtjänstförvaltningen, utbudet relativt väl överens med efterfrågan. Det finns ett blandat utbud, med stor variation i verksamheternas inriktning inom såväl privat som egen regi. Ett visst utvecklingsbehov finns dock. Det behövs, enligt socialtjänstförvaltningen ytterligare verksamhetsformer och aktörer som, med stöd av coachning och andra insatser, har som mål att personer med funktionsnedsättning ska komma in i lönearbete. Till exempel menar stadens funktionshinderombudsman att personer med lindrig utvecklingsstörning med intressen och förmågor samt personer med neuropsykiatriska diagnoser såsom Aspergers syndrom (autismspektrastörning med normalbegåvning) måste få tillgång till daglig verksamhet som siktar högre och strävar efter möjligheten till övergång till ett "riktigt jobb" på arbetsmarknaden.

Vad gäller daglig sysselsättning enligt SoL bedöms utbudet rent kvantitativt vara tillfredsställande. De biståndsbedömda individer som vill ha och bedöms ha behov av daglig sysselsättning får i regel det. Det finns dock ett konstaterat utvecklingsbehov. Detta framgår bland annat i en rapport som framtagits av staden i samarbete med IFS(Schizofreniförbundet) och RSMH och som bland annat syftar till att belysa hur individen önskar styra över valet av arbete, sysselsättning eller utbildning. I rapporten konstateras bland annat behovet av att bryta den idag rådande begränsningen till verksamhet inom den egna stadsdelen. Vidare understryks vikten av individuellt anpassade sysselsättningar.

Hur etablera ett valfrihetssystem som når upp till målen?

För att uppnå av kommunfullmäktige uppsatta mål med valfrihetssystemet, avseende mångfald, kvalitet mm har staden en rad frågor att förhålla sig till.

Först och främst är det viktigt att konstatera att det finns skillnader mellan de två lagar, LSS och SoL, utifrån vilka insatser inom funktionshinderområdet beviljas. LSS är i mångt och mycket en valfrihetslag som ger den enskilde rätt till ett långtgående inflytande över sin vardag. Socialtjänstlagen är inte lika långtgående härvidlag.

Samtidigt finns det andra aspekter, som snarare begränsar LSS i förhållande till SoL. De insatser som ges i enlighet med LSS är tydligt definierade, medan det vid insatser enligt SoL inte är lika tydligt angivet. Boendestöd enligt SoL är ett exempel på en insats som i mångt och mycket kan anpassas efter den enskildes behov, men som det inte finns någon motsvarighet till i LSS.

En annan viktig aspekt att förhålla sig till är den komplexitet som präglar omsorg om personer med funktionsnedsättning, inte minst avseende den del av omsorgen som avser boende. Detta blir tydligt vid en jämförelse med det andra stora område för vilket staden planerar och utvecklar valfrihetssystem- äldreomsorgen. Vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorgen kan, med undantag för profilboende för mycket specifika omvårdnadsbehov, sägas vara ett i huvudsak homogent omsorgsområde. I omsorg om personer med funktionsnedsättning ryms en rad olika diagnoser och funktionsnedsättningarna i sig är så varierade att det ofta behövs skräddarsydda, individuella lösningar. De privata och kommunalt drivna boenden som staden har tillgång till är därför i regel specialiserade på ett visst område.

Det är inte alltid ur omsorgssynpunkt lämpligt att vissa människor bor tillsammans, trots att de har liknande diagnos och, utifrån biståndsbedömning, kvalificerar sig till samma boende. Den sociala mixen, åldersstrukturen mm är av stor betydelse för omsorgen och dess kvalitet och idag är det en grannliga uppgift för biståndsbedömarena/socialsekreterarna att finna boenden med rätt sammansättning.

Vidare, som tidigare konstaterats, att inom vuxenboende SoL och LSS, motsvarar i dagsläget utbudet inte efterfrågan. Ett av valfrihetssystemets viktigaste mål är att det skall medföra en ökad mångfald, att medborgaren skall ges tillgång till ett rikt utbud av olika inriktningar och ett stort antal företag, organisationer, stiftelser m.fl., såväl större som mindre skall vara med och erbjuda brukarna omsorg.

Utifrån resonemanget ovan utkristalliseras två huvudfrågeställningar för staden: Hur etablera ett system anpassat efter de speciella omständigheter som omsorg om personer med funktionsnedsättning innebär samt hur kan staden öka utbudet och mångfalden inom de delar där det råder brist idag?

Att etablera ett valfrihetssystem

När stadsledningskontoret under våren 2007 utredde förutsättningarna för valfrihet inom äldreomsorgens särskilda boenden ingick omvärldsanalys som en viktig del av arbetet. Stadsledningskontoret kunde bland annat studera och hämta inspiration från kommuner som redan hunnit etablera valfrihetssystem inom området. Inom funktionshinderområdet har staden inte denna möjlighet. En inventering som stadsled-

ningskontoret genomfört visar att ingen av landets kommuner ännu infört valfrihetssystem inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning.. Inventeringen visar en generell ambition från kommunerna att tillmötesgå den enskildes önskemål om placering, i enlighet med LSS och SoL, men något formellt etablerande av valfrihetssystem har inte skett.

Några kommuner planerar dock ett införande. Uppsala kommun har fattat beslut om att som ett första steg införa valfrihet inom daglig verksamhet LSS i november 2008. Även Helsingborg och Nacka kommun uppges förbereda införande.

För insatser beviljade enligt LSS har staden att förhålla sig till av kommunfullmäktige antagna beslut (326- 2786/ 2003) om principer för förmedling av bostad med enligt LSS till personer med funktionshinder. Principerna innehåller en prioriteringsordning, utifrån vilken tilldelning av bostad ska ske:

1. Den enskildes aktuella behov
2. Sanktionsavgift
3. Behov av kvalificerat bemötande
4. Eget önskemål om att få flytta till fullvärdig bostad
5. Dom.

En naturlig fråga är hur detta beslut relaterar till ett etablerande av valfrihetssystem och huruvida det inskränker eller försvårar för valfriheten. Stadsledningskontorets bedömning är att beslutad prioriteringsordning inte behöver ändras, åtminstone inte ur valfrihetssynpunkt. Den redovisade prioriteringsordningen är en följd av de överväganden som uppkommer i ett läge där behovet överstiger tillgången och utgör ett verktyg för staden att göra nödvändiga prioriteringar.

Ett fullt utvecklat valfrihetssystem innehåller ett rikt utbud av utförare och lägenheter/ platser och i ett sådant system skall inte en prioriteringsordning enligt ovan behöva tillämpas. I ett inledande skede kan dock, beroende på hur utbudet ser ut vid den tidpunkt valfrihetssystemet införs, stadens skyldighet att erbjuda insatser till personer med biståndsbeslut komma i konflikt med valfrihetssystemets intentioner. För sådana situationer är det viktigt att understryka att omsorgsbehovet är överordnat möjligheten att välja, det vill säga: en person som efter biståndsbeslut bor i boende enligt äldre standard eller helt saknar boende skall prioriteras före en person som vill byta ett fullvärdigt boende mot ett annat.

I beslutet (326- 2786/2003) fastslås även att det inom staden skall finnas fyra, geografiskt indelade förmedlingsgrupper, med uppgift att finna platser till personer med behov av boende enligt LSS. Förmedlingsgruppernas arbete är huvudsakligen lokalt orienterat, det vill säga tilldelning av plats på boende sker i normalläget i den stadsdel eller i det område där brukaren har sin hemvist. Detta sätt att arbeta ligger inte i linje med intentionerna med valfrihetssystemet, i vilket valet ska gälla alla boenden som ingår i systemet och inte begränsas till en viss stadsdel.

Kommunstyrelsen har i samband med ärendet (326-2604/2007) om nytt resursfördelningssystem uppdragit åt stadsledningskontoret utreda förmedlingsgruppernas arbete. Uppdraget utförs av en särskilt tillsatt utredare, vars arbete i viss utsträckning pågått

tidsmässigt parallellt med framtagandet av valfrihetssystem och vars slutsatser därför ej kan redovisas här. Ett viktigt ingångsvärde i utredningsuppdraget är emellertid att identifiera aspekter av förmedlingsgruppernas arbete som kan utgöra ett hinder för valfriheten och komma med förslag som syftar till att sådana hinder undanröjs.

Valfriheten skall, utöver att gälla över hela staden, även kunna omfatta boenden och dagliga verksamheter utanför Stockholms stads gränser. För insatser enligt SoL och för daglig verksamhet, barnboende och korttidsboenden enligt LSS är detta fullt möjligt. Detta förhållande gäller dock inte bostad med särskild service för vuxna. Efter införandet av det statliga LSS-utjämnningssystemet 2004 är det, annat än i undantagsfall, inte möjligt för staden att köpa platser i andra kommuner.

Inom insatsen daglig verksamhet enligt LSS råder det, som tidigare konstaterats, ingen egentlig brist på utförare. Mångfalden bedöms också som tillfredställande, även om det finns utrymme för fler profiler och inriktningar. I stort kan dock inte tillgången sägas utgöra en begränsande faktor för valfriheten vad avser daglig verksamhet. För den nämnda stödinsatsen finns istället en annan utmaning för staden att ta sig an frågan om transport till och från verksamheten. År 2006 beräknas stadens kostnader för transporter till och från daglig verksamhet ha uppgått till 42 miljoner kronor. Det utgör en förhållandevis stor post i den totala kostnaden om cirka 400 miljoner kronor. Att stadens nämnder har sett tydliga ekonomiska incitament i att den dagliga verksamheten ska ligga nära den enskildes hem är inte svårt att förstå. Med valfrihet inom daglig verksamhet skall det inte vara möjligt för staden att lägga ekonomiska aspekter på den enskildes val. Med tanke på att ett av målen med valfrihetssystemet är att det inte skall vara kostnadsdrivande har staden här en svår ekvation att förhålla sig till.

Vad gäller daglig sysselsättning enligt SoL, bedöms inte frågan om transportkostnader ha samma bäring på införandet av valfrihet. De personer som beviljas insatsen kan i regel själv gå eller åka kollektivt.

En tänkt bild av valfriheten i praktiken är att brukaren, efter biståndsbeslut, skall ges en lätt överskådlig presentation av tillgängliga boenden och platser, utifrån vilken valet skall kunna göras. Presentationen, som skall finnas att tillgå både på Internet och i pappersform skall innehålla relevant information om boendet avseende till exempel eventuell profilering men också kvalitetsredovisningar, resultat från brukarenkäter etc. Men det är samtidigt, vid uppmålande av denna bild, viktigt att ha i åtanke den komplexitet som tidigare konstaterats och som är utmärkande för omsorg om personer med funktionsnedsättning. Inom ett område som detta, med små boenden, i vilka den sociala sammansättningen ända ner på individnivå kan vara avgörande för verksamhetens och omsorgens kvalitet ställs speciella krav på ett valfrihetssystem. Biståndshandläggaren/ socialsekreteraren har i sin roll vid framtagandet av olika boendeanternativ och som stödjande och vägledande i valet en mycket viktig funktion.

Valfriheten förutsätter ett system, i vilket lediga platser och tillgängliga alternativ blir synliga för handläggarna. Det är också viktigt att kunna överblicka behovet inom staden i syfte att kunna planera utbyggnad av boenden. Socialtjänstnämnden har tidigare konstaterat avsaknaden av planerings- och rapportsystem och hemställde under 2005 hos kommunstyrelsen om att ett sådant system ska tas fram. Uppdrag gavs åt

stadsledningskontoret att ta fram efterfrågat system. (dnr 326-1831/2005). Inför etablerande av valfrihetssystem är det av mycket stor vikt att detta uppdrag slutförs. Omständigheterna kring ett gruppboende för personer med funktionsnedsättning är speciella i det att den enskilde, från det att han/hon flyttar in har behov av boende i tiotals år framöver. Detta faktum, i kombination med att enheterna är relativt små medför att enskilda boenden kan vara fullbelagda under en lång tid. Detta ska dock inte utgöra ett hinder för möjligheten för den person som vill byta boende att uttrycka önskemål om detta. Staden skall för ändamålet ha en rutin eller ett system.

I arbetet med att införa ett valfrihetssystem är det vidare viktigt att synliggöra och marknadsföra valfriheten, så att den blir allmänt känd och lätt för brukare, anhöriga, utförare och anställda i staden att förstå och förhålla sig till.

Detta arbete innehåller en rad åtgärder. En sådan är att informera om systemet internt och då framför allt hos de medarbetare som berörs mest. En mycket viktig grupp är som tidigare konstaterats stadens biståndshandläggare och socialsekreterare. Inför införande av valfrihet inom stadens äldreboenden förbereds nu utbildningsinsatser i omfattande skala. På motsvarande vis bör berörd personal inom området omsorg om personer med funktionsnedsättning få utbildning i det nya systemet och på vilket sätt valfriheten kommer att påverka arbetet.

Som ovan konstaterats är det viktigt att information om de möjliga alternativen ska tillgängliggöras för brukaren, som skall kunna fatta beslut utifrån all tillgänglig information. Exempel på sådan information är uppgifter om lediga platser, varför en koppling bör ske till planerings- och rapporteringssystemet. Målsättningen bör vara att medborgarna, vid sidan av tryckt material, ska ha tillgång till information om valfrihet på Internet, all information inom alla de områden där valfrihet införs skall vara tillgänglig.

Stadsledningskontoret kommer att, i det att valfrihetssystem beslutas, upprätta en kommunikationsplan i vilken alla kommunikationsaktiviteter kommer att framgå, bland annat med avseende på när de ska utföras i tiden, målgrupper och metoder.

Öka utbudet och mångfalden bland aktörer.

Som fastslagits tidigare i detta ärende finns det i dagsläget behov av ytterligare platser inom området vuxenboende enligt såväl SoL som LSS, ett behov staden har att möta, oaktat införande av valfrihetssystem. Ett valfrihetssystem skall dock inte bara innehålla ett tillräckligt utbud, rent volymmässigt, det skall också erbjuda brukaren en mångfald. I följande avsnitt diskuteras hur staden kan agera i syfte att både öka utbudet och mångfalden. Vidare tas frågan om den, med valfrihetssystem normalt förknippade, på förhand fastställda ersättningen, eller ”pengen” upp.

Som tidigare redovisats pågår en utbyggnad av nya bostäder. Trots att en betydande mängd gruppboenden och servicelägenheter färdigställts under de senaste åren och nya kommer att bli färdiga kommande år, konstaterats att behovet alltså är stort och det är svårt att säga när efterfrågan och utbud kommer att motsvara varandra. Utbyggnaden är till stor del beroende av den bostadsproduktion som sker i övrigt i staden och förändringar av byggplaner påverkar därför utbyggnaden av bostad med särskild ser-

vice. Ett förstärkt samordnat ansvar över staden skulle dock, enligt genomförandegruppen, leda till att arbetet med utbyggnadsfrågor skulle kunna effektiviseras. Till exempel skulle en bättre överblick av stadens samlade behov av boende inom specifika funktionshinderområden skapa förutsättningar för en bättre planering. Socialtjänstnämnden har i budget för 2008 kommunfullmäktiges uppdrag att se över formerna samt arbetsformerna för genomförandegruppen.

Stadens nämnder förbereder, i enlighet med policyn för upphandling och konkurrens, upphandling av entreprenad drift av egna boenden inom omsorg av personer med funktionsnedsättning. Stadsledningskontoret konstaterar att det tagits lokala samordningsinitiativ och att förvaltningarna har etablerat arbetsgrupper i syfte att finna gemensamma förhållningssätt i fråga om upphandlingarnas utformning. Dessa initiativ är ur valfrihetssynpunkt mycket lovvärda. Inför införande av ett valfrihetssystem krävs en samordning och en samsyn avseende, kommersiella villkor, nivåer på krav etc. En mycket viktig fråga i detta sammanhang är den om avtalstidens längd, då boendet vanligen är långvarigt och kontinuitet är av brukaren en högt värderad kvalitets-egenskap. Stadsledningskontoret följer stadsdelarnas arbete och det samarbete som vuxit fram. När ett valfrihetssystem beslutats föreslår stadsledningskontoret att det, bland annat utifrån vad som framkommit i arbetsgrupperna, tas fram riktlinjer om avtalstider och kvalitetskrav som skall gälla för stadens fortsatta entreprenadupphandlingar inom området. Riktlinjerna bör tas fram i samråd med berörda handikapporganisationer.

Vad gäller upphandling av stadens egen verksamhet kan vidare konstateras att de fyller en viktig funktion för mångfalden, i det att de öppnar upp för avknoppare och nya inriktningar. Det totala utbudet av platser ökar däremot inte i och med entreprenadupphandlingar.

En metod, som både skapar förutsättningar för ett ökat utbud och också en mångfald av leverantörer är ramavtalsupphandling, det vill säga upphandling av tillgång till platser i befintliga, privat drivna boenden. Traditionellt sett har ramavtal i viss mån betraktats som ett komplement till den egna verksamheten, placering har skett hos privat leverantör när plats saknats i den egna verksamheten, alternativt att den privata aktören besuttit viss efterfrågad kompetens som saknats i den egna regin. Med valfrihetssystem förändras synen på - och förhållningssättet till ramavtalen: alla boenden, privata, egen regi och de på entreprenad konkurrerar på lika villkor. Ju fler privata aktörer staden har avtal med - desto större blir utbudet och mångfalden. Vidare finns det, inte minst ur valfrihetssynpunkt, uppenbara fördelar med att ramavtalen upphandlas gemensamt för hela staden. Lokala avtal och överenskommelser med privata utförare kan skapa en vidd i kravställandet, något som inte är optimalt i ett stadsövergripande valfrihetssystem.

I dagsläget saknas stadsövergripande ramavtal för det största boendeområdet inom omsorg om personer med funktionsnedsättning - bostad med särskilt stöd för vuxna, enligt LSS. Socialtjänstförvaltningen genomför dock nu, på uppdrag av stadens stadsdelnämnder, en gemensam ramavtalsupphandling av boenden och daglig verksamhet

enligt LSS. I denna upphandling inkluderas vuxenboende. Avtal skall vara klara 2009-01-01 och upphandlingen planeras annonseras under våren 2008.

Med tanke på den viktiga roll de stadsövergripande ramavtalen kan komma att spela i ett valfrihetssystem finns det, enligt stadsledningskontorets uppfattning, goda skäl att se över formerna för ramavtalsupphandlingarna. I dag utför socialtjänstförvaltningen en gemensam, eller samordnad ramavtalsupphandling och stadens stadsdelsnämnder avgör själva om de vill delta. Stadsledningskontoret föreslår att, på motsvarande sätt som för ramavtalsupphandlingar inom äldreomsorgens hemtjänst och enstaka plats, ramavtalsupphandlingarna framöver skall vara centrala och därmed bindande för stadens nämnder. Ett långsiktigt och tydligt uppdrag till en utpekad nämnd att inom ramen för ett valfrihetssystem genomföra ramavtalsupphandlingar och kompletterande upphandlingar kan medföra en ökad vilja för privata aktörer att etablera sig. Med ett uppdrag om central upphandling följer även ett tydligt uppföljningsuppdrag. Detta kan dock förläggas till annan än upphandlande nämnd.

I den ramavtalsupphandling som i skrivande stund genomförs är det vissa insatser som inte ingår. Exempel på sådana är daglig sysselsättning, stödboende och boendestöd enligt SoL. Dessa insatser skall, för att uppnå största möjliga mångfald, ingå i de framtida ramavtalsupphandlingarna.

Dessutom är det viktigt att det i kommande upphandlingar öppnas upp så mycket som möjligt för nytänkande. Till exempel bör, enligt stadsledningskontoret, möjligheter för utförare att skapa synergier och lämna anbud på ”paket” av lösningar utredas.

Till bilden hör också att det pågår en statlig utredning avseende införande av en ny, så kallad valfrihetslag som ska kunna tillämpas i ramavtalsupphandlingar inom vård- och omsorgsområdet. Enligt de indikationer som givits kan det i denna nya lagstiftning komma att finnas utrymme för nytänkande på flera plan. Bland annat i form av löpande möjlighet för verksamheter till in- och utträde på ett sätt som inte är möjlig med dagens upphandlingslagstiftning. Stadsledningskontoret följer framtagandet av den nya lagstiftningen. Det är också viktigt att dess konsekvenser och möjligheter noga analyseras.

Ett system för ersättningen

Ett valfrihetssystem kan- men måste inte- innehålla fasta ersättningsnivåer. Det viktiga för den enskilde torde vara att han/hon får möjlighet att välja, att det finns ett utbud att välja mellan och att tillbuds stående alternativ har en hög kvalitet avseende omsorg och standard. Pengsystem har en inneboende transparens som ökar möjligheten för enskilda att ställa frågor och krav.

Begreppet peng är emellertid intimt förknippat med valfrihetssystem och det finns en anledning till det. Valfriheten stärks av att den ersättning som betalas till utförarna är lika stor för alla som erbjuder likvärdiga tjänster. Det är med system med fast ersättning inte möjligt för beställaren att styra mot utförare som erbjuder billigare tjänster. Ett fastslaget ersättningssystem skapar även förutsättningar för lika villkor mellan verksamhet som drivs i egen regi, privata utförare och till entreprenörer.

På förhand fastslagen ersättning tillämpas idag inom skolan i form av så kallad skolpeng. Dessutom har det i det valfrihetssystem för särskilda boenden inom äldreomsorgen som kommunfullmäktige antog hösten 2007 beslutats om fast ersättning i tre nivåer. Under den dialog som under utredningsarbetet fördes med branschens aktörer framträdde en allmänt positiv syn på upphandlingar till fastställt pris. Små och medelstora företag, till exempel, finner att systemet ger dem förutsättningar att konkurrera på samma villkor som de stora företagen.

En mycket viktig aspekt i valet mellan fast ersättning (peng) och upphandlingar enligt traditionell modell är det faktum att valfrihetssystemet inte får vara kostnadsdrivande. Med i förväg fastställda ersättningsnivåer har staden möjlighet att förutse kostnaden för omsorgen.

Lägg därtill att det inom staden tagits fram ett nytt resursfördelningssystem för insatser enligt LSS, som bygger på 7-8 nivåer (beroende på insats) och som baseras på brukarnas behov av omsorg. Tilldelningen av pengar till stadens nämnder styrs av detta system. Det finns fördelar med att koppla en ersättning till detta system och att utföraren, oavsett regiform får den ersättning som stadsdelen kan betala, varken mer eller mindre. I och med förekomsten av ett nivåbaserat fördelningssystem och det faktum att omfattande mätningar av personer i de tre LSS- personkretsarna är genomförda är förutsättningarna för att ta fram ett ersättningssystem goda.

Den del av omsorgen om personer med funktionsnedsättning som regleras av SoL saknar ett nivåbaserat resursfördelningssystem enligt ovan. Det gör framtagande av ”peng” för SoL - insatserna till en mer komplicerad uppgift. Stadsledningskontoret ser uppenbara fördelar med att ersättningssystemet för SoL-insatser är så likt som möjligt det som ska gälla för insatser enligt LSS.

Det finns inom staden ett antal personer med ett mycket stort omvårdnadsbehov. Dessa personer behöver mycket stöd och service. Dygnersättningen är ofta avsevärt mycket högre än den högsta nivån i resursfördelningssystemet, och antalet utförare (såväl kommunala som privata) som kan erbjuda efterfrågad omsorg är högst begränsad. Stadsledningskontorets bedömning är att dessa personer som har mycket omfattande behov blir svår att inkludera i ett valfrihetssystem.

Slutsatser och fortsatt arbete

Kommunfullmäktige har fattat beslut om att staden ska etablera valfrihetssystem inom området. I mångt och mycket, i synnerhet den del av omsorgen som regleras enligt LSS, kommer införande av valfrihetssystem att handla om att tydliggöra och sätta struktur och ramar för en valfrihet som det redan finns ett lagmässigt stöd för. Inte minst innebär detta tydliggörande en intern utmaning; med valfrihetssystem förhöjs ambitionsnivån avseende omsorg om personer med funktionsnedsättning och en ökad press för staden att finna vägar att öka utbud och mångfald.

Stadsledningskontoret föreslår att ett valfrihetssystem inom omsorg om personer med funktionsnedsättning införs fr.o.m. 2009-07-01. Valfriheten ska avse de insatser som redogörs för i detta ärende och innebära att en enskild efter ett biståndsbeslut ska kunna göra egna val. Valet ska avse den omsorg/insats som anges i biståndsbeslutet.

Valet ska göras bland utförare som finns med i valfrihetssystemet och som kan tillhandahålla den insats som den enskilde är i behov av, någon begränsning till en viss stadsdel ska inte ske. Det ska också finnas möjlighet för en person som vill byta boende att uttrycka önskemål om detta. Som har konstaterats i detta ärende påverkar områdets komplexitet och speciella förutsättningar den enskildes val. Den enskildes inflytande är ledstjärnan i ett valfrihetssystem. Samtidigt är biståndshandläggarens/socialsekreterarens kunskaper och erfarenheter mycket viktiga när det gäller att ta fram lämpliga alternativ. Samspelet mellan biståndsbedömaren/ socialsekreteraren och den enskilde är helt avgörande och det är viktigt att fastslå formerna för hur valet ska gå till rent praktiskt, t.ex. hur och av vem lämpliga alternativ att välja bland ska tas fram. **Stadsledningskontoret föreslår** att det, tillsammans med socialtjänstförvaltningen uppdras att ta fram riktlinjer för detta.

Det finns en rad åtgärder som måste genomföras i syfte att etablera ett fungerande valfrihetssystem.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen får i uppdrag att ta fram ett ersättningssystem och fastslagna ersättningar/nivåer. I uppdraget ingår att särskilt utreda om det går att ha en för samtliga utförare fastslagen ersättning. Målsättningen är att förslag till ersättningssystem ska behandlas i samband med budgeten för 2009. Systemet ska vara likadant uppbyggt såväl för LSS- som för SoL - insatser. Systemet kan komma att fordra nytänkande från grunden när det gäller SoL - insatserna, vad gäller fördelning av pengar till stadens nämnder, nivåbedömning av brukare, etc. Målsättningen är att den fastslagna ersättningen ska gälla för alla utförare, i egen regi, för privata och för entreprenörer. När systemet är framtaget och beslutat bör ersättningsnivåerna gälla i de entreprenadupphandlingar som genomförs av stadens nämnder. Vad gäller daglig verksamhet LSS har tidigare konstaterats att ett införande av valfrihetssystem kan påverka redan idag höga kostnader för transporter till och från daglig verksamhet, kostnader som är svåra att förutse på förhand och som kan bli tunga för stadsdelarna att bära. **Stadsledningskontoret föreslår** att kommunstyrelsen får i uppdrag att utreda och föreslå hur transporter ska hanteras i valfrihetssystemet.

Stadsledningskontoret har sedan tidigare uppdraget att utveckla ett planerings- och rapportsystem. Övrigt IT-stöd hänger i varierande grad ihop med detta system. Dessutom utvecklar stadsledningskontoret i dagsläget den ingång på stadens hemsida, som skall vara färdig vid införande av valfrihet inom särskilda boenden för äldreomsorgen. Det finns uppenbara fördelar med ett sammanhållet ansvar i frågan om verksamhetsstöd. **Stadsledningskontoret föreslår** därför att kontoret får i uppdrag att ansvara för framtagande av alla de system som konstaterats vara nödvändiga för ett valfrihetssystem.

Stadsledningskontoret föreslår att 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. I arbetet med att ta fram kriterier och former för kommande upphandlingar ska särskilt beaktas och analyseras kommande lagstiftning på området. I anvisningarna ska även förslag på organisation

för framtida ramavtalsupphandlingar ingå. De ramavtalsupphandlingar och entreprenadupphandlingar som nu pågår och planeras bör fullföljas enligt de planer som finns i avvaktan på kommunstyrelsens anvisningar.

Det finns, som konstaterats, ett tydligt behov av utökad samordning vad gäller planering och nybyggnation. Det är viktigt att bereda för att ett funktionellt och modernt valfrihetssystem skall ge möjlighet till flexibilitet och nya lösningar. Som bland annat stadens funktionshindersombudsman påtalat och som också framkommit i dialog med berörda handikapporganisationer finns det en trend bland dagens unga att så långt det är möjligt välja att bo i eget boende. Det är viktigt att staden är uppmärksam inför sådana förändringar och inte skapar en service som, när den väl är fullt utbyggd, upplevs som föråldrad. HSO Stockholm efterlyser i en rapport om bostadssituationen att staden i högre utsträckning ska göra bedömningar av om vissa personer skulle vilja och kunna flytta till andra boendeformer med större självständighet. Det pågår, som framgår av ärendet, redan mycket arbete i staden med att hantera ovanstående frågor. Genomförandegruppen och arbetet med att ta fram nya bostäder är föremål för över- syn, likaså pågår en utredning om förmedlingsgruppernas framtid. I det uppdraget ligger att se över boendeformer och hur boende kan anpassas för individens behov. Dessutom pågår kontinuerligt utvecklingsarbete inom ramen för stadens ordinarie verksamhet. Stadsledningskontoret har dock noterat en avsaknad av en funktion, som har överblick över- och insyn i det arbete som pågår. Vid införande av ett stadsövergripande valfrihetssystem är det särskilt angeläget med överblick och en visshet om att det arbete som pågår sker i linje med valfrihetssystemets intentioner. Stadsdirektören tillsätter därför en grupp, ledd av stadsledningskontoret, med representanter för stadens stadsdelar och socialtjänstförvaltningen. Gruppen har till uppgift att följa pågående projekt och vid behov kunna initiera nya, om det anses nödvändigt för etablerande av valfrihetssystem.

Införande av valfrihetssystem inom omsorg om personer med funktionsnedsättning kan påverka ansvarsgränser och överenskommelser med landstinget. **Stadsledningskontoret föreslår** att kontoret ges i uppdrag att samråda med Stockholms Läns landsting i denna fråga.

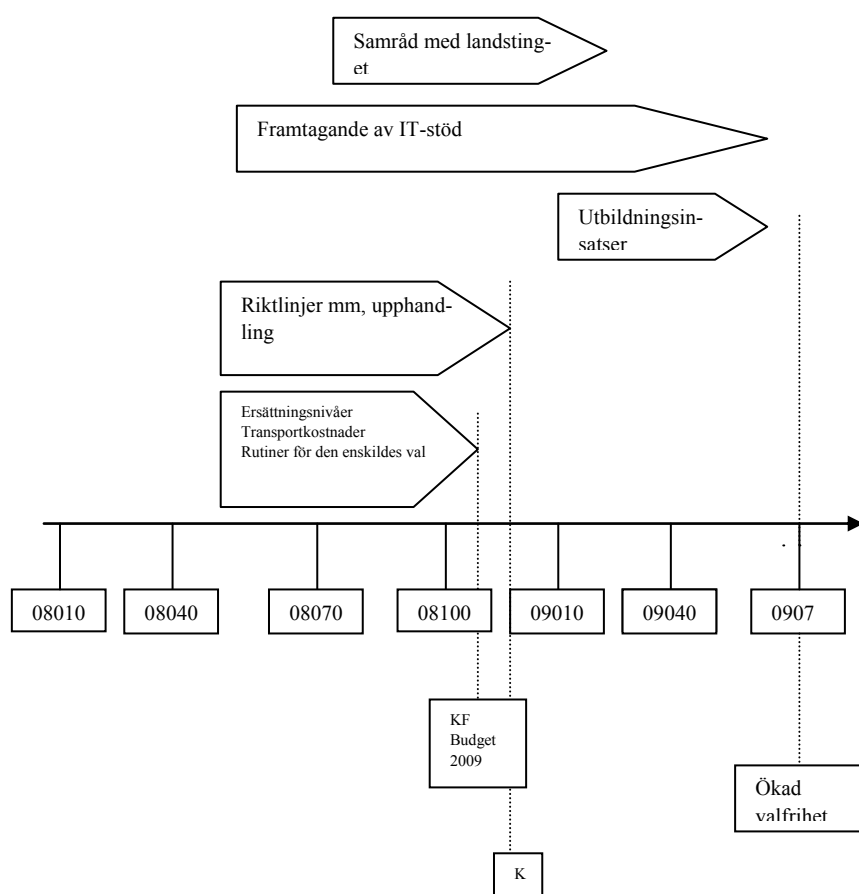
För att ett valfrihetssystem ska fungera är bl.a. biståndshandläggare/socialsekreterare mycket viktiga grupper. Omfattande utbildnings- och informationsinsatser måste göras och **stadsledningskontoret föreslår** en liknande modell som vid införande av valfrihetssystem inom äldreboenden. Ansvar för utbildningsinsatsen ligger på stadsledningskontoret, men arbetet sker i samverkan med äldreförvaltningen. I detta fall utförs således utbildningarna av stadsledningskontoret i samverkan med socialtjänstförvaltningen.

Tids – och aktivitetsplan

Under förutsättning att kommunfullmäktige godkänner föreliggande förslag på införande av valfrihetssystem ser tids - och aktivitetsplan ut enligt följande.

Åtgärd	Ansvar	Nytt ärende till KF?	Kommentar
Ersättningssystem	SLK	Ja, hösten 2008	Målsättningen som en del av budget
Framtagande av IT-stöd	SLK	Nej	Skер som en följd av beslut i detta ärende
Framtagande av anvisningar/underlag till centralupphandling	SLK	Ja, hösten 2008	I samband med centralupphandlingsärende för kommande ramavtal
Genomförande av utbildningsinsatser	SLK i samverkan med SoT	Nej	Skер som en följd av beslut i detta ärende
Utredning transportkostnader	SLK	Ja	Som del av ersättningsärendet.
Utbyggnad/ genomförandegrupp	SoT	Nej	Arbetet följs av valfrihetsgrupp
Förmedlingsgrupp, mm	SLK	Nej	Arbetet följs av valfrihetsgrupp
Samråd med landstinget	SLK	Nej	Skер som en följd av beslut i detta ärende
Framtagande av rutiner av hur valet ska ske.	SLK	Ja	Som del av ersättningsärendet.

I nedanstående figur ges en översiktlig bild av det fortsatta arbetet i enlighet med stadsledningskontorets förslag:



BEREDNING

Ärendet har remitterats till socialtjänstnämnden, kommunstyrelsens handikappråd, Stockholms Stadshus AB, ALMEGA och Handikappförbundens samarbetsorgan och samtliga stadsdelsnämnder. Micasa Fastigheter avstår från att lämna ett remissyttrande med hänvisning till att de frågor som tas upp i ärendet inte berör bolagets verksamhetsinriktning som fastighetsägare/förvaltare. ALMEGA och Handikappförbundens samarbetsorgan har ej inkommit med remissyttrande.

<i>Innehållsförteckning</i>	<i>Sid</i>
Kommunstyrelsens handikappråd	35
Skärholmens stadsdelsnämnd	46
Älvsjö stadsdelsnämnd	49
Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd	52
Norrmalms stadsdelsnämnd	59
Södermalms stadsdelsnämnd	62
Spånga-Tensta stadsdelsnämnd	66
Farsta stadsdelsnämnd	71
Bromma stadsdelsnämnd	74
Kungsholmens stadsdelsnämnd	79
Östermalms stadsdelsnämnd	86
Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd	93
Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd	96
Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd	100
Skarpnäcks stadsdelsnämnd	103
Socialtjänstnämnden	106

Kommunstyrelsens handikappråd

Kommunstyrelsens handikappråd beslutade vid sitt sammanträde den 31 mars 2008 att som svar på remissen lämna följande yttrande.

Handikapprådet välkomnar det helhetsgrepp som det remitterade förslaget innebär.

Vi har följande synpunkter på det:

- Etiska aspekter måste uppmärksammas när valfrihetssystemets detaljer utformas
- Formen ramavtalsupphandling bör bli huvudalternativet. Brukar-, föräldra- och personalkooperativ bör bemötas positivt. Också önskemål från eniga brukarråd bör tillgodoses
- Framtagandet av lämpliga utförare bör ske centralt och den förteckning som blir resultatet bör bli bindande för stadens nämnder. Nyss nämnda undantag för olika kooperativ bör medges
- Staden ska avvakta med beslutet om hur ett valfrihetssystem ska utformas till dess att behandlingen av den statliga Frittvalutredningens betänkande (SOU 2008:15) och de väntade förslagen från LSS-kommittén har slutförts. Det fortsatta planeringsarbetet bör utgå från de synpunkter och förslag som utredningen har fört fram
- Brukarna ska få möjlighet att göra aktiva val utifrån tydliga kvalitetskrav och att formulera sina önskemål och behov t.ex. genom att upprätta en individuell plan
- Informationen måste utformas så att brukarna kan ta den till sig. De som behöver hjälp i valet ska givetvis få det

- Ett system för att mäta kvalitet utifrån ett individperspektiv måste utarbetas
- Möjlighet att ”skräddarsy” verksamheter för personer med mycket stora omvårdnadsbehov måste finnas och förslag från brukarna och deras företrädare om lämpliga utförare ska i största möjliga utsträckning tillgodoses
- Gode män och andra företrädare måste få en utbildning innan de ställs inför uppgiften att ge stöd i valet
- Vi tar avstånd från ett standardiserat pengssystem som metod för att täcka kostnader för enskilda personer. Behoven är individuella och ett ersättningssystem måste ta hänsyn till det
- Kommunala alternativ ska alltid kunna erbjudas dem som önskar ett sådant
- Oberoende av utförare måste kommunen ta sitt fulla ansvar för alla medborgare. I ansvaret måste ingå att bedriva en aktiv tillsyn av såväl privat som kommunalt driven verksamhet
- Berörda handikappföreningar måste ges möjlighet att vara delaktiga i den fortsatta processen
- Tidsplanen är för snäv för att det omfattande återstående arbetet ska hinna genomföras på ett tillfredsställande sätt.

Vi avstyrker förslaget om att de upphandlingar som nu pågår och planeras ska fullföljas enligt de planer som finns. Konkurrensupphandlingar så som de nu bedrivs ger inte brukarna någon valfrihet; tvärtom försätts de i en tvångssituation som skapar stor oro och en osäkerhet som består för lång tid. Brukarna måste ges möjlighet att själva avgöra om de vill att de stöd insatser de har ska upphandlas eller inte.

Grunden för en valfrihet för alla är ett system som tar hänsyn till människors olika förutsättningar att kunna välja. Handikapprörelsens erfarenheter behövs om slutresultatet ska bli gott.

Handikapprådet välkomnar det helhetsgrepp på frågan om hur ett valfrihetssystem ska utformas som förslaget innebär. Som vi tidigare vid flera tillfällen har påpekat är vi självfallet positiva till att även personer med funktionsnedsättning som behöver stödinsatser själva ska kunna bestämma hur behovet ska tillgodoses, av vem och i vilka former. Vad vi har kritiserat är hur arbetet hittills har bedrivits i staden. Bestämmelsen i LSS 15 § p.7 att kommunen har skyldighet att samverka med organisationer som företräder människor med omfattande funktionshinder har inte uppfyllts vare sig innan fullmäktige tog det generella beslutet eller under den tid som arbetet ute i förvaltningarna har pågått.

Vi kan konstatera att tjänsteutlåtandet andas förståelse för vissa av de argument som vi vid upprepade tillfällen har fört fram. Det är vi självfallet glada över. Exempel är brukarnas behov av trygghet och kontinuitet i sina liv, det i många fall livslånga beroendet som ställer krav på långsiktighet också i utförarnas åtaganden och vikten av att berörda handikapp-föreningars synpunkter och erfarenheter tas tillvara i arbetet med att fastställa kvalitetskraven, aspekter som vi inte tycker oss ha fått förståelse för hittills.

Vår kritik har också gällt det förhållandet att valfriheten i inlednings-skedet inte omfattar personer som idag har insatser i form av boende, boendestöd, korttidstillsyn, korttidsboende, daglig verksamhet och personligt ombud enligt SoL och LSS. De blir

i stället tvingade att underkasta sig en upphandling som de i de flesta fall inte önskar. Tidigare och dagsaktuella erfarenheter visar nämligen att intresset för en omedelbar förändring inte är stort. Tvärtom skapar den en stor oro, vilket nu blir alltmer tydligt ju fler brukare som berörs.

Människor med funktionsnedsättning får inte bli handelsvaror. En hög etik måste genomsyra ett valfrihetssystem

Inom de närmast berörda handikapporganisationerna pågår en diskussion om etiken i ett kommande valfrihetssystem. En utbredd uppfattning är att utvecklingen hittills har varit alltför präglad av marknadstänkande med begrepp som ”kunder” och ”vinst”. Många anser det främmande att konkurrensupphandla verksamheter som i så hög grad avgör livsbe-tingelserna för människor med funktionsnedsättning som t.ex. bostäder och stöd i boendet. Funktionsnedsatta människor och deras företrädare söker därför hitta sätt att skapa en valfrihet utan att behöva gå vägen över en konkurrensupphandling.

Inom handikapprörelsen finns också en rädsla för att pris- och vinsttänkandet tar över kvalitetsaspekterna, att valfriheten i praktiken kommer att få stå tillbaka för ekonomin och att upphandlingsförfarandet kommer att likna en utförsäljning av enskilda människor.

Till etiken hör synen på de människor som behöver stöd. Alltför många exempel finns på att vårdaspekter har kommit att dominera när det i stället i första hand handlar om att ge stöd och uppmuntran till självständighet, vilket kräver ett pedagogiskt förhållningssätt i arbetet.

Tyvärr präglas tankandet kring ett valfrihetssystem också alltför mycket av ett institutionstänkande. Inte minst terminologin i det remitterade tjänsteutlåtandet visar detta. Det talas om ”placering” och ”platser” när det handlar om bostäder som människor ska leva i under kanske större delen av sitt återstående liv, om det som alla kallar sitt hem med allt vad det innebär. Det talas om ”placering” också när det handlar om daglig verksamhet, den regelbundna, meningsfulla sysselsättning som man själv ska få välja innehållet i.

Målen för valfrihetssystemet

Vad brukarna, deras företrädare och handikapprörelsen önskar är ett system som för- enar god kvalitet inklusive trygghet och kontinuitet för brukarna med engagemang för och kunskap om de berörda målgrupperna samt förmåga att göra långsiktiga åtaganden hos utförarna.

Vi vill därför formulera följande mål för ett valfrihetssystem för de nu aktuella stödinsatserna:

- Alla brukare ska ha en frihet att välja utförare av de stödinsatser han eller hon anser sig behöva för att kunna leva ett gott liv under största möjliga självständighet
- Valet ska utgå från brukarens önskemål och behov, konkret formulerade t.ex. i en individuell plan
- Brukaren ska få möjlighet att göra aktiva val utifrån tydliga beskrivningar av utförarens människosyn, kunskaper och erfarenheter av målgruppen, ekonomiska

uthållighet att bedriva verksamheten samt konkreta uppgifter om hur dessa krav uppfylls

- Kommunala alternativ måste alltid kunna erbjudas dem som önskar ett sådant
- Oberoende av utförare måste kommunen ta sitt fulla ansvar för alla sina medborgare. I ansvaret ingår att hålla sig noga informerad om att utförarna, kommunala såväl som privata, sköter sina åtaganden enligt de avtal som träffas

Vi har inte något att invända mot att små och nya företag erbjuder sina tjänster under förutsättning att de kan svara mot de uppställda målen. Brukarkooperativ, föräldrakooperativ och personalkooperativ är exempel på utförare som bör uppmuntras. Om personalkooperativ ska överta befintlig verksamhet måste det dock ske i samförstånd med brukarna och deras företrädare.

Det föreslagna valfrihetssystemet

Hur skapas mångfalden?

Vi har tidigare betonat att trygghet och kontinuitet är grundläggande kvalitetskrav i all verksamhet som gäller personer med funktionsnedsättning och därmed för hur ett valfrihetssystem ska utformas. I ett system som förutsätter tidsbegränsade avtal är inbyggd en återkommande omprövning som skapar oro bland brukarna. Den måste tas på stort allvar.

Om Frittvalutredningens förslag genomförs kan betydelsen av avtalstidens längd minska eftersom varje utförare över tid alltid har rätt att ansöka om och bli en del av utbudet om denne uppfyller de uppställda kraven. Den regeln gäller givetvis även de utförare som redan bedriver en verksamhet.

Kommunen ska enligt förslaget när som helst kunna häva ett avtal när utföraren bryter mot avtalskraven.

Formen med ramavtal tillstyrker vi. Den överensstämmer med det system som Frittvalutredningen har föreslagit och också med förslaget i tjänsteutlåtandet. Ramavtal ger kommunen möjlighet att knyta till sig intresserade utförare som uppfyller de av kommunen uppställda villkoren.

Särskild uppmärksamhet måste ägnas åt hur brukarinformationen utformas, så att personer med olika funktionsnedsättningar kan ta den till sig. Valfrihetssystemet får inte göra människor mer beroende av hjälp än de tidigare har varit utan bör tvärtom underlätta deras tillvaro.

Vi tillstyrker förslaget att framtagandet av lämpliga utförare sker centralt

och att förteckningen blir bindande för stadens nämnder. Dock anser vi, som vi nyss har sagt, att det måste finnas en möjlighet för s.k. brukarkooperativ, föräldrakooperativ och, om brukarna så önskar, även personalkooperativ att driva verksamheter om de har förmåga att göra det med god kvalitet.

Vi anser också att det måste finnas en möjlighet att ”skräddarsy” viss verksamhet för personer med mycket stora omvårdnadsbehov, om någon lämplig utförare inte har anmält intresse. Om brukarna och deras företrädare har en utförare att föreslå ska önskemålet i största möjliga utsträckning tillgodoses. Det är ett sätt att skapa valfrihet för de människor som stadsledningskontoret bedömer är svåra att inkludera i ett val-

frihetssystem. Samma möjlighet bör också ges brukarråd som i full enighet föreslår en bestämd vårdgivare.

Kvaliteten är den viktigaste faktorn i ett valfrihetssystem

Innan staden tillkännager sin önskan att vidga kretsen av utförare måste det finnas ett väl genomarbetat anbudsunderlag, där inte minst kvalitetskraven nog redovisas. Det arbete som bedrivs av Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting kommer på sikt att leda till vissa preciserade nationella kvalitetskrav. Vi anser att staden måste hålla sig noga informerad om hur det arbetet fortskrider.

Grundläggande kvalitetskrav bör vara enhetliga över hela staden. För de enskilda verksamheterna kan dessutom speciella krav behöva ställas beroende på vilka behov de aktuella brukarna har. I det arbetet är berörda handikappföreningar och brukarna själva och deras företrädare en nödvändig resurs.

System för uppföljning måste utarbetas. Det räcker inte med generella kvalitetsmätningar. Uppföljningar måste först och främst göras på individnivå. Det finns modeller utarbetade för sådana mätningar som staden bör ta till sig. Också i detta arbete är berörda handikappföreningarnas kunskaper och erfarenheter nödvändiga att utnyttja. Brukarna och deras företrädare måste få tid att tänka igenom och precisera sina behov och önskemål för att kunna göra ett välgrundat val. Det sker lämpligen genom individuella planer som hjälper såväl personen själv som handläggaren att komma fram till den bästa lösningen. Staden har tyvärr ännu inte sett till att instrumentet Individuell plan enligt LSS används i någon större utsträckning, vilket länsstyrelsen har uppmärksammat vid ett par tillfällen. Även de som inte tillhör LSS personkrets bör ges samma möjlighet.

En aspekt som är viktig att beakta är att många brukare har gode män som ska företräda dem i valet av utförare. De gode män har dock långt ifrån alltid den kunskap om funktionsnedsättningen och dess konsekvenser som de behöver för att kunna stödja sin uppdragsgivare i att göra de viktiga valen. De behöver därför en utbildning innan de ställs inför denna nya uppgift. Också andra företrädare kan ha samma behov.

Hur ska brukaren kunna betala vad utföraren vill ha i ersättning?

Vi anser inte att det är möjligt att med en individuell peng, bestämd utifrån ett antal standardiserade behovsnivåer, ta hänsyn till de många olika behov som enskilda människor har. Behoven kan också variera över tiden, även i ett kortsiktigt perspektiv. Ett pengsystem kan till nöds användas för att fördela ersättning till utförare med många brukare, där det finns möjlighet till utjämnningar, alltså så som systemet används i Stockholm idag. Att tillämpa samma system för att ersätta kostnaderna för en enskild person leder med nödvändighet till överväganden från utförarens sida om åtagandet går ihop ekonomiskt eller inte. Ett pengsystem kan därför lätt få karaktären av ett köpsälförfarande, något som ur etiska synpunkter givetvis är helt oacceptabelt.

Ett eventuellt förslag om pengsystem måste, om det trots allt införs, kringgärdas av en noggrann kontroll. Förutsättningar måste finnas att snabbt rätta till brister som uppenbaras, även etiskt negativa konsekvenser. Bristerna kan ta sig uttryck antingen i att valfriheten i praktiken begränsas för personer som anses "för dyra" eller i att utförarna tummar på kvalitetskraven. Erfarenheten har också visat att stora vårdföretag i en

första omgång erbjuder sina tjänster till det pris som kommunen erbjuder, dvs. den peng som brukaren har till sitt förfogande, men kräver höjningar vid första möjliga tillfälle. Hur ersättningen ska regleras över tid är därför en viktig fråga att ta ställning till i avtalen och något som kan sätta den enskildes valfrihet ur spel alternativt ställa kommunen i besvärliga ekonomiska förhandlingar, där de etiska aspekterna blir uppenbara.

Ett alternativ till en standardiserad individuell peng är att stadsdelsförvaltningarna liksom i dag förhandlar direkt med utförarna om rimliga ersättningsbelopp i varje enskilt fall. Då är utgångspunkten att den enskildes önskemål om utförare ska tillgodoses och diskussionen kommer att gälla vad som krävs för att utföraren ska kunna ge stöd med den nödvändiga kvaliteten. Staden kan centralt ange vägledande rimliga ersättningsnivåer som stadsdelsnämnderna dock måste ha frihet att frångå när omständigheterna berättigar till det. Vi förordar en sådan ordning.

En fråga som inte berörs i tjänsteutlåandet men som tas upp i Frittvalutredningen gäller möjligheten för brukaren att köpa tilläggstjänster. Utredaren ställer sig positiv till att en sådan möjlighet ska finnas men betonar vikten av att begreppen ”skälig levnadsnivå” i SoL först förtydligas. Frågan kommer att bli relevant också för personer som får sina insatser enligt LSS. Den måste behandlas i stadsledningskontorets fortsatta arbete.

Hur ska stadens anslag fördelas mellan stadsdelsnämnderna när ett valfrihetssystem har införts?

Anslagsfördelningen blir givetvis beroende av hur valfrihetssystemet till slut kommer att se ut. Vi har inte några synpunkter i den frågan annat än den att de insatser det handlar om är lagreglerade och att nämnderna därför måste ha de resurser som krävs för att de ska kunna tillgodose lagstiftningens krav.

Vi vänder oss bestämt mot uttalandet att valfrihetssystemet inte får öka stadens kostnader. Det villkoret kan bara ställas om insatserna idag har den kvalitet som lagstiftningen kräver. Är så inte fallet, vilket det finns grundad anledning tro, måste givetvis ökade kostnader accepteras. Det har i och för sig inte något med valfrihetssystemet att göra utan är en konsekvens av dagens brister.

Man bör räkna med att allt fler kommer att vill bo i egna lägenheter och få sina stödinsatser antingen i formen av personlig assistans eller med insatser i hemtjänstliknande former. LSS-kommittén utreder om den senare insatstypen ska införas som en rättighet enligt LSS. Den utvecklingen kommer att påverka kommunens kostnader framöver; om de kommer att öka eller minska går inte att förutse.

Vi ifrågasätter också om inte administrationskostnaderna kommer att öka, dels till följd av det merarbete som måste göras för att sätta systemet i sjön, dels för att hålla de personalkrävande kontakterna med mångfalden av utförare och för att utöva den nödvändiga aktiva tillsynen.

Så länge det råder brist på insatser går det inte att skapa valfrihet

I tjänsteutlåandet berörs den brist på i första hand bostäder enligt SoL och LSS, en fråga som givetvis har avgörande betydelse för den enskildes faktiska möjligheter att välja. Den bristen måste röjas undan innan det går att tala om en valfrihet som gäller

alla. Obalansen mellan tillgång och behov kommer att ta flera år att rätta till. Kunskapen inom stadsdelsför-valtningarna om efterfrågan idag och under de närmaste åren är dessutom bristfällig. Särskilt gäller det situationen för personer med psykiska och neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. De senare nämns överhuvudtaget inte i tjänsteutlåtandet, vilket talar sitt tydliga språk.

Tidsplanen är för snäv

Trots de många oklarheter vad gäller systemets detaljutformning som återstår att lösa, inte minst när det gäller vilka kvalitetskrav som ska ställas och hur de enskildas behov ska beskrivas så att de kan "matchas" mot utförarkompetens och trots den stora bristen på vissa av de aktuella stödinsatserna föreslås att det tänkta valfrihetssystemet ska införas den 1 juli nästa år. Ersättningssystemet kommer med säkerhet också att bli en svår nöt att knäcka. Detsamma gäller hur kostnaderna för resor till och från dagliga verksamheter ska täckas när valfrihetssystemet har satts i sjön. Vi anser därför att tidsplanen är helt orealistisk om det omfattande återstående arbetet ska kunna genomföras på ett seriöst sätt.

Den statliga s.k. Frittvalutredningens betänkande berör i hög grad frågor som tjänsteutlåtandet handlar om och frågor som vi har berört i detta yttrande. Betänkandet ska remitteras under våren. Vad slutresultatet blir vet vi inte förrän det föreligger ett riksdagsbeslut.

LSS-kommittén ska blir klar med sitt slutbetänkande inom kort. Också det kommer att behandla frågor som är av vikt för den slutliga bedömningen av valfrihetsfrågan och hur ett eventuellt system ska utformas som tillgodoser såväl önskemålen om en mångfald av utförare som brukarnas intresse av trygghet, kontinuitet och goda levnadsvillkor i övrigt.

Att med kännedom om allt detta hasta fram ett förslag till en så genomgripande och för enskilda människor så livsavgörande förändring som det här är fråga om är enligt vår mening inte ansvarsfullt.

Sök statliga medel för att visa att Stockholm skapar landets bästa valfrihetssystem

Vi föreslår att Stockholms stad undersöker möjligheten att få medel ur det anslag på 280 milj. kr som regeringen har avsatt för att stimulera kommunerna att införa valfrihetssystem inom äldre- och handikappomsorgen. Staden skulle kunna använda medlen för att utforma ett system som tillgodoser högt ställda ambitioner på såväl kvalitet som brukarmedverkan i processen. Att vara "bäst i klassen" är ju Stockholms strävan i en lång rad avseenden. Att Stockholm ska bli ett föredöme också när det gäller hur man bemöter sina funktionsnedsatta medborgare är något som vi på alla sätt vill medverka till.

Skrivelse från Riksförbundet för Social och Mental Hälsa, RSMH bilägges protokollet.

RSMH

2008-03-03

Stockholms läns distrikt

Till: Kommunstyrelsen, Finansroteln,

”Införande av valfrihetssystem inom omsorgen enligt LSS och SoL om personer med funktionsnedsättning”, Dnr 326-244/2008

Det kan tyckas trivialt att inleda med att valfrihet förutsätter att någon eller några väljer. Och det innebär att det finns flera likvärdiga alternativ för likvärdiga ändamål (behov) att välja mellan. Men frågan är – varför ska man välja och vad ska man välja och vad leder valet till? Då blir det genast något mer komplicerat.

I ärendet om valfrihet finns åtminstone två svar på frågan varför. Det ena rör den enskildes potentiella möjlighet att välja det för honom eller henne själv bästa alternativet av flera. Det andra rör valhandlingarnas förmodade potential att sortera fram för staden konkurrenskraftiga alternativ. I svaret på frågan ”vad ska man välja?”, ligger svaret i den katalog av alternativ, som man tänker sig kunna presentera för den enskilde. Och denna katalog ska innehålla av staden godkända valalternativ till i förväg fastställda kostnader (ersättningssystemet). Den tredje frågan, ”vad leder valet till?”, bär på betydligt osäkrare svar – åtminstone för psykiskt funktionshindrade. Och det av flera olika skäl.

Valfrihetssystemet sådant det tecknas i ärendet syftar till ett etablera en marknadsliknande situation där de funktionshindrade pekas ut som kunder med möjligheten att fritt välja mellan alternativen. Men val på en marknad förutsätter inte bara kännedom om alternativen i någon form av mätbara termer utan också om mer kvalitativa egenskaper som bl. a. har med sociala behov och preferenser och emotioner att göra. Om jag vill välja att gå och se en film, räcker det inte med att välja mellan filmer som fått 4 + i Aftonbladet, 4 poäng i Dagens Nyheter, fyra getingar i Expressen och 4 tärningsprickar i Svenska Dagbladet. Det är en rad andra kvaliteter hos filmerna som avgör det slutliga valet. *No Country for Old Men* väljs på en flerdimensionell nivå av helt andra skäl än *Sound of Music*. Att definiera vård- och omsorgsalternativ till enbart verksamheter med *mätbara* kvaliteter är att göra dem till varor. Inte till livsformer.

Vidare, och kanske mycket viktigare. Valhandlingar på en marknad kräver någon form av instrumentell rationalitet. Av den uppsättning egenskaper som presenteras för varje alternativ i ”vård- och omsorgskatalogen” ska den enskilda jämföra, värdera och träffa ett rationellt val utifrån hans eller hennes behov.

Men vad är valet värt om man inte kan välja rationellt?

Om man är

- så deprimerad att depressionen överskuggar allt annat i vardagen och kanske döden framstår som ett ljust alternativ
- så förvirrad att verklighetens olika delar inte kan urskiljas på ett ” normalt” sätt
- så ångestfylld att ångesten uttrycker sig i starka kroppsliga upplevelser
- så manisk att man skenar iväg med sina olika handlingar intill det omöjligas gräns
- så apatisk att man inte kan ta itu med de enklaste saker

- så överkänslig för sinnesintryck (ljus, ljud etc.) att man stänger in sig i mörka och tysta rum
 - så kontaktskygg att man undviker varje slag av mänsklig närvaro och kontakt
 - så fångad i ritualiserade handlingsmönster att varje val utanför dessa ter sig oöverstigliga och skapar ångest (utan att det rör sig om tvångshandlingar/tvångssyndrom)
 - så oförmögen att stå ut med ensamhet och monotoni att varje alternativ framstår som en befrielse
 - och många andra sinnestillstånd
- då kan man inte välja rationellt.

Psykiatriutredningen ger i sitt huvudbetänkande SOU 1992:7 en översikt över vad psykiatri kallar residualsymtom – d. v. s. restsymtom – hos svårt psykisk funktionshindrade. Den uppräkningslista som gjorts här ovan är just sådana restsymtom. Och dessa restsymtom är vad som ofta karakteriserar just de psykiskt funktionshindrade som socialtjänsten har till huvuduppgift att ta hand om inom ramen för socialpsykiatri (se psykiatriutredningen SOU 1992:7). Dessa restsymtom betecknar psykiatri som bestående och det är därför de samlats under beteckningen psykiska funktionshinder.

Och restsymtomen består även med medicinering.

Psykiatri botar inte. Psykiatri ger symtomlindring eller periodisk symtomfrihet (jfr Regionalt vårdprogram för patienter med psykos, speciellt schizofreni, SLL, remission 2007-12-20). När psykiatri lyckas uppnå periodisk symtomfrihet ”överlämnas” inte patienterna till socialtjänsten. Det är när symtomen inte kan upphävas som socialtjänsten har till uppgift att ta hand om psykiatriens tidigare patienter.

Restsymtomen, d. v. s. funktionshindren, är inte oavbrutet lika starka och påtagliga. Livet för en psykiskt funktionshindrad förlöper i skiftningar mellan svårare och lättare funktionshinder och det finns inget mönster för funktionshindrens (restsymtomens) uppträdande (förloppet går inte att förutse – jfr som exempel psykiatern Manfred Bleuler (1991): *The concept of schizophrenia in Europe during the past one hundred years.*) Motsvarande skiftningar gäller för andra psykiska ”sjukdomar”.

Psykiskt funktionshindrades omsorgsbehov skiftar således över tid och växlingarna kan vara starka. Hur ska man som funktionshindrad vid ett givet tillfälle kunna göra ett rationellt val av omsorgsgivare när man inte vet när behovet skiftar – det finns inget mönster. Och de flesta psykiskt funktionshindrade lever ständigt på hoppet att allt ska bli bättre, att livet ska bli mindre plågsamt. Eftersom man inte kan förutse förloppet kan man heller inte välja endast efter en lindrig situation respektive en svår, och man vill i hoppets namn gärna välja efter en lindrig.

Vi vet inte vilken slags kunskap valfrihetssystemets konstruktörer har om psykiskt funktionshindrades livsvillkor eller vad man vet om psykiska funktionshinders karaktär. Men vi får misstanken att funktionshinder tänks som något slags enhetsbegrepp oberoende av om det är fysiskt eller psykiskt och att det går att nivåbestämma, för längre perioder, de behov funktionshindret ger upphov till. Så är alltså inte fallet när det gäller psykiska funktionshinder. Vi saknar specifik kännedom om karaktären hos olika fysiska funktionshinder och säger heller ingenting om sådana.

Det finns en särskild poäng med socialtjänstens omsorg om psykiskt funktionshindrade en poäng, som psykiatri inte kan uppnå. Den nationella och internationella återhämtningsforskningen pekar på det *sociala* livets centrala betydelse för psykiskt funktionshindrades möjligheter till återhämtning från svår psykisk "sjukdom". I Sverige kom för några år sedan en akademisk avhandling som ger en översikt över återhämtning både som social process och som föremål för forskning – Alain Topor (2001): *Managing the contradictions – Recovery from severe mental disorders*. Avhandlingen visar på just det *sociala* livets betydelse för återhämtningen.

Det sociala livet är, för den "friske" inte uppstyckat i från varandra skilda livsrum – boende, arbete, fritid etc. De olika delarna av vardagen flyter samman på ett sådant sätt att vi kan uppfatta helheter i våra liv. Livet blir förhållandevis enhetligt. En funktionell och rationalistisk syn på den funktionshindrades behov tenderar att stycka hans eller hennes liv i ett boende, ett arbete eller en daglig sysselsättning, fritidsaktiviteter i från

varandra skilda sociala och rumsliga enheter. De socialpsykiatriska verksamheter som lyckas bäst att hjälpa sin brukare är de som kan erbjuda ett mer sammanhållet livsrum. Exempel på detta är Gunnareds Gård i Göteborg, Norrmalms socialpsykiatriska verksamhet i Stockholm, SoL-kraft i Skellefteå, Socialpsykiatriska verksamheten i Mölndal. Poängen med dessa verksamheter är att det inte finns slutna gränser mellan boende, arbete, träfflokaler, ledsagade fritidsaktiviteter. Personal, som visserligen är knuten exempelvis till ett boende, förflyttar sig *tillsammans med* brukaren mellan den samlade verksamhetens olika delar. Behovsbedömningen sker i verksamheten av människor som rör sig mellan de olika verksamhetsdelarna och direkt ser hur behoven, funktionshindren, skiftar och hur snabbt. De kan då också snabbt korrigera biståndsbesluten.

Det här sättet att organisera socialpsykiatrisk verksamhet, skapar kontinuitet, trygghet, välbekanthet, överblickbarhet över det egna livet, tillit. Och allt är samlade villkor för återhämtningsprocessen, som har sin rot i den enskilde brukarens bild av sig själv och sina möjligheter *i det varierade samspelet med andra människor*. "Kontinuitet" är inte endast, som man lyckas skriva i ärendet, "av brukaren en högt värderad kvalitetsegenskap" (sid. 16), utan vid sidan av övriga här angivna egenskaper central för hela återhämtningsprocessen. De sociala dimensionerna är således avgörande.

Valfrihetssystemet bygger på en funktionalistisk idé om att varje sådant partiellt livsrum – boende, arbete, sysselsättning etc. – tillgodoser en avskild aspekt av ett funktionshinderspektrum. Att genomföra ett sådant system leder till en splittring av ett samlat livsrum som måste förbli samlat om återhämtningen ska bli möjlig. Rakt på sak – vårdvalssystemet förhindrar eller minskar brukarens möjligheter att återhämta sig.

Vi har försökt säga samma sak i anslutning till frågan om konkurrensutsättningen av socialpsykiatriens olika verksamheter. Så vitt vi har förstått har den politiska och administrativa ledningen hittills intet lyssnat på vår både konkreta, erfarenhetsmässiga och teoretiska sakkunskap. Vi hoppas dock fortfarande på att vår sakkunskap ska ha betydelse i det fortsatta arbetet.

Så till frågan om ersättningssystemet: Det är naturligtvis inte obegripligt att, om man vill konkurrensutsätta verksamheter och samtidigt införa ett s.k. valfrihetssystem, man också vill skapa ett enkelt ersättningssystem som samtidigt kan utgöra system för budgetering och fördelning av resurser. Men det system man nu riktar in sig på med fasta ersättningar bestämda till några få nivåer förutsätter att funktionshinder och därmed behov kan definieras i specificerade behovsnivåer, som samtidigt har varaktighet över tid. *Som vi har visat är detta inte fallet när det gäller psykiska funktionshinder.* När det gäller merparten av de psykiskt funktionshindrade som får bistånd av socialtjänsten skiftar behoven över tid inte sällan med korta intervall och mycket kort varsel – det kan ske från en dag till en annan. Omsorgsbehovet, eller ska vi säga omsorgstygden, skiftar därför över tid och som sagt ofta med korta intervall. Resurserna måste därför skifta snabbt i det enskilda fallet och det större resursbehovet kan i ett fall fortgå ganska kort tid, kanske någon vecka, kanske någon månad och i ett annat fall fortgå under längre tid, kanske många månader. Att omsorgsbehovet och därmed resursbehovet ökar hos socialtjänsten innebär sällan eller aldrig att vården och omsorgen kan återlämnas till psykiatri. Psykiatri anser sig färdig med det de kallar den medicinska behandlingen och det är socialtjänstens uppdrag att ta hand om restsymtomen oavsett styrkan hos dessa. Att psykiatri medicinerar vederbörande i öppen vård ändrar inte detta.

Det måste alltså finnas en hög flexibilitet i resursanvändningen. När vissa brukare behöver en lägre insatsnivå för en period kan tillgängliga resurser användas för dem som behöver en högre insatsnivå för en tid. Och när de större resurserna, främst ifråga om personal, måste sättas in, så måste den ansvariga omsorgsgivaren hela tiden se till att den enskilde brukaren kan behålla sin grundläggande tillit till de personer som då träder in i och förstärker stödet. Men en sådan flexibilitet kan bara uppnås om verksamheterna dels är samlade dels omfattar en tillräcklig (kritisk) volym och att den insatta personalen gärna är mer eller mindre känd för brukaren – t ex genom olika slags möten på en träfflokal eller arbetsverksamhet.

Valfrihetssystemet i kombination med ett slags ”fastprisersättnings-system” i få nivåer och analogt fördelningssystem tillsammans med konkurrensutsättningen av delverksamheter innebär för psykiskt funktionshindrade ett system som är kontraproduktivt sett i ett återhämtningsperspektiv. Men därmed är det också kontraproduktivt sett i ett ekonomiskt perspektiv eftersom fler tvingas stanna kvar i omsorgen pga. förhindrad återhämtning.

Det är med hänvisning till vad vi skrivit här och i andra sammanhang RSMH:s bestämda uppfattning att det föreslagna systemet för valfrihet, ersättningar och resursfördelning kommer att få negativa effekter för många av våra medlemmar och andra psykiskt funktionshindrade. Vi vädjar därför till staden att ompröva hela detta koncept vad gäller stadens insatser riktade till psykiskt funktionshindrade.

RSMH Stockholms läns distrikt, För styrelsen, Ami Rohnitz, Ordf.

Skärholmens stadsdelsnämnd

Skärholmens stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 27 mars 2008 att godkänna förvaltningens remissvar.

Reservation anfördes av minoriteten (s), (v) samt (mp) genom ledamoten Lili-ane Svensson för (s), ledamoten Rebwar Hassan för (mp) samt vice ordföranden Margareta Johansson (v) för (v), *bilaga*.

Skärholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 11 mars 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Kommunstyrelsen har föreslagit att kommunfullmäktige beslutar om att ökad valfrihet införs 2009-07-01 för personer med funktionsnedsättning. Kommunstyrelsen har fått i uppdrag att ta fram ett ersättningssystem och förslag till ersättningar/nivåer eller annan utformning samt att föreslå hur transportkostnader ska hanteras.

Valfriheten är tänkt att stärkas genom att den ersättning som betalas till utföraren är lika stor för alla som erbjuder likvärdiga tjänster.

Stadsdelen anser att förslaget om utbyggd valfrihet är positivt. Med fast ersättning ges stadsdelen större möjligheter att förutse kostnaden för omsorgen

Tidsperspektivet kring valfrihet för framförallt Bostad med särskild service bedöms dock vara för kort.

Förfrågningsunderlagen måste tydligt beskriva vilken kvalitetsnivå som krävs av utföraren och att de tydligt anger hur kvaliteten kan säkerställas och följas upp. Säkerhet, tillgänglighet och kontinuitet för brukarna bör viktas högt i anbudsförfarandet. En lägstanivå för kvalitet bör anges i förfrågningsunderlagen och vad som efterfrågas i framtiden av unga brukare.

Målgruppen är känslig för förändringar och därför måste förändringarna i samband upphandlingar enligt det nya valfrihetssystemet göras med stor känslighet för brukarnas behov av kontinuitet och trygghet.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av beställar- och utförarchefen inom enheten för Stöd till personer med funktionsnedsättning och Socialpsykiatri. Stadsdelens handikappråd har haft möjligheter att lämna synpunkter på remissen.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har föreslagit att kommunfullmäktige beslutar om att ökad valfrihet införs 2009-07-01 för personer med funktionsnedsättning. Kommunstyrelsen har fått i uppdrag att ta fram ett ersättningssystem och förslag till ersättningar/nivåer eller annan utformning samt att föreslå hur transportkostnader ska hanteras. Vidare ska kommunstyrelsen föreslå den övergripande utformningen av handläggningen av den enskildes val. Kommunstyrelsen ska tillsammans med socialtjänstnämnden ansvara för

utbildningar av berörda personalgrupper och ges i uppdrag att ta fram anvisningar för kommande upphandlingar samt förslag på organisation för framtida ramavtalsupphandlingar.

Kommunstyrelsen ges i uppdrag att fortsätta att utarbeta direktiv och riktlinjer för valfrihetssystem för personer med funktionsnedsättning i enlighet med föreliggande ärende.

Stadsledningskontoret har därför ställt en remiss till stadsdelsförvaltningarna i staden angående införande av valfrihetssystem för personer som omfattas av lagstiftningarna i LSS och SoL. Tanken är att de brukare som beviljats stödinsats enligt LSS eller SoL ska beredas stort inflytande över vem som ska utföra den beviljade insatsen. Valet ska gälla alla verksamheter som ingår i valfrihetssystemet och inte begränsas till viss stadsdel.

Målet är att valfrihetssystemet ska innehålla ett rikt (mångfald) utbud av inriktningar och de enskilda individernas valfrihet göra att såväl offentliga som privata utförare får ett starkare intresse av att vara lyhörda för invånarnas önskemål och krav.

Stadsledningskontoret har analyserat vilka insatser som bedöms vara lämpliga att ingå i ett fortsatt utbyggt valfrihetssystem enligt följande;

Insatser enligt SoL; Bostad med särskild service, Stödboende, Boendestöd och Daglig Sysselsättning enligt SoL.

För insatser enligt LSS gäller; Korttidsvistelse utanför det egna hemmet i form av korttidshem, Bostad med särskild service för barn och ungdom, Bostad med särskild service för vuxna och Daglig verksamhet enligt LSS.

För att göra det lätt att välja ska alla aktörer finnas presenterade för brukarna och deras anhöriga/gode män på ett lättillgängligt sätt och staden ska för ändamålet ha en rutin eller ett system som underlättar valet. Målsättningen är att brukarna ska ha tillgång till information om valfrihet genom tryckt material och på internet inom de områden där valfrihet skall vara tillgängligt.

Genom ett valfrihetssystem kommer fler privata aktörer finnas med och desto större blir utbudet och mångfalden. Ramavtal för verksamheterna är tänkta att upphandlas gemensamt för hela staden. Formerna för detta ska ses över och tanken är att ramavtalsupphandlingar ska vara centrala och bindande för stadens nämnd. Uppföljningsuppdrag kan enligt förslag dock förläggas till annan än upphandlande nämnd.

Ersättningssystemet ska vara kopplat till en ”peng”. Valfriheten stärks av att den ersättning som betalas till utföraren är lika stor för alla som erbjuder likvärdiga tjänster. Detta skapar förutsättningar för lika villkor mellan verksamheter som drivs i egen regi, privata utförare och till entreprenörer. Ett system med fast ersättning gör det svårare för beställaren att styra mot utförare som erbjuder billigare tjänster. Med fast ersättning ges staden större möjligheter att förutse kostnaden för omsorgen. Stadsdelarna har idag höga kostnader för transporter till och från daglig verksamhet. Kommunstyrelsen föreslås därför utreda och föreslå hur transporter ska hanteras i valfrihetssystemet.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Stadsdelen anser att förslaget om utbyggt valfrihet är positivt. Tidsperspektivet kring

valfrihet för framförallt Bostad med särskild service bedöms dock som mycket kort med genomförande från 1 juli 2009. Val av boende inom staden är redan idag mycket begränsat för brukarna. Idag saknas bostäder för personer med funktionsnedsättning och staden kommer med stor sannolikhet inte klara av att skapa tillräckligt med bostäder under lång tid framåt under rådande förutsättningar. Att lova valfrihet som inte kan genomföras inom rimlig tid skapar förväntningar hos brukarna och deras företrädare, som ej går att uppfylla. Det är också mycket viktigt att brukarna blir informerade om och är införstådda med lagens krav på verkställighet av gynnande beslut inom viss tid i relation till valfriheten. Blir valfriheten fördröjd får brukaren stå i kö till ramupphandlade utförare. Lagen ställer mycket höga krav på verkställighet av gynnande beslut.

Stadsdelen vill understryka vikten av att samtliga utförare, privata såväl som kommunala får samma ekonomiska förutsättningar. Valfriheten ska endast gälla ramupphandlade utförare som accepterar valfrihetspeng utan tillägg.

Stadsdelsförvaltningen anser att det är viktigt att förfrågningsunderlagen kring val av verksamhet tydligt beskriver vilken kvalitetsnivå som krävs av utföraren och att de tydligt anger hur kvaliteten kan säkerställas och följas upp. Säkerhet, tillgänglighet och kontinuitet för brukarna bör viktas högt i anbudsförandet. En lägstanivå för kvalitet bör anges i förfrågningsunderlagen och vad som efterfrågas i framtiden av unga brukare.

I framtagandet av förfrågningsunderlagen är det viktigt att ta in synpunkter från handikappråden. Det är viktigt att avtalen regleras så att utföraren kontinuerligt utvecklar verksamheten och anpassar den efter brukarnas behov och önskemål samt efter stadens krav på utveckling av system för dokumentation och samverkan med landstinget och andra viktiga samarbetspartners.

Ett köhanteringssystem ska utvecklas och stå klart vid genomförandet så att brukaren kan ställa sig i kö eller tillfälligt flytta in för att sedan byta till önskat boende. Det är viktigt att systemet för köhantering görs säkert och tydligt för brukarna inom ramen för de lagstiftningar som gäller.

Det bör finnas länkar inom kösystemet till verksamhetsbeskrivningar, kvalitetsdokument och resultat från brukarundersökningar.

Entreprenadupphandling och upphandling av ramavtal ska göras centralt. Stadsdelen anser att tydliga övergripande metoder och mallar behöver utvecklas för tillsyn, uppföljning och utvärdering av alla utförare likvärdigt över hela staden.

Det är särskilt viktigt att betona att ändrade förhållanden inom verksamheterna kan påverka brukarna och deras nuvarande situation.

Organisatoriska förändringar med bl a personalomsättning kan påverka brukarna negativt. Det är därför av vikt att beakta ett sådant perspektiv vid upphandling för brukarnas bästa.

Utredning av hur ersättningssystemet ska utformas pågår och i detta inkluderas resor till och från daglig verksamhet. Nivån på ersättningen kommer att spegla den kvalitetsnivå som kommer att erbjudas brukarna. Idag är resor till och från daglig verksamhet en stor kostnad för stadsdelarna. Närhetsprincipen ska fortfarande vara viktig

för brukarna trots valfrihet. Långa resor till och från sysselsättningar inom staden tar både tid och är kostsamt ur den enskildes synpunkt men också ur ekonomiskt och miljömässigt perspektiv. Om staden delas upp i geografiska områden ska det finnas en mångfald och ett stort antal aktörer som brukarna kan välja mellan. Eftersom det är upp till brukarna att välja fritt kan det bli tveksamt om uppdelning i områden ger effekt om man väljer närhetsprincipen. Daglig verksamhet/sysselsättning ska vara tillgänglig och meningsfull och anpassas efter individuella behov och önskemål. Det IT-stöd som staden tar fram för köhantering, avgiftshantering, nivåbedömningar bör byggas så flexibelt så att det går att jämkas samman med stadens befintliga system och förberedas för samkörning av andra system som kan vara till nytta för brukaren. Rutiner och regler för hur fördelning av bostäder ska ske måste vara fullt klart och genomförbart 1 juli 2009. Vidare bör frågan om att bygga nya gruppboendestäder, så brukarna verkligen kan erbjudas valfrihet, prioriteras av staden.

Socialpsykiatri

Det fördelningssystem som idag finns för socialpsykiatri är inte baserat på individnivå. Det finns inga kriterier vad gäller vårdtyngd eller grad av funktionshinder när budgeten fördelas. Personer med psykiatriska funktionshinder kan ha varierande funktionsgrad över tid. I perioder kan man vara självgående till att i andra perioder behöva stora hjälpinsatser. Inom socialpsykiatri hänger insatserna ihop i högre grad än inom övrig LSS-verksamhet. Inom träfflokalsverksamheten kan personer utvecklas och gå vidare till arbetsgrupper eller cirklar. Boendestöd och träfflokal samverkar i många fall. Det gör det mer komplicerat att införa ett pengssystem inom socialpsykiatri. Det råder dessutom brist på bostäder för de som har stora psykiska funktionshinder.

Många klarar dock av att bo i egna lägenheter med adekvat boendestöd.

Socialpsykiatriens målgrupp tar sig i de flesta fall på egen hand till sysselsättningar i stadsdelen eller i övriga staden. Sammanfattningsvis är det tveksamt om ett pengssystem är en bra lösning för socialpsykiatriens målgrupp. Om man ändå väljer ett sådant system krävs en betydligt längre utredningstid för att ändra ersättningssystem utifrån nivåer.

Älvsjö stadsdelsnämnd

Älvsjö stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 1 april 2008 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Reservation mot nämndens beslut anfördes av vice ordföranden Majvi Andersson m fl (s) och ledamoten Kenneth Rönquist (mp) reserverade sig med hänvisning till eget förslag, *bilaga*.

Särskilt uttalande gjordes av ledamoten Maj-Len Eklund (v), *bilaga*.

Älvsjö stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 17 mars 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Kommunfullmäktige har i budget 2007 beslutat att valfriheten ska öka och att staden ska skapa förutsättningar för att ge invånarna så stor valfrihet som möjligt. Kommunstyrelsen har sänt *Införande av valfrihetssystem inom omsorgen enligt LSS och SoL om personer med funktionsnedsättning*, på remiss till Älvsjö stadsdelsnämnd. I detta tjänsteutlåtande redovisas stadsdelsförvaltningens synpunkter.

Förvaltningen är i huvudsak positiv till förslaget och konstaterar att stadsdelsledningskontorets tjänsteutlåtande väl belyser den komplexitet som dessa frågor har. Det finns en rad frågor kvar att utreda för att valfrihetssystemet ska kunna genomföras på ett framgångsrikt sätt. Förvaltningen betonar vikten av att stadsledningskontoret får i uppdrag att fortsätta utredningen av förutsättningar och konsekvenser av valfrihetssystemet för att säkra en positiv utveckling.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom verksamhetsområdet för vuxna, funktionshindrade och äldre. Ärendet har behandlats i pensionärsrådet och förvaltningsgruppen
2008-03-27.

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 för att möta stockholmarnas behov. 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 valfriheten inom en rad områden.

Målet med valfrihetssystemet är att:

- Valfriheten för den enskilde ska öka
- 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.

Sammanfattning av stadsledningskontorets förslag

Stadsledningskontoret (SLK) föreslår att ett valfrihetssystem införs fr.o.m. 2009-07-01. Det innebär att en enskild, efter att biståndsbeslut är fattat, ska kunna välja bland de utförare som finns med i valfrihetssystemet. Någon begränsning till en viss stadsdel ska heller inte göras. Det ska också finnas möjlighet för en person som vill byta boende att uttrycka önskemål om detta.

SLK föreslås få i uppdrag att ta fram riktlinjer för hur lämpliga alternativ för brukaren ska tas fram. Ett valfrihetssystem ska inte bara innehålla ett tillräckligt utbud rent volymmässigt, utan också kunna erbjuda brukaren en mångfald av utförare. Detta förutsätter en fortsatt utbyggnad av nya bostäder eftersom behovet alltjämt är stort av gruppboendestäder och servicelägenheter. Biståndsbedömarnas kunskaper blir också viktiga för att kunna stödja den enskildes inflytande.

Valfriheten förutsätter ett system i vilket lediga platser och tillgängliga alternativ blir synliga för handläggarna samt att information och marknadsföring sker på ett effektivt sätt. SLK föreslår att riktlinjer ska tas fram för biståndsbedömarnas arbete samt att omfattande utbildnings- och informationsinsatser genomförs för biståndshandläggare/socialsekreterare i samband med införandet av valfrihetssystemet. Ansvar för utbildningsinsatserna ska ligga på SLK i samverkan med socialtjänstförvaltningen. Arbetet ska också ske i samverkan med äldreförvaltningen, eftersom denna insats ska följa modellen vid införandet av valfrihetssystemet inom äldreboenden.

SLK föreslår att kommunstyrelsen får i uppdrag att ta fram fastslagna ersättningsnivåer och utreda om det går att ha, en för samtliga utförare, fastslagen ersättning. Systemet ska vara likadant uppbyggt för såväl LSS som SoL-insatser. Målsättningen är att den fastslagna ersättningen ska gälla för alla utförare. När systemet är framtaget och beslutat bör ersättningsnivåerna gälla i de entreprenadupphandlingar som genomförs av stadens nämnder.

Kostnader för transporter till och från dagliga verksamheter i ett valfrihetssystem är svåra att förutse. Därför föreslår SLK att kommunstyrelsen får i uppdrag att utreda och föreslå hur transporter ska hanteras.

SLK har redan tidigare uppdraget att utveckla ett planerings- och rapportsystem med IT-stöd för införandet av valfrihet inom särskilda boenden för äldreomsorgen. Det finns uppenbara fördelar med ett sammanhållet ansvar i frågan om verksamhetsstöd. SLK föreslår därför att kontoret får i uppdrag att ansvara för framtagande av alla de system som konstateras nödvändiga.

SLK föreslår vidare att kommunstyrelsen ges i uppdrag att ta fram krav, utvärderingskriterier och kommersiella villkor som kan användas i kommande ramavtalsupphandlingar.

Det finns ett tydligt behov av utökad samordning vad gäller planering och nybyggnation av bostäder. Utöver detta är det viktigt att valfrihetssystemet ger möjlighet till flexibilitet och nya lösningar, då det visat sig att allt fler unga personer med funktionsnedsättning väljer att bo i ordinärt boende.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningens bedömning är att införande av ett valfrihetssystem för personer med funktionsnedsättning är av godo. Det ger förutsättningar att kunna erbjuda ett utökat och bredare utbud av boende och tjänster. En mångfald av utförare kan stimulera utvecklingen inom området och en större konkurrens kan bidra till ett mer aktivt kvalitetsarbete.

Förvaltningen anser det väsentligt att SLK lägger stor vikt vid hur kvalitén i stadens verksamheter ska kunna mätas och följas upp. Stadens revisorer har konstaterat i sin

granskning av kvalitetsarbetet för personer med funktionsnedsättning, att det finns ett behov av en kommunövergripande modell för kvalitetsuppföljning av såväl egen som enskilt driven verksamhet.

Vidare anser förvaltningen det angeläget att SLK i sin utredning av de fyra förmedlingsgruppernas arbete också tar hänsyn till bedömningskansliets funktion. Det är viktigt att det arbete som utförs centralt i staden och den myndighets-utövning som genomförs på nämnderna samordnas på ett så effektivt sätt som möjligt, så att boenden inte står tomma längre än absolut nödvändigt. I det sammanhanget är det viktigt att SLK påbörjar en utredning gällande köhanteringen i syfte att säkerställa likställigheten i staden.

Inom ramen för ett gemensamt valfrihetssystem anser förvaltningen att man bör överväga att ha en gemensam förmedling av bostäder. En samlad bild av behov och efterfrågan kan ge bättre förutsättningar för ett mer effektivt arbete när det gäller att matcha den bostadssökande mot det aktuella utbudet av bostäder och utförare. I remissen betonas också vikten av att ha ett valfrihetssystem som kan motivera både beställare och utförare till smidiga och snabba förmedlingar genom delat betalningsansvar för tomma platser.

Förvaltningen menar att fasta ersättningsnivåer är väsentligt för att staden ska kunna erbjuda goda villkor för entreprenörerna. Det skapar förutsättningar för lika villkor mellan olika utförare. Det ger också möjligheter för både mindre och större företag att på någorlunda lika villkor delta i upphandlingar. En fast ersättning minskar även risken för att valfrihetssystemet blir kostnadsdrivande. Förvaltningen delar även SLK:s hållning att det är önskvärt med ett ersättningssystem för SoL som är så likt LSS som möjligt.

Förvaltningen instämmer således om vikten av att SLK får i uppdrag att fortsätta utredningen av förutsättningar och konsekvenser av valfrihetssystemet för att säkra en positiv utveckling. SLK bör även få i uppdrag att ansvara för framttagande av de verksamhetssystem som konstateras nödvändiga.

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 27 mars 2008 att återropa förvaltningens tjänsteutlåtande som svar till kommunstyrelsen.

Reservation mot beslutet anfördes av vice ordföranden Magnus Dannqvist, ledamöterna Mervi Mäkinen Andersson, Sonja Mogert (alla s), ledamoten Rosa Lundmark och tjänstgörande ersättaren Marie Antman (båda v) till förmån för det egna förslaget, *bilaga*.

Reservation mot beslutet anfördes av ledamoten Jonas Eklund (mp) till förmån för det egna förslaget, *bilaga*.

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 29 februari 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Kommunfullmäktige har i budgeten för 2007 beslutat att valfriheten ska öka och att staden ska skapa förutsättningar för att ge invånare så stor valfrihet som möjligt. Stadsledningskontoret föreslår att valfrihetssystem för en rad insatser enligt LSS och SoL inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning införs fr.o.m. den 1/7 2009. Förvaltningen är sammanfattningsvis positiv till att ett valfrihetssystem införs inom det aktuella området. Förvaltningen ser stora fördelar för brukaren i det att inflytandet över utformningen av insatserna som beviljas ökar. Förslagen inom upphandlingsområdet ses också positivt eftersom dessa enligt förvaltningen ökar både mångfald och utbud av aktörer. Förvaltningen anser dock att det kvarstår en rad frågor inför etableringen av ett valfrihetssystem, framförallt beträffande den komplexitet som präglar omsorg om personer med funktionsnedsättning, den enskildes val i praktiken samt ersättningssystemet.

Ärendets beredning

Remissvaret är berett inom Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltning, avdelningen för stöd och service till personer med funktionsnedsättning i samråd med avdelningen för individ- och familjeomsorg. Ärendet inkom 2008-02-06 för besvarande senast 2008-03-31. Ärendet är remitterat till bl.a. samtliga stadsdelsnämnder och socialtjänstnämnden. Stadsdelsnämndens handikappråd behandlar förvaltningens remissvar 2008-03-19.

Bakgrund och syfte

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 för att möta stockholmarnas preferenser. Kommunfullmäktige antog den 5 november 2007 stadsledningskontorets förslag till införande av valfrihetssystem inom äldreomsorgens särskilda boenden. Stadsledningskontoret har nu också utarbetat ett förslag till hur ett valfrihetssystem för en rad insatser inom omsorg om personer med funktionsnedsättning kan införas i Stockholm stad samt ett förslag på inriktning för det fortsatta arbetet.

Målet med valfrihetssystemet är att:

- valfriheten för den enskilde ska öka,
- 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.

Förslaget i sammanfattning

Stadsledningskontoret föreslår att valfrihetssystem för en rad insatser enligt LSS och SoL inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning införs fr.o.m. den 1/7 2009. Stadsledningskontoret föreslår vidare att följande insatser kan vara lämpliga att ingå i ett valfrihetssystem:

Insatser enligt SoL

- Bostad med särskild service
- Stödboende
- Boendestöd
- Daglig sysselsättning

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

Valfrihetssystemet innebär att brukare som efter biståndsbedömning beviljats stödinsats enligt LSS eller SoL ska beredas stort inflytande över vem som ska utföra den beviljade insatsen. Valet ska gälla alla verksamheter som ingår i valfrihetssystemet och inte begränsas till en viss stadsdel. Valfriheten ska därutöver även innefatta verksamheter utanför Stockholm stads gränser, undantaget insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt LSS p.g.a. det statliga LSS-utjämningssystemet. Om den enskildes behov i enlighet med biståndsbeslutet avser en speciell kompetens eller omsorg ska valmöjligheten begränsas till de omsorgsgivare som erbjuder detta. Alla aktörer inom valfrihetssystemet ska finnas presenterade på ett, för brukarna och deras anhöriga, lättillgängligt sätt. För att underlätta valet ska också kvalitetsredovisningar och resultat från brukarundersökningar redovisas för respektive insats. Målet är att valfrihetssystemet ska innehålla ett rikt utbud av inriktningar och de enskilda individernas valfrihet ska göra att såväl offentliga som privata utförare får ett starkare intresse av att vara lyhörda för invånarnas önskemål och krav.

I remissmaterialet redogörs för nuläget beträffande antal personer som är beviljade insatser enligt LSS respektive SoL. Häri redogörs också för de regiformer, upphandlingar och avtal som i nuläget finns för de insatser som lämpar sig att ingå i valfrihetssystemet. Sammanfattningsvis konstateras i utredningen att det med några undantag är en låg andel enskild regi, att det finns ramavtal eller inom kort kommer att tecknas sådana för flertalet insatser med undantag för ett antal insatser enligt SoL samt att det med ett undantag inte finns några entreprenader. Nämnderna planerar emellertid att, i enlighet med vad som beslutats i stadens upphandlingspolicy, under 2008 genomföra ett flertal upphandlingar.

I utredningen beskrivs vidare utbud, efterfrågan och trender rörande de aktuella insatserna enligt LSS och SoL. Härvid konstateras att det råder brist på bostad med särskild service för vuxna enligt LSS och SoL men att trenden går mot att fler brukare önskar bo i eget boende. Inom insatserna daglig verksamhet enligt LSS och daglig sysselsättning enligt SoL finns rent kvantitativt ett tillfredsställande utbud, men ett utvecklingsbehov beträffande inriktning och innehåll i dessa insatser dock finns. För övriga insatser bedöms utbudet stämma ganska väl med efterfrågan.

Det konstateras i utredningen att det finns skillnader mellan insatser enligt LSS och SoL, framförallt när det gäller den enskildes rätt till inflytande över insatserna samt beträffande tydlighet i insatsernas definition inom respektive lagstiftning. En annan viktig aspekt att förhålla sig till är den komplexitet som präglar omsorg om personer med funktionsnedsättning. Det ryms en rad olika diagnoser inom området och funktionsnedsättningarna i sig är varierande. Det är inte alltid ur omsorgssynpunkt lämpligt att vissa människor bor tillsammans trots att de har liknande diagnos och, utifrån biståndsbedömning, kvalificerar sig till samma boende. Den sociala mixen, åldersstrukturen m.m. är av stor betydelse för omsorgen och dess kvalitet.

Två huvudfrågeställningar

I utredningen fastslås två huvudfrågeställningar för staden gällande etablering av ett valfrihetssystem på aktuellt område: Hur etablera ett system anpassat efter de speciella omständigheter som omsorg om personer med funktionsnedsättning innebär samt hur kan staden öka utbudet och mångfalden inom de delar där det råder brist idag?

När det gäller frågan om etablering av ett valfrihetssystem lyfts i utredningen tillämpningen av det av kommunfullmäktige antagna beslutet om principer för förmedling av bostad enligt LSS. Den prioriteringsordning som gäller för tilldelning av bostäder enligt LSS ska i ett väl utvecklat valfrihetssystem inte behöva användas. Vidare uppges också att förmedlingsgruppernas arbete för närvarande utreds inom stadsledningskontoret. Ett viktigt ingångsvärde i den utredningen är att identifiera aspekter av förmedlingsgruppernas arbete som kan utgöra ett hinder för valfriheten. Beträffande insatsen daglig verksamhet enligt LSS lyfts särskilt frågan om kostnader för transporter till och från denna. Kostnaderna för transporter idag utgör ett tydligt ekonomiskt incitament för stadens nämnder att förlägga daglig verksamhet nära den enskildes hem. Med tanke på att valfrihetssystemet inte ska vara kostnadsdrivande konstateras att staden här har en svår ekvation att förhålla sig till.

Utredningen beskriver vidare att brukaren efter biståndsbeslut ska få en överskådlig presentation av tillgängliga boenden och platser. Biståndshandläggaren/socialsekreteraren har i sin roll vid framtagandet av olika boendialternativ och som stödjande och vägledande i valet en mycket viktig funktion, bland annat med tanke på den komplexitet som är utmärkande för omsorg om personer med funktionsnedsättning. I utredningen framhålls också vikten av ett system i vilket lediga platser blir synliga för handläggarna. Likaså är det viktigt att överblicka behovet av boenden inom staden i syfte att kunna planera utbyggnad. Här betonas vikten av ett övergripande planerings- och rapportsystem. Stadsledningskontoret kommer att upprätta en kommunikationsplan i det att beslut om valfrihetssystem fattas.

När det gäller frågan om hur staden kan öka utbudet och mångfalden inom de delar där det råder brist idag framhålls åter i utredningen att ett förstärkt samordnat ansvar över staden kan leda till att arbetet med utbyggnadsfrågor effektiviseras. Vidare konstateras att det för införande av valfrihetssystem också krävs en samordning och en samsyn avseende kommersiella villkor, nivåer på krav, avtalstidens längd etc. vid genomförande av entreprenadupphandlingar inom stadens nämnder. Stadsledningskontoret föreslår att riktlinjer om avtalstider och kvalitetskrav tas fram. Upphandling av stadens egen verksamhet fyller en viktig funktion för mångfalden, det totala antalet platser ökar däremot inte. På denna punkt framhålls i utredningen att det finns goda skäl att se över formerna för de stadsövergripande ramavtalen, utredningen föreslår att ramavtalsupphandlingarna framöver ska vara centrala och därmed bindande för stadens nämnder. Framtida ramavtalsupphandlingar ska innefatta samtliga de insatser som föreslås ingå i valfrihetssystemet.

Ett valfrihetssystem kan, men måste inte, innehålla fasta ersättningsnivåer. I utredningen betonas vikten av att det med system med fast ersättning inte är möjligt för beställaren att styra mot utförare som erbjuder billigare tjänster. Ett fastslaget ersättningssystem skapar även förutsättningar för lika villkor mellan verksamhet som drivs i egen regi, privata utförare och entreprenörer. En mycket viktig aspekt i valet mellan fast ersättning och upphandlingar enligt traditionell modell är det faktum att valfrihetssystemet inte får vara kostnadsdrivande. Med i förväg fastställda ersättningsnivåer har staden möjlighet att förutse kostnaden för omsorgen. Stadsledningskontoret ser uppenbara fördelar med att ersättningssystemet för SoL-insatser är så likt som möjligt det som ska gälla för insatser enligt LSS. Stadsledningskontorets bedömning är att personer med mycket stora omvårdnadsbehov blir svåra att inkludera i ett valfrihetssystem. Detta eftersom antalet utförare som kan erbjuda efterfrågad omsorg är högst begränsat samt att dygnsersättningen ofta är avsevärt mycket högre än den högsta nivån i befintligt resursfördelningssystem för insatser enligt LSS. Målsättningen är att förslag till ersättningssystem ska behandlas i samband med budgeten för 2009.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen är positiv till att ett valfrihetssystem införs inom omsorgen enligt LSS och SoL om personer med funktionsnedsättning. Ur ett brukarperspektiv är det framförallt positivt med ökad mångfald och fler aktörer att välja på samt ett större inflytande över beviljade insatser.

Den enskildes val

Förvaltningen vill belysa den komplexitet som präglar omsorg om personer med funktionsnedsättning, i synnerhet beträffande bostad med särskild service enligt LSS och SoL men också gällande övriga insatser. Det är av vikt vid införandet av ett valfrihetssystem att den enskilde i sitt val av verksamhet kan garanteras det stöd och den omsorg den enskilde har behov av. Utformningen av insatsen ska bl.a. ske utifrån funktionsnedsättning, social sammansättning och åldersstruktur för att god kvalitet ska kunna upprätthållas. I anslutning till detta är det också av vikt att personalen inom verksamheten besitter kompetens för att kunna ge stöd och omsorg utifrån dessa aspekter. Förvaltningen anser att ett valfrihetssystem utan styrning kan försämra den

enskildes möjligheter till en insats med så god kvalitet som möjligt. För boenden, vilket ofta är relativt små enheter, blir detta särskilt tydligt t.ex. om en brukare väljer ett boende i vilket övriga brukare har helt andra funktionsnedsättningar, stöd- och omsorgsbehov. Förvaltningen anser därför det vara av vikt att vidare utreda och se över hur detta i möjligaste mån ska kunna undvikas, t.ex. genom att varje insats delas in i olika inriktningar. I anslutning till detta, för att tydliggöra för brukaren och även öka möjligheterna för brukaren att välja en väl anpassad verksamhet, se över möjligheten att i beslut om insats också ange inriktningen på beviljad insats. Förvaltningen anser det vara av vikt att i ett valfrihetssystem ha rutiner för hur den enskildes val ska gå till i praktiken. Det är i anslutning till detta också mycket avgörande att tydliggöra den roll som biståndshandläggare/socialsekreterare kommer att ha vid den enskildes val. I utredningen konstateras att biståndshandläggare/socialsekreterare har en mycket viktig roll vid framtagandet av olika boendialternativ samt att vara stödjande och vägledande i valet. Förvaltningen anser att det här måste förtydligas huruvida biståndshandläggare/socialsekreterare får en roll att göra ett första urval för den enskilde, d.v.s. ta fram ett antal boendialternativ utifrån brukarens behov eller om det gäller att ta fram alla tillgängliga alternativ. Oaktat detta vill förvaltningen betona vikten av ett väl utvecklat system vari lediga platser samt inriktningar görs synliga för handläggarna. I rutiner för den enskildes val anser förvaltningen också att det bör framgå hur ofta eller hur många gånger den enskilde kan välja ny verksamhet. Valfrihetssystemet öppnar stora möjligheter för brukarna att t.ex. prova på olika typer av daglig verksamhet eller daglig sysselsättning, något som är mycket positivt enligt förvaltningen. För vissa brukare ligger det emellertid i funktionsnedsättningens natur att vilja byta och prova på väldigt många olika verksamheter, ibland inom loppet av mycket korta tidsperioder. Hur detta ska hanteras måste särskilt beaktas.

Förmedlingsgrupperna

Förvaltningen ställer sig positiv till att förmedlingsgruppernas arbete och uppdrag ses över. Detta mot bakgrund av att förmedlingsgruppernas arbete i nuläget är lokalt förankrat. Förvaltningen anser det vara av vikt att staden beträffande förmedling av bostad med särskild service ses i ett helhetsperspektiv för hela staden.

Resor

Beträffande transport till och från daglig verksamhet är förvaltningen mycket positiv till förslaget att stadsledningskontoret ges i uppgift att vidare utreda och föreslå hur transporter ska hanteras inom valfrihetssystemet. Förvaltningen anser det vara en viktig del att tydliggöra eftersom valfrihetssystemet inte ska vara kostnadsdrivande. Förvaltningen ser också att antalet resor kan komma att öka i och med införandet av ett valfrihetssystem.

Öka utbudet och mångfalden bland aktörer

Förvaltningen anser i likhet med utredningen att det vid införande av ett valfrihetssystem krävs en samordning och en samsyn avseende kommersiella villkor, nivåer på krav etc. vid entreprenadupphandlingar. Förvaltningen står bakom stadsledningskontorets förslag att ta fram riktlinjer om avtalstider och kvalitetskrav som ska gälla för

stadens fortsatta entreprenadupphandlingar inom området. På grund av att stadsdelsnämnderna som påbörjat entreprenadupphandlingar inte alltid ingår i etablerade arbetsgrupper samt det faktum att olika arbetsgrupper kan komma att ha olika förhållningssätt ser förvaltningen det mycket angeläget att prioritera frågan om gemensamma riktlinjer.

Förvaltningen ställer sig också positiv till stadsledningskontorets förslag att ramavtalsupphandlingarna framöver ska vara centrala och därmed bindande för stadens nämnder. Förvaltningen vill här betona att samtliga de insatser som lämpar sig för valfrihetssystem också bör ingå i framtida ramavtalsupphandlingar. Detta för att ge ökade möjligheter för privata aktörer att etablera sig och därmed en ökad mångfald och ökat utbud för brukarna att välja på.

Beträffande insatsen bostad med särskild service enligt LSS och SoL vill förvaltningen framhålla vikten av att ta till vara brukarnas syn på framtida boendeformer vid utformning av nya bostäder. Förvaltningen delar uppfattningen, i utredningen, att flera unga personer har önskemål om annat boende än gruppboendestäder. Ett planerings- och rapportsystem i syfte att kunna överblicka behovet av bostäder och planera utbyggnad torde vara avgörande för en ändamålsenlig central samordning. Förvaltningen ser, vilket även lyfts i utredningen, ett behov av utveckling av de dagliga verksamheternas innehåll. Framförallt finns behov av dagliga verksamheter som strävar mot att den enskilde ska komma ut på arbetsmarknaden i lönearbete. För både daglig verksamhet och daglig sysselsättning vill förvaltningen lyfta behovet av individuellt anpassade verksamheter och sysselsättningar. Förvaltningen ser att ett valfrihetssystem kan gynna en sådan utveckling genom ökad mångfald.

Ett system för ersättningen

Förvaltningen bedömer det vara grundläggande att ett valfrihetssystem innehåller ett ersättningssystem som ger förutsättningar för lika villkor mellan verksamhet som drivs i egen regi, privata utförare och entreprenörer.

Förvaltningen delar inte stadsledningskontorets bedömning att en fast ersättning med i förväg fastställda ersättningsnivåer istället för traditionella upphandlingar ger staden möjlighet att förutse kostnaden för omsorgen. Förvaltningen menar att fasta ersättningsnivåer endast kan ge en kortsiktig bild av kostnaden för omsorgen eftersom omvårdnadsbehov hos brukare, och därmed ersättningsnivån, kan variera över tid.

Förvaltningen anser att ersättningssystemet för insatser enligt SoL bör vara så likt som möjligt det som ska gälla för insatser enligt LSS. Förvaltningen vill dock betona att det kan komma att krävas särskild kompetens för omvårdnadsnivåbedömning av personer med psykisk funktionsnedsättning inom socialpsykiatri. Det är också viktigt att ta hänsyn till att omvårdnadsbehovet hos personer med psykisk funktionsnedsättning starkt kan variera inom relativt korta tidsperioder, vilket i sin tur kan kräva upprepade och täta omvårdnadsnivåbedömningar för att rätt ersättningsnivå ska erhållas.

Brukare med mycket stora omvårdnadsbehov

Förvaltningen delar inte stadsledningskontorets bedömning att personer med mycket stora omvårdnadsbehov ska undantas från ett valfrihetssystem på den grunden att

antalet utförare som kan erbjuda sådan omsorg är högst begränsade. Förvaltningens uppfattning är istället att ett valfrihetssystem ska inkludera alla brukare som är beviljade någon av de insatser enligt LSS eller SoL som ingår i valfrihetssystemet. Förvaltningen ser också att ett övergripande planerings- och rapportsystem kan bidra till att även dessa personer får ett antal utförare att välja mellan. Likaså torde en central planering och samordning av utbyggandet av bostäder bidra till att efterfrågan från dessa brukare tas tillvara. Centrala och bindande ramavtalsupphandlingar är ett viktigt inslag för att öka mångfald och utbud även för brukare med mycket stora omvårdnadsbehov. Förvaltningen anser även att ett ersättningssystem måste anpassas till att gälla även dessa brukare.

Norrmalms stadsdelsnämnd

Norrmalms stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 27 mars 2008 att besvara remissen med förvaltningens tjänsteutlåtande.

Reservation mot beslutet anfördes av vice ordföranden Lars Arell m.fl. (s), *bilaga*.

Reservation mot beslutet anfördes av ledamoten Hans Enroth (v), *bilaga*.

Särskilt uttalande gjordes av ledamoten Yildiz Kafkas (mp), *bilaga*.

Norrmalms stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 5 mars 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Kommunstyrelsen har begärt yttrande från samtliga stadsdelsnämnder med anledning av förslag till valfrihetssystem inom omsorgen om personer med funktionsnedsättningar. Förslaget innebär att personer, som efter biståndsbedömning beviljas stödinsats enligt LSS eller SoL, ska beredas stort inflytande över vem som ska utföra insatsen. Valfrihetssystemet föreslås gälla för bl.a. bostad med särskild service, stödboende, boendestöd och daglig verksamhet. Ärendets beredning
Ärendet har beretts inom vård- och omsorgsavdelningen.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har begärt yttrande från samtliga stadsdelsnämnder med anledning av stadsledningskontorets förslag till valfrihetssystemet inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning. Valfrihetssystemet innebär att personer, som efter biståndsbedömning beviljas stödinsats enligt lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS) eller socialtjänstlagen (SoL) ska beredas stort inflytande över vem som ska utföra den beviljade insatsen. Valet ska gälla alla verksamheter som ingår i valfrihetssystemet och inte begränsas till en viss stadsdel. Målet är att valfri-

hetssystemet ska innehålla ett rikt utbud av inriktningar och de enskilda individernas valfrihet ska göra att såväl offentliga som privata utförare får ett starkare intresse av att vara lyhörda för invånarnas önskemål och krav.

Förslaget listar följande insatser som lämpliga att ingå i valfrihetssystemet.

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

Stadsledningskontoret föreslår att valfrihetssystemet införs från och med den 1 juli 2009.

Förvaltningens synpunkter

Stadsdelsförvaltningen är positiv till stadsledningskontorets förslag till valfrihetssystem i stora delar. Det gynnar kreativiteten hos personer med funktionsnedsättning och ger dem möjlighet att välja i likhet med andra samhällsmedborgare. Den enskildes inflytande blir på detta sätt ledstjärna i ett valfrihetssystem.

Fysisk och psykisk funktionsnedsättning inom SoL och LSS

Stadsdelsförvaltningen delar uppfattningen att valfriheten stärks av att den ersättning som betalas ut till utförarna är lika stor för alla som erbjuder likvärdiga tjänster samt att denna kopplas samman med den ersättning som betalas ut från bedömningskansliet när det gäller insatser enligt LSS och SoL. Frågan är hur pengarna kommer att användas då en stor del av verksamheterna kommer att vara upphandlade eller redan avknoppade vid tidpunkten då pengarna införs vilket innebär att ersättningen till dessa verksamheter redan är fastslagen. Kommer den ramavtalsupphandling som socialtjänstförvaltningen nu genomför och som avser ett flertal LSS-insatser att ingå i pengsystemet? Stadsdelsförvaltningen ser ett scenario där ersättningen för ett flertal tjänster redan är fastslagen och att pengsystemet inte kommer att täcka dessa ersättningar varför ett flertal utförare kommer att välja att inte ingå i systemet. Risken är då att vi får två parallella system. Ett med utförare som omfattas av pengarna och ett med utförare som inte gör det. I ett sådant läge kan valfriheten bli kostnadsdrivande om brukare även kommer kunna välja utförare som inte omfattas av pengarna och sannolikt är dyrare. Alternativet är att valfriheten begränsas till att omfatta de utförare som accepterat pengarna. Hur väl stämmer i så fall detta överens med de uppsatta målen? Det är därför en fördel om valfrihetssystemet och pengarna införs samtidigt.

Stadsdelsförvaltningen anser att upphandlingarna ska ske centralt istället för som föreslagits att varje stadsdel bär detta ansvar.

Det är viktigt att säkerställa att det finns ett utbud för alla typer av funktionsnedsättningar så att valfriheten kan bli en realitet för alla som behöver dessa insatser. Utgångspunkten måste vara en korrekt bedömning av det biståndsbehov som föreligger. Idag föreslår ofta biståndshandläggarna lämplig utförare utifrån den kunskap de besitter om olika utförares kompetens och resurser.

Olika verksamheter är specialiserade på olika behov och har olika inriktningar. Det förekommer dock att den enskilde eller dennes företrädare väljer verksamheter som har resurser att möta även andra behov än den specifika insats biståndet avser. Stadsdelsförvaltningen anser att sambandet mellan det biståndsbedömda behovet och utförarverksamhetens inriktning bör tydliggöras. Hur hanteras en situation där den enskilde, och kanske även utföraren, inte är överens med handläggaren om att utföraren stämmer överens med det biståndsbedömda behovet?

När det gäller insatser i form av bostad med särskild service är det också viktigt att den enskilde bedöms kunna fungera tillsammans med övriga boende. I ett valfrihetssystem finns det risk för att det gruppboende den enskilde väljer i själva verket inte alls passar honom eller henne och att det i en gruppboende kan komma att bo personer med vitt skilda behov och förutsättningar.

Ett område som bör förtydligas är i vilken utsträckning en privat utförare har möjlighet att tacka nej till den brukare som valt verksamheten. Om inte detta tydliggörs kan valfriheten begränsas genom att utföraren tackar nej därför att den enskilde anses för insatskrävande eller genererar för liten ersättning.

När det gäller daglig verksamhet och boendestöd enligt SoL förekommer det i enstaka fall att den enskilde har två utförare. Stadsdelsförvaltningen anser att det behövs ett förtydligande av om det inom ramen för ett valfrihetssystem kommer att vara möjligt att välja två utförare.

Det är naturligtvis viktigt att utbudet stämmer överens med efterfrågan. Ett exempel på detta är bostäder. Trots en utbyggnad av gruppboende i Stockholm har inte behovet mätts utan det finns fortfarande behov av ytterligare drygt 200 lägenheter, d.v.s. insats i form av gruppboende och servicelägenheter.

Det står i förslaget att valfriheten ska sträcka sig utanför Stockholmstads gränser. Vad menas med detta? Det blir oklart eftersom den enskilde ska vara folkbokförd där han är bosatt och att det är den kommunen som ansvarar för beslut om insatser.

Alternativa boendeformer förutsätter att det finns hyresrätter att tillgå för de personer som inte har rätt till en bostad med särskild service, utan istället kanske klarar sig med exempelvis boendestöd och som inte har möjlighet att köpa bostadsrätt.

Stadsdelsförvaltningen ser positivt på att frågan om transportkostnader till och från daglig verksamhet ses över.

Under rubriken "Utbud, efterfrågan och trend" nämns begreppet förberedelseboende. I LSS-lagstiftningen finns inget sådant begrepp och förvaltningen känner inte till benämningen. Vår uppfattning är att man börjar som de flesta andra: Ungdomen ordnar själv lägenhet via bostadsförmedling eller föräldrarna köper en lägenhet. Klarar den

enskilde inte boendet trots boendestöd enligt SoL är det dags att söka ett boende i anknytning till en gruppboestad med stöd från personalen.

Stadsdelsförvaltningen noterar att den statistik som avser boendestöd inte omfattar personer med funktionsnedsättning som beviljats denna insats. Exempelvis finns det neuropsykiatriska stödteamet som arbetar för Norrmalm, Östermalm och Kungsholmen.

Dagens boendestöd för psykiskt funktionshindrade kräver tid och kontinuitet för att dessa ofta mycket skygga och isolerade personer ska hjälpas till en bättre tillvaro. Hos personer med psykisk funktionsnedsättning kan behovet av insatser skifta mycket snabbt. Behovet kan på några dagar förändras från att ha varit nästan inget till att vara mycket omfattande. Det är viktigt att man inom ramen för ett valfrihetssystem kan tillgodose det utökade behov av insatser som mycket snabbt kan uppstå.

Ett valfrihetssystem som rör sysselsättning för personer med psykisk funktionsnedsättning bedömer stadsdelsförvaltningen som positivt. Behovet av sysselsättning för yngre personer med psykiska funktionsnedsättningar har ökat. Ett aktivt samarbete med arbetsförmedling och försäkringskassa behövs för att inte allt fler permanent ska ställas utanför arbetsmarknaden. Det finns behov av en alternativ arbetsförmedling anpassad för personer med psykiska funktionsnedsättningar.

Det bör ställas kvalitetskrav på de sysselsättningar som finns, kanske i form av en brukarrevision eller social redovisning. Detta skulle stärka möjligheterna till bra kvalitet i utbudet.

Södermalms stadsdelsnämnd

Södermalms stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 27 mars 2008 att överlämna och åberopa förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av vice ordföranden Jan Forsell m.fl. (s) samt ledamöterna Birger Jeansson (mp) och Heinz Spira (v) till förmån för eget förslag till beslut, *bilaga*.

Södermalms stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 6 mars 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret har remitterat ärendet "Införande av valfrihetssystem inom omsorgen enligt LSS och SoL om personer med funktionsnedsättning". Remisstiden sträcker sig till den 31 mars 2008.

Stadsdelsförvaltningen föreslår stadsdelsnämnden att överlämna och åberopa detta tjänsteutlåtande som sitt svar på remissen.

Ärendets beredning

Detta ärende har beretts gemensamt av beställaravdelningen för funktionshindrade och äldre, utföraravdelningen för funktionshindrade samt avdelningen social omsorg. Lokala handikapprådet har tagit del av ärendet och behandlar detsamma på sitt sammanträde den 18 mars 2008.

Bakgrund

Kommunfullmäktige har i budget för 2007 beslutat att valfriheten ska öka och att staden ska skapa förutsättningar för att ge invånarna så stor valfrihet som möjligt. Stadsdelsnämnden har mot bakgrund av detta fått en remiss från stadsledningskontoret angående "Införande av valfrihetssystem inom omsorgen enligt LSS och SoL om personer med funktionsnedsättning". Remisstiden sträcker sig till den 31 mars 2008. Målet med valfrihetssystemet är att:

- valfriheten för den enskilde ska öka,
 - 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
- Stadsledningskontoret föreslår att valfrihetssystem för insatser enligt LSS och SoL inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning införs från och med den 1 juli 2009.

Stadsledningskontoret redovisar också förslag på inriktning för det fortsatta arbetet där det bland annat föreslås att

- ett ersättningssystem ska tas fram
- IT-stöd ska utvecklas och
- utbildningsinsatser till berörd personal inom staden ska genomföras

Förvaltningens synpunkter och förslag

Stadsdelsförvaltningen är positiv till förslaget om valfrihetssystem inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning.

Genom valfrihetssystemet är det tänkt att den enskilde ska få nya vägar att påverka kommunens serviceutbud. Såväl privata som offentliga utförare ska få ett starkare intresse av att vara lyhörda för invånarnas önskemål och krav. Det sistnämnda avser innehållet, det vill säga kvaliteten i verksamheten.

Information

En viktig förutsättning för ett valfrihetssystem är att det finns lättillgänglig information. En bra väg att nå ut med information är via stadens hemsida. Utöver information om vilka boenden, dagliga verksamheter med mera som finns att välja på bör det finnas redovisningar av kvalitetsmätningar och brukarundersökningar som är genomförda. En bra kommunikation om valfrihetssystemet är viktig både internt och externt.

Utöver information vid sidan av internet kan information även ges via brukarorganisationer och landstingets psykiatri.

Företräderskap

En annan viktig fråga i valfrihetssystemet är frågan om vem som väljer. Många personer med funktionsnedsättning har företrädare av olika slag, exempelvis gode män, vilket innebär att den enskilde inte alltid för sin egen talan. Om systemet med företräderskap inte fungerar tillfredsställande finns det risk att personer som i myndighetskontakter företräds av andra får mindre självbestämmande. Personer som till exempel har en intellektuell funktionsnedsättning eller grava psykiska funktionshinder, behöver bra företrädare för att inte möjligheten att välja i stället ska bli ett hinder. Det är angeläget att noga utvärdera hur det fria valet påverkar personer med nedsatt autonomi.

Insatser enligt LSS¹

För brukare som får insatser beviljade enligt LSS finns redan ett stort inslag av personligt inflytande kring vem som ska utföra insatsen. Enskilda som exempelvis får insatsen bostad med särskild service erbjuds boende där det finns en ledig bostad, och får möjlighet att "välja" om han/hon vill flytta in i den aktuella bostaden.

En svårighet i ett valfrihetssystem är att det kan vara svårt att påverka vilka som ska tilldelas boende i en specifik gruppbostad. Det är viktigt att de som bor tillsammans i en gruppbostad ges förutsättningar för att få ett bra boende. Ett sätt att underlätta kan vara att fastslå kriterier som måste vara uppfyllda för boende i respektive gruppbostad. Det kan exempelvis vara funktionshindrets art, ålder, kön etc.

Av remissen framgår att stadsledningskontoret har i uppdrag att utreda förmedlingsgruppernas arbete. Förmedlingen av bostäder med särskild service bör enligt stadsdelsförvaltningens uppfattning ske centralt.

Det finns även en hög grad av "valfrihet" för brukare som beviljats insatsen daglig verksamhet. Även här har den enskilde stort inflytande över var han/hon vill ha sin dagliga verksamhet. Det har också inneburit att kostnaderna för resor till och från daglig verksamhet uppgår till cirka 10 % av de totala kostnaderna för insatsen daglig verksamhet.²

Av remissen framgår att valfrihetssystemet inte får vara kostnadsdrivande. Frågan är om valfriheten kring daglig verksamhet kan begränsas mot bakgrund av dels miljöskäl, dels transportkostnader. Om det finns en likartad verksamhet geografiskt närmare den enskildes bostad – än den som den enskilde valt – bör i så fall denna verksamhet vara den som brukaren erbjuds delta i.

Insatser enligt SoL³

Lagstiftningen skiljer sig åt mellan SoL och LSS då den senare är en rättighetslagstiftning. Det borde dock inte vara något hinder att Stockholms stad skulle kunna

¹ Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade

² 42 mnkr av totalt 400 mnkr under 2006 för staden som helhet

³ Socialtjänstlagen

arbeta på samma sätt för samtliga målgrupper som omfattas av LSS oavsett om de tillhör personkrets 1, 2 eller 3⁴, även om flertalet av dem med psykiska funktionshinder oftast får biståndsbeslut enligt SoL.

Ett exempel är att riktlinjerna för stadsdelsnämndernas ansvar⁵ för enskilda skiljer sig åt beroende på om beslut fattas enligt LSS eller SoL.

Vid LSS-beslut betraktas den enskilde som bosatt utifrån folkbokföringslagstiftning oavsett om han/hon varit hemlös tidigare. Samtidigt framgår av riktlinjerna att det är önskvärt att den enskilde i samband med flyttningen ansöker om insatser i den nya stadsdelsnämnden. Vid ny ansökan upphör utflyttningsnämndens ansvar när den nya nämndens beslut börjar gälla. Om den enskilde inte vill ansöka i den nya nämnden så behåller den beslutande stadsdelsnämnden ansvaret för insatserna, till dess beslutet upphör att gälla. Inflyttningsnämnden bör i dessa fall om så erfordras hjälpa till med verkställigheten av utflyttningsnämndens beslut.

Vid SoL-beslut exempelvis om bistånd i form av träningslägenhet behåller den placerande stadsdelsnämnden ansvaret för samtliga biståndsinsatser så länge boende i träningslägenhet pågår.

I ett valfrihetssystem bör man överväga om riktlinjerna ska ändras - oavsett om det är ett SoL eller LSS-beslut - så att den enskilde med psykiskt funktionshinder direkt förs över till den nya stadsdelsförvaltningen om han/hon själva har valt att få sitt boende där. Ett argument kan vara att om den enskilde har biståndsbedömts utifrån en nivå så följer denna "peng" brukaren.

Övriga synpunkter

En svårighet i valfrihetssystemet är att det kanske inte finns tillräckligt många aktörer för att den enskilde ska kunna uppleva att han/hon har en reell valfrihet. Exempelvis kanske det saknas bostäder av den typ där den enskilde vill bo. Eftersom valfrihetssystemet heller inte får vara kostnadsdrivande kan det vara problem med att bygga ut verksamheter som efterfrågas utan att "gamla" verksamheter avvecklas. En viktig fråga är hur brukare, anhöriga och intresseorganisationer kunna vara med och påverka förfrågningsunderlag i upphandlingar så att målgruppen verkligen får inflytande över verksamheterna så att dessa motsvarar brukarnas önskemål och krav.

Parallellt med införandet av valfrihetssystemet bör frågan om tillgänglighet belysas. Av remissen framgår att det finns stora behov av fler LSS-lägenheter⁶. Det framgår inte vilken typ av LSS-lägenheter som efterfrågas, det vill säga om det är sammanhållna gruppboendestäder eller servicebostäder dvs. geografiskt samlade bostäder för dem som inte har så omfattande hjälpbehov att boende i gruppboende är nödvändigt. För den sistnämnda gruppen är det möjligt att bo i det ordinarie bostadsbeståndet.

⁴ Personer med varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder, där funktionshindren är stora och förorsakar betydande svårigheter och ett omfattande behov av stöd och service

⁵ Riktlinjer för ärendansvar mellan stadsdelsnämnderna. Antagna i KS 2003-03-19

⁶ Sidan 10 femte stycket

I planeringen av nya bostäder bör man utgå från att människor är olika. Staden bör ställa krav på förbättrad tillgänglighet både i den inre och yttre miljön då det gagnar alla, inte enbart dem med funktionsnedsättningar av olika slag. Om bostaden inte klarar den enskildes specifika behov kan man komplettera bostaden utifrån vad som krävs. Det är viktigt att se individuella insatser som ett komplement, när de generella inte räcker till.

En fråga är om det ska finnas begränsningar i antalet tillfällen den enskilde ska kunna välja utifrån besluten om insatser. I ett valfrihetssystem bör tas ställning till hur långt valfriheten ska sträcka sig.

Ersättningssystem

Ersättningssystemen ska vara tydliga och lika oavsett om driften av verksamhet sker genom upphandling eller i egen regi. Samma förutsättningar ska gälla. En viktig fråga är hur kostnader för resor till och från dagliga verksamheter ska lösas.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 18 mars 2008 att godkänna och överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av ledamöterna Abdo Goriya (s), Awad Hersi (mp), Jonas Ljungstedt (v), Eva Andersson (s), Rune Olofsson (s), Ornina Younan (s) och tjänstgörande ersättaren Azad Hassan, *bilaga*.

Spånga-Tensta stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 14 februari 2008 har i huvudsak följande lydelse.

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 skräddarsydda, 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 regi-form. 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 transporterna 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.

Farsta stadsdelsnämnd

Farsta stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 25 mars 2008 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av Gunnar Sandell m fl (s), Malin Larsson (v) och Mats Lindqvist (mp), *bilaga*.

Farsta stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 3 mars 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Kommunfullmäktige har i budgeten för 2007 beslutat att valfriheten ska öka och att staden ska skapa förutsättningar för att ge invånare så stor valfrihet som möjligt. Stadsledningskontoret föreslår att valfrihetssystem för en rad insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och socialtjänstlagen (SoL) inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning införs fr.o.m. den 1 september 2009. Valet ska gälla alla verksamheter som ingår i valfrihetssystemet och inte begränsas till viss stadsdel.

Ärendets beredning

Tjänsteutlåtandet har utarbetats inom avdelningen för stöd och service till personer med funktionsnedsättning.

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 för 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.

Målet med valfrihetssystemet är att:

- valfriheten för den enskilde ska öka,
- 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.

Stadsledningskontorets har utarbetat ett förslag till hur ett valfrihetssystem för en rad insatser inom omsorg om personer med funktionsnedsättning kan införas samt förslag på inriktning för fortsatta arbetet.

Förslaget i sammanfattning

Stadsledningskontoret föreslår att ett valfrihetssystem inom omsorg om personer med funktionsnedsättning införs fr.o.m. 2009-07-01 som avser insatserna:

- Bostad med särskild service som gruppboende och serviceboende, stödboende, boendestöd och sysselsättning enligt SoL.
- Korttidsvistelse utanför det egna hemmet i form av korttidshem, bostad med särskild service för barn och ungdom, bostad med särskild service för vuxna och daglig verksamhet enligt LSS.

Efter att den enskilde erhållit ett biståndsbeslut ska denna kunna göra egna val. Valet ska avse den omsorg/insats som anges i biståndsbeslutet. Valet ska göras bland utföra-

re som finns med i valfrihetssystemet och som kan tillhandahålla den insats som den enskilde är i behov av. Någon begränsning till en viss stadsdel ska inte ske. Ytterligare utredning behövs angående formerna för en för samtliga utförare fastslagen ersättning. Förslag till ersättningssystem ska behandlas i samband med budgeten för 2009. Systemet ska vara likadant uppbyggt för LSS och SoL. Ett införande av valfrihetssystem kan påverka redan idag höga kostnader för transporter till och från daglig verksamhet, kostnader som är svåra att förutse och som kan bli tunga för stadsdelarna att bära.

Den enskildes inflytande är ledstjärnan i ett valfrihetssystem. Samtidigt är biståndshandläggarens/socialsekreterarens kunskaper och erfarenheter mycket viktiga när det gäller att ta fram lämpliga alternativ. Samspelet mellan biståndsbedömaren/socialsekreteraren och den enskilde är helt avgörande och det är viktigt att fastslå formerna för hur valet ska gå till rent praktiskt. Stadsledningskontoret föreslår att tillsammans med socialtjänstförvaltningen få i uppdrag att ta fram riktlinjer för detta. För att ett valfrihetssystem ska fungera är bl.a. biståndshandläggare/socialsekreterare mycket viktiga grupper. Omfattande utbildnings- och informationsinsatser måste göras och stadsledningskontoret föreslår att ansvaret för utbildningsinsatsen ligger på stadsledningskontoret i samverkan med socialtjänstförvaltningen.

Kravspecifikation, utvärderingskriterier och kommersiella villkor behöver tas fram för att användas i kommande ramavtalsupphandlingar och i de entreprenadupphandlingar som kommer att genomföras i enlighet med stadens policy för upphandling och konkurrens. I arbetet med att ta fram kriterier och former för kommande upphandlingar ska särskilt beaktas och analyseras kommande lagstiftning på området. I anvisningarna ska även förslag på organisation för framtida ramavtalsupphandlingar ingå. De ramavtalsupphandlingar och entreprenadupphandlingar som nu pågår och planeras bör fullföljas enligt de planer som finns i avvaktan på kommunstyrelsens anvisningar. Stadsledningskontoret har sedan tidigare uppdraget att utveckla ett planerings- och rapportsystem. Övrigt IT-stöd hänger i varierande grad ihop med detta system. Det finns uppenbara fördelar med ett sammanhållet ansvar i frågan om verksamhetsstöd. Stadsledningskontoret föreslår därför få i uppdrag att ansvara för framtagande av alla de system som konstaterats vara nödvändiga för ett valfrihetssystem.

Införande av valfrihetssystem inom omsorg om personer med funktionsnedsättning kan påverka ansvarsgränser och överenskommelser med landstinget. Stadsledningskontoret föreslår att kontoret ges i uppdrag att samråda med Stockholms Läns landsting i denna fråga.

Det finns ett tydligt behov av utökad samordning vad gäller planering och nybyggnation av bostad med särskild service. Det är viktigt att staden är uppmärksam på förändringar och inte skapar en service som, när den väl är fullt utbyggd, upplevs som föråldrad. Stadsledningskontoret har noterat en avsaknad av en funktion som har överblick över arbete med utveckling och utbyggnad av bostad med särskild service och föreslår att de ges i uppdrag att föreslå rutiner för handläggning av den enskildes val och att samordna detta med socialtjänstförvaltningen.

Vid införande av ett stadsövergripande valfrihetssystem är det särskilt angeläget med överblick och en visshet om att det arbete som pågår sker i linje med valfrihetssystemets intentioner. Stadsdirektören tillsätter därför en grupp, ledd av stadsledningskontoret, med representanter för stadens stadsdelar och socialtjänstförvaltningen. Gruppen har till uppgift att följa pågående projekt och vid behov kunna initiera nya, om det anses nödvändigt för etablerande av valfrihetssystem.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen instämmer i att alla hinder för valfriheten måste undanröjas. Förvaltningen vill uppmärksamma på att tidplanen för genomförandet kan bli lite för knappt tilltagen. Speciellt gäller detta utredningen av ersättningsnivåerna för SoL och utbildningsinsatserna. Att ta fram ersättningsnivåer för LSS är enklare eftersom dessa nyligen genomgick en ordentlig revidering och förändring, men något liknande har inte gjorts för SoL.

Stadens biståndsbedömare/socialsekreterare kommer vara avgörande i möjligheten för individen att utöva sin valfrihet. Detta kräver nya tankebanor, tillvägagångssätt och arbetsmetoder. I detta arbete är samarbetet mellan beställare och utförare ett utvecklingsområde som ökar kvalitén i omsorgen om den enskilde.

Ett viktigt underlag för att valfrihet ska kunna råda är att den enskilde har tillgång till kvalitetsredovisningar och resultat från brukarundersökningar för respektive insats. Förvaltningen anser att brukarnas åsikter är en viktig del av utvärderingskriterierna och att ett enhetligt system över hur dessa sammanställs är önskvärt. Brukarundersökningarna behöver utvecklas så att de blir tillförlitliga. Utöver detta är det också viktigt att informationen anpassas till brukarens nivå och att det ges möjlighet för brukare, som önskar, att göra studiebesök på olika enheter.

Modellen med valfrihet kräver en viss överkapacitet om man alltid skall kunna tillgodose den enskildes val och även effekterna av valfriheten som till exempel kan innebära avveckling av icke efterfrågade alternativ. En samordnad upphandling inom staden kan bli nödvändig, i synnerhet inom socialpsykiatrins sysselsättningar där brukarantalet är begränsat och det kan vara svårt för respektive stadsdel att bedöma behovet. Redan idag är det svårt för stadsdelen att själva dimensionera efter efterfrågan då brukarnas önskemål idag även beaktas i viss utsträckning.

Bromma stadsdelsnämnd

Bromma stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 18 mars 2008 att godkänna och överlämna till kommunstyrelsen förvaltningens svar på remissen.

Reservation anfördes av Karin Hanqvist m.fl. (s), Lillemor Samuelsson (v), Eie Herlitz (mp), *bilaga*.

Bromma stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 21 februari 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen är positiv till stadsledningskontorets förslag om införande av valfrihetssystem inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning. Kommunfullmäktige har i budgeten för år 2007 beslutat att valfriheten ska öka och att staden ska skapa förutsättningar för att ge invånarna så stor valfrihet som möjligt. Målet är, förutom att den enskildes valfrihet ska öka, att mångfalden ska öka med många aktörer att välja bland och att kvaliteten ska öka genom att enskilda kan välja boenden med god kvalitet. Det ska även vara lättare för små och nya företag att komma in och etablera sig på marknaden. Valfrihetssystemet ska inte innebära ökade kostnader för verksamheten. Stadsledningskontoret ger i ärendet förslag på hur ett valfrihetssystem för en rad insatser inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning kan införas i Stockholms stad och förslag på inriktning för det fortsatta arbetet.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom verksamhetsområde handikappomsorg i samverkan med verksamhetsområde individ och familjeomsorg samt fritid. Bromma handikappråd har tagit del av ärendet den 13 mars 2008.

Bakgrund

Kommunfullmäktige har i budgeten för år 2007 beslutat att valfriheten ska öka och att staden ska skapa förutsättningar för att ge invånarna så stor valfrihet som möjligt. Målet med valfrihetssystem är, förutom att den enskildes valfrihet ska öka, att mångfalden ska öka med många aktörer att välja bland, med olika profiler och inriktningar och att kvaliteten ska öka genom att brukarna kan välja boenden med god kvalitet. Det ska även vara lättare för små och nya företag att komma in och etablera sig på marknaden. Kostnaderna för verksamheten ska inte öka på grund av valfrihetssystemet. I budgeten för 2007 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att utreda och föreslå system för valfrihet inom en rad områden.

Stadsledningskontoret ger i ärendet förslag på hur ett valfrihetssystem för en rad insatser inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning kan införas i Stockholms stad och förslag på inriktning för det fortsatta arbetet.

Ärendet och förvaltningens synpunkter

Valfrihetssystemet innebär att enskilda som beviljas bistånd enligt socialtjänstlagen SoL eller insats enligt lagen om särskilt stöd till vissa funktionshindrade, LSS ska beredas stort inflytande över vem som ska utföra det beviljade biståndet/insatsen. Om behovet avser en speciell kompetens eller omsorg så begränsas valfriheten till de utförare som kan erbjuda detta.

Människor kan ha en funktionsnedsättning på grund av psykisk sjukdom, fysisk skada, utvecklingsstörning, autism, förvärvad hjärnskada eller av någon annan anledning. På grund av funktionsnedsättningen kan de ha ett behov av stöd och service.

Kommunfullmäktige beslutade 2001 att införa valfrihet för hemtjänst, avlösning och ledsagning. I samband med det fick kommunstyrelsen i uppdrag att utreda ett införande av valfrihet inom övriga delar av omsorgen enligt LSS. Vid byte av politisk majoritet 2002 avbröts utredningsarbetet men det tidigare arbetet beaktas av stadsledningskontoret i nuvarande utredningsarbete om valfrihetssystem.

Insatser enligt SoL och LSS

Stadsledningskontoret har i sitt arbete analyserat de olika insatserna som ges enligt SoL och LSS. De insatser som kan vara lämpliga att ingå i valfrihetssystemet är enligt SoL bostad med särskild service, stödboende, boendestöd och daglig sysselsättning. Enligt LSS är lämpliga insatser korttidsvistelse i form av korttidshem, bostad med särskild service för barn och ungdom, bostad med särskild service för vuxna och daglig verksamhet. Andelen köpta platser 2006 avseende bostad med särskild service i enskild regi var inom socialpsykiatri 46 % och inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning 16 %.

Staden har tecknat ramavtal med enskilda vårdgivare gällande bostad med särskild service för socialpsykiatri, bostad med särskild service för barn och ungdom enligt LSS, korttidsvistelse enligt LSS samt daglig verksamhet enligt LSS. Bostad med särskild service för vuxna ingår inte i dagens ramavtal.

Utbud, efterfrågan och trend

Inom LSS så finns det ett varierat utbud av utförare när det gäller korttidshem och daglig verksamhet. Utbudet stämmer ganska väl med efterfrågan men det måste komma in fler aktörer inom daglig verksamhet som siktar högre och strävar efter att erbjuda den enskilde möjligheten till en övergång till arbete på reguljära arbetsmarknaden. Insatsen bostad med särskild service för barn och ungdom har minskat under åren. Förklaringen till det kan vara det stöd som erbjuds i hemmet och möjlighet till anpassning av den fysiska boendemiljön. Utgångspunkten är alltid att barn, så långt det är möjligt, ska kunna bo kvar hemma.

När det gäller bostad med särskild service för vuxna enligt LSS så finns det ett behov av utbyggnad med cirka 200 lägenheter per år om rådande behov och trend fortsätter. Funktionshindersombudsmannen i Stockholms stad påtalar dock att det finns tecken på att unga personer med neuropsykiatrisk diagnos samt personer med lindrig utvecklingsstörning allt oftare föredrar ordinarie boende med adekvat personalstöd. En del personer vill också ha möjlighet att flytta från gruppboende till ordinarie boende när behov av omfattande personalstöd minskar. Synen på boende kan alltså förändras med tiden.

Förvaltningen anser att det är viktigt att staden uppmuntrar privata aktörer att etablera sig i Stockholm så att valfriheten kan säkerställas när det gäller boenden. Vidare så stämmer förvaltningens erfarenhet med de tecken som funktionshindersombudsmannen påtalat och som gäller val av boende och önskemål om en sysselsättning som kan leda till ett arbete. Det är viktigt att det finns en mångfald av alternativ då behoven varierar kraftigt, både över tid och mellan olika individer. Bromma stadsdel har i dagsläget ett stort behov av nya boendeplatser.

Inom SoL så finns det ungefär 100 personer som har ett behov av boende med särskild service. Utbudet och efterfrågan stämmer överens, enligt rapport från Schizofreniförbundet och Förbundet för social och mental hälsa, när det gäller daglig sysselsättning men det finns ett behov att bryta begränsningen till den egna stadsdelen. Det är också viktigt att sysselsättningen är individuellt anpassad.

Förvaltningen har utökat antalet platser, från 12 till 20, i boende med särskild service för personer som tillhör socialpsykiatri. Förvaltningen har vidare köpt sysselsättningsplatser av andra stadsdelar till de personer som önskat en annan verksamhet än förvaltningens egna. Behovet av boende med särskild service och sysselsättning är idag väl tillgodosett.

Att etablera ett valfrihetssystem

Det finns skillnader mellan de två lagarna SoL och LSS som skapar frågor kring etableringen av valfrihetssystemet. I LSS så finns det ett mer långtgående rätt till inflytande i de insatser som ges, men insatserna är tydligt definierade vilket kan påverka graden av anpassning.

När det gäller bostad med särskild service finns det också en skillnad i profilering. Vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorgen är, förutom vissa undantag, ett homogent omsorgsområde till skillnad för omsorgen om personer med funktionsnedsättning där det finns en stor variation av skräddarsydda lösningar. Vid stadsledningskontorets inventering har det visat sig att det finns en generell ambition i staden att tillgodoses enskildes önskemål om boende. Stadens skyldigheter att erbjuda insatser kan komma i konflikt med valfrihetssystemet och då är det viktigt att understryka att omsorgsbehovet är överordnat möjligheten att välja. Idag finns, enligt kommunfullmäktiges beslut, en princip i stadens fyra förmedlingsgrupper att prioriteringsordningen är - den enskildes aktuella behov, sanktionsavgift vid ej verkställda beslut, behov av kvalificerat bemötande, eget önskemål om att få flytta till fullvärdig bostad och slutligen en dom.

Det pågår en utbyggnad av bostäder i staden. Trots detta så är behovet av bostäder med särskild service alltför stort. Enligt stadens genomförandegrupp så skulle en bättre överblick av stadens samlade behov skapa en förutsättning för bättre planering. I stadens nämnder pågår en upphandling av entreprenaddrift av bland annat bostäder med särskild service. Valfriheten ska gälla i hela staden och utanför stadens gränser med undantag av bostad med särskild service för vuxna enligt LSS där det sedan 1 januari 2005 finns ett utjämnningssystem som inte gör det möjligt att köpa platser i andra kommuner utom i undantagsfall.

För att en god kvalitet ska uppnås anser *förvaltningen* att grupp sammansättning i boendet och personalens kompetens är viktiga faktorer då den enskilde ska välja en bostad med särskild service. *Förvaltningen* håller med om att omsorgsbehovet måste vara överordnat möjligheten att välja så att de med specifika behov får dessa tillgodosedda. Det vore bra med någon form av central förmedlingsfunktion fram till dess att utbudet är i balans med behovet.

Då det gäller daglig verksamhet enligt LSS så ska staden inte lägga ekonomiska aspekter på den enskildes val men då resekostnaden är en stor post så blir det en svår ekvation att förhålla sig till med tanke på valfrihetssystemets mål.

Förvaltningen anser att ett förslag till hur resekostnaderna till och från daglig verksamhet ska lösas är nödvändigt för att undvika att den enskildes valfrihet på något sätt riskerar att begränsas till den egna stadsdelen. Ett skäl är att resekostnaderna idag utgör en betydande del av kostnaden för insatsen och det är inte önskvärt med en ytterligare kostnadsökning.

Stadsledningskontoret skriver i ärendet att det är viktigt att synliggöra och att marknadsföra valfriheten så att den blir allmänt känd. Biståndshandläggare och socialsekreterare har en viktig roll i det. Det förutsätter dock att det finns ett system där lediga platser och tillgängliga alternativ blir synliga och hålls uppdaterade.

Förvaltningen anser att information ska vara tillgänglig för alla. För att det ska uppnås så bör den ges på lättläst, andra språk samt vara tillgänglig för personer med synnedsättning. Förvaltningen anser vidare att det är viktigt med en central databas för information om lediga platser och att den kontinuerligt uppdateras av staden centralt. Vidare så håller förvaltningen med om vikten av en utbildning för de som ska informera om valfriheten.

När valfrihetssystemet beslutats föreslår stadsledningskontoret att det tas fram riktlinjer för fortsatta entreprenadupphandlingar där erfarenhet från stadens arbetsgrupper, där man arbetat med att ta fram gemensamma förhållningssätt, tas tillvara.

För ett stadsövergripande valfrihetssystem är det viktigt att mångfalden och utbudet ökar med konkurrens på lika villkor. Stadsledningskontoret föreslår vidare att ramavtalsupphandlingarna ska vara centrala och därmed bindande för stadens nämnder och inte som idag, ett frivilligt deltagande.

Ersättningen

Den ersättning som betalas till utförare ska enligt förslaget vara lika för alla som erbjuder likvärdiga tjänster. Det är då inte möjligt att beställaren styr mot utförare som erbjuder billigare tjänster. Det har visats sig att branschens aktörer är positiva till upphandling till fastställt pris då det möjliggör en konkurrens på lika villkor. Mycket viktigt är att valfrihetssystemet inte får vara kostnadsdrivande. Med fastställda ersättningsnivåer ges en möjlighet att förutse kostnaden.

Förvaltningen är positiv till ett pengsystem, dels för att det ger lika ekonomiska förutsättningar för privata och kommunala utförare där fokus läggs på kvalitén i verksamheten och dels för att det blir tydligt vilka förutsättningar som gäller i budgetarbetet. Kostnaden för pengsystemet får dock inte överstiga den ersättning stadsdelen erhåller. Stadsledningskontoret kan se en fördel med att koppla ersättning till dagens resursfördelningssystem för vissa insatser enligt LSS. Stadsledningskontoret vill påtala att de fåtal personer i staden som har ett mycket stort omvårdnadsbehov blir svåra att inkludera i valfrihetssystemet på grund av det begränsade utbudet.

Förvaltningen anser att det vore önskvärt att få med i stort sett alla enskilda vårdgivare i ramavtalen samt i pengsystemet. Idag finns svårigheter med att föra över ärenden

till mindre kommuner. Det gäller framförallt beslut om boende utanför staden som togs innan utjämningsystemet infördes 1 januari 2005. Det finns idag ett behov av specifika boenden i lantlig miljö för enskilda med mycket stort omvårdnadsbehov och som kan vara svåra att inkludera i valfrihetssystemet. Detta behov kommer även att finnas i framtiden för några enskilda individer.

Slutsats och fortsatt arbete

Stadsledningskontoret föreslår att valfrihetssystemet för personer med funktionsnedsättning införs från och med 2009-07-01. Efter ett beslut ska den enskilde göra egna val som avser den beslutade insatsen.

Biståndshandläggarens/socialsekreterarens kunskaper och erfarenheter är mycket viktiga när det gäller att ta fram lämpliga alternativ. Riktlinjer bör tas fram för hur valet ska gå till rent praktiskt. Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen ges i uppdrag att ta fram ett ersättningssystem och då särskilt utreda om det går att ha en för samtliga utförare fastslagen ersättning. Vidare så föreslås att kommunstyrelsen utreder och föreslår hur resekostnader gällande till och från daglig verksamhet ska hanteras i valfrihetssystemet.

Stadsledningskontoret föreslår att de får i uppdrag att ta fram alla de IT-system och IT-stöd som behövs i valfrihetssystemet. Stadsledningskontoret föreslår vidare att kommunstyrelsen får i uppdrag att ta fram krav, utvärderingskriterier och kommersiella villkor vid upphandling i enlighet med stadens policy för upphandling och konkurrens. Det utvecklingsarbete som sker i staden bör ske i linje med valfrihetssystemets intentioner. För att säkra detta tillsätter stadsdirektören en grupp med representanter från stadens stadsdelar samt socialtjänstförvaltningen som har till uppgift att följa stadens pågående projekt och vid behov initiera nya. Slutligen så behövs utbildningsinsatser för den personal, biståndshandläggare/socialsekreterare, som är en viktig del för att valfrihetssystemet ska fungera.

Stadsledningskontoret föreslår att kontoret ges i uppdrag att samråda med Stockholms Läns landsting i frågor som kan påverka ansvarsgränser och överenskommelser vid införande av valfrihetssystem.

Förvaltningen vill understryka vikten av att stadsledningskontoret tillsammans med landstinget belyser ansvarsfrågor och överenskommelser i samband med införande av valfrihetssystem.

Kungsholmens stadsdelsnämnd

Kungsholmens stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 18 mars 2008 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt svar på remissen.

Reservation mot beslutet anfördes av Håkan Wahlén m.fl. (s), Ingegerd Akseleson Le Douaron (mp) och Reijo Kittilä (v) med hänvisning till sitt gemensamma förslag till beslut, *bilaga*.

Kungsholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 25 februari 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Kommunstyrelsen har sänt *Införande av valfrihetssystem inom omsorgen enligt LSS och SoL för personer med funktionsnedsättning* på remiss till Kungsholmens stadsdelsnämnd. Kommunfullmäktige har i budget för 2007 beslutat att valfriheten ska öka och att staden ska skapa förutsättningar för att ge invånarna så stor valfrihet som möjligt. Inom flera verksamheter ska system för att underlätta valfriheten införas. I detta tjänsteutlåtande redovisas stadsdelsförvaltningens synpunkter på förslaget.

Inledningsvis konstaterar förvaltningen att stadsledningskontorets tjänsteutlåtande väl belyser den komplexitet som dessa frågor har inom verksamhetsområdet omsorg om personer med funktionsnedsättning och socialpsykiatri.

Förslaget till valfrihetssystem är övergripande och behandlar flera stora och viktiga frågor såsom utbud och efterfrågan, hur valfrihetssystemet ska utformas, hur mångfald och valmöjligheter ska skapas samt hur den ekonomiska ersättningen till utförarna ska utformas. En hel del frågor återstår som stadsledningskontoret (SLK) avser arbeta vidare med. Förslaget ger enligt stadsdelsförvaltningen upphov till synpunkter av såväl allmän karaktär som mer specifika frågor inom olika områden t.ex.:

- Brukarnas syn på boende och daglig verksamhet kommer att förändras i framtiden
- Staden måste ha ett övergripande planeringsansvar
- Tydliga riktlinjer måste utarbetas för hur förmedlingen av lediga platser ska ske
- De olika aktörernas roller måste vara klart definierade.
- Frågan om kostnaderna för resor till och från daglig verksamhet måste få en lösning
- Öka utbudet och mångfalden bland aktörer
- Ersättningen till utförare ska vara fast och måste kopplas till systemet för resursfördelning
- Informationen måste anpassas till brukare med begåvningsmässiga funktionsnedsättningar

Ärendets beredning

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom verksamhetsområdet Äldre och funktionshindrade i samarbete med Barn och ungdom och Individ och familj. Stadsdelsnämndens pensionärsråd och handikappråd har behandlat ärendet på sina sammanträden den 14 mars respektive 10 mars 2008.

Bakgrund

Stadsdelsnämnden har fått remissen från kommunstyrelsen för yttrande senast 31 mars 2008. Förslaget till valfrihetssystem inom omsorgen enligt LSS och SoL om personer med funktionsnedsättning sammanfattas delvis i texten men biläggs i sin helhet till tjänsteutlåtandet.

Kommunfullmäktige har i budget för 2007 beslutat att valfriheten ska öka och att staden ska skapa förutsättningar för att ge invånarna så stor valfrihet som möjligt. Inom flera verksamheter som berör invånarna allra mest ska system för att underlätta valfriheten införas. Målet med valfrihetssystemet är enligt förslaget att:

- valfriheten för den enskilde ska öka,
- 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.

Kommunfullmäktige antog den 5 november 2007 stadsledningskontorets förslag till införande av valfrihetssystem inom äldreomsorgens särskilda boenden. Nästa område inom vilket stadsledningskontoret (SLK) utreder och föreslår valfrihetssystem är omsorg om personer med funktionsnedsättning.

Inledning

SLK föreslår att valfrihetssystemet inom omsorg om personer med funktionsnedsättning införs fr.o.m 1 juli 2009. Valfrihet innebär enligt SLK att brukare ska beredas stort inflytande över vem som ska utföra den beviljade insatsen. Valfriheten ska gälla i enlighet med biståndsbeslut enligt LSS och SoL. Målgruppen är komplex och omfattar många olika typer av problematik. Målet är att valfrihetssystemet ska innehålla ett rikt utbud av insatser och gälla såväl offentliga som privata utförare och ge utförarna ett starkare intresse av att vara lyhörda för invånarnas önskemål och krav.

Med anledning av ett tidigare beslut i kommunfullmäktige genomfördes en utredning 2001-2002 som i stort sett behandlade samma frågeställningar som föreliggande utredning. SLK har beaktat det tidigare utredningsarbetet i sitt ärende.

Stadsledningskontoret har i sitt arbete analyserat de olika insatser som ges i enlighet med SoL och LSS. Analysen har skett med utgångspunkt i vilka insatser som bedöms vara lämpliga att ingå i valfrihetssystem. För vissa insatser råder redan valfrihet, varför dessa insatser inte belyses närmare i förslaget. Exempel på sådana insatser är personlig assistens, stödfamilj och familjehem enligt LSS och kontaktperson enligt SoL. Stadsledningskontorets analys har mynnat ut i följande förslag till insatser som kan vara lämpliga att ingå i ett valfrihetssystem:

Insatser enligt SoL

- Bostad med särskild service - gruppboende och serviceboende
- Stödboende
- Boendestöd
- Daglig sysselsättning

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

Stadsdelsförvaltningens synpunkter och förslag

Inledningsvis konstaterar förvaltningen att stadsledningskontorets tjänsteutlåtande väl belyser den komplexitet som dessa frågor har inom verksamhetsområdet omsorg om personer med funktionsnedsättning och socialpsykiatri. Inom verksamhetsområdet ryms en rad diagnoser och funktionsnedsättningar som är så varierande att det ofta behövs skraddarsydd, individuella lösningar. Att införa valfrihet för dessa grupper är viktigt men det finns samtidigt många faktorer som gör att det inte är lika enkelt som inom t ex äldreomsorgen och där det inte handlar om livslånga funktionsnedsättningar.

Förslaget till valfrihetssystem är övergripande och behandlar flera stora och viktiga frågor såsom utbud och efterfrågan, hur valfrihetssystemet ska utformas, hur mångfald och valmöjligheter ska skapas samt hur den ekonomiska ersättningen till utförarna ska utformas. I tjänsteutlåtandet görs beskrivningar av gällande lagstiftning och nuläge och diskussioner förs kring dessa frågor samt hur framtiden skulle kunna gestalta sig inom verksamhetsområdet omsorg om personer med funktionsnedsättning. En hel del frågor återstår som SLK avser arbeta vidare med. Förslaget ger enligt förvaltningen upphov till frågor av såväl allmän karaktär som mer specifika frågor inom olika områden.

Brukarnas syn på boende och daglig verksamhet kommer att förändras i framtiden

En utvecklingstrend som staden, inte minst ur valfrihetssynpunkt, måste ta hänsyn till vid utformning av framtida boendeformer för personer med funktionsnedsättningar är att brukarnas syn på boendets utformning kommer att förändras med tiden. Lagstiftningens intentioner och nuvarande praxis kring normalisering påverkar brukarnas syn på framtida boende. Redan idag ser förvaltningens biståndshandläggare tydliga tecken på att unga personer med lindrig utvecklingsstörning och personer med neuropsykiatrisk problematik allt oftare föredrar ordinärt boende med tillgång till adekvat personalstöd. En del vill göra boendekarriär efter att ha utvecklat större självständighet och flytta från gruppbostäder till bostäder med lägre omhändertagande-/omsorgsnivå. Detta påverkar behovet av utbyggnad av gruppbostäder. Med anledning av detta bör staden enligt förvaltningen undersöka möjligheterna att få tillgång till reguljära lägenheter i både nyproduktion och befintligt fastighetsbestånd där personer som så önskar kan bo med individuellt utformat personalstöd.

Utbudet inom vuxenboende motsvarar i dagsläget inte efterfrågan och här är förvaltningen helt överens med SLK. När det gäller barnboende däremot säger SLK att det finns en relativt stor variation av inriktningar men förvaltningens uppfattning är att det är svårt att hitta korttidshem för barn och ungdomar med t ex Aspergers syndrom. Förvaltningen instämmer i att utbudet av daglig verksamhet stämmer relativt väl överens med efterfrågan och att utbudet av daglig sysselsättning enligt SoL redan är stort

men även här är det oerhört viktigt att verksamheterna utvecklas för att motsvara framtidens behov. Personer som enligt lagstiftningen kan beviljas daglig verksamhet kommer i framtiden att ställa stora krav på sysselsättning som mer liknar vanligt arbete med allt vad det innebär. Förvaltningen är övertygad om att nya aktörer kan ha en positiv påverkan på denna utveckling både när det gäller daglig verksamhet och boende.

Staden måste ha ett övergripande planeringsansvar

Det finns idag ingen överkapacitet på boenden och det blir därför svårt att genast uppnå reell valfrihet. En överkapacitet riskerar enligt förvaltningen att bli kostnadsdrivande. Stadsdelarna har med dagens resursfördelningssystem inte möjlighet att ha tomma platser i boenden för att kunna tillgodose valfrihet. Idag sker utbyggnad för att möta faktiska behov i stadsdelarna och akuta behov kan tillgodoses genom köp från externa utförare. Stadens styrning vad gäller planering och utbyggnad av framför allt boenden för hjärnskadade och för personer med stora omvårdnadsbehov har enligt förvaltningen varit alltför svag. Ansvar har vilat på stadsdelsnämnderna men få har tagit ansvar för att bygga och driva boenden för personer med mycket stora behov och där kostnaderna för driften överstiger de intäkter som resursfördelningssystemet ger. Det finns enligt förvaltningen ett tydligt behov av planering och samordning. I SLK:s tjänsteutlåtande framgår att socialtjänstnämnden har ett uppdrag att se över genomförandegruppens arbetsformer samt arbetet med att ta fram nya bostäder. Förvaltningen välkomnar en sådan översyn.

Tydliga riktlinjer måste utarbetas för hur förmedlingen av lediga platser ska ske

För insatser beviljade enligt LSS har staden formulerat principer för förmedling av bostad till personer med funktionsnedsättning. Principerna innehåller en prioriteringsordning, utifrån vilken tilldelning av bostad ska ske:

1. Den enskildes aktuella behov
2. Sanktionsavgift
3. Behov av kvalificerat bemötande
4. Eget önskemål om att få flytta till fullvärdig bostad
5. Dom.

Den redovisade prioriteringsordningen är en följd av de överväganden som uppkommer i ett läge där behovet överstiger tillgången och utgör ett verktyg för staden att göra nödvändiga prioriteringar. Stadsledningskontorets bedömning är att beslutad prioriteringsordning inte behöver ändras med anledning av att valfrihetssystemet införs.

Förvaltningen ställer sig något undrande till prioriteringsordningen. Punkt 3) avser specialboenden t ex för personer med Aspergers syndrom. Behov av ett sådant boende kan enligt förvaltningen inte räknas som speciellt kvalificerat utan är ett behov som kan hänföras till ”punkt 1) Den enskildes aktuella behov”.

SLK konstaterar vidare att i ett fullt utvecklat valfrihetssystem som innehåller ett rikt utbud av utförare och lägenheter/platser skall inte en prioriteringsordning enligt ovan behöva tillämpas. I ett inledande skede kan dock, beroende på hur utbudet ser ut vid den tidpunkt valfrihetssystemet införs, stadens skyldighet att erbjuda insatser till personer med biståndsbeslut komma i konflikt med valfrihetssystemets intentioner. För

sådana situationer är det, enligt SLK, viktigt att understryka att omsorgsbehovet är överordnat möjligheten att välja, det vill säga: en person som efter biståndsbeslut bor i boende enligt äldre standard eller helt saknar boende skall prioriteras före en person som vill byta ett fullvärdigt boende mot ett annat. Samtidigt konstaterar SLK att den enskildes inflytande är ledstjärnan i ett valfrihetssystem. Förvaltningen vill här framhålla vikten av att det från början finns klara och tydliga riktlinjer för hur detta valfrihetssystem ska fungera i alla frågor.

I dagsläget sker förmedling av lägenheter genom fyra lokalt arbetande förmedlingsgrupper. Förvaltningen instämmer helt i att detta inte är i linje med valfrihetstanken. Kungsholmens stadsdelsförvaltning kan dock konstatera att det är attraktivt att bo i innerstaden. Om ett köhanteringssystem införs lika det som föreslås inom äldreomsorgen och där kötid är det enda som räknas kan personer hemmahörande på Kungsholmen ”slås ut” av någon som redan bor i boende men som står i kö till samma boende som den förstnämnda önskat och har längre kötid än denne. Detta är enligt förvaltningen en konsekvens som bör övervägas noga och man kan reflektera över om boende i den egna stadsdelen ska ges förtur, under förutsättning att boendet inte har någon specifik inriktning som motiverar sökanden från hela staden.

Kommunstyrelsen har i samband med ärendet (326-2604/2007) om nytt resursfördelningssystem uppdragit åt SLK att utreda förmedlingsgruppernas arbete. Uppdraget utförs av en särskilt tillsatt utredare, vars arbete i viss utsträckning pågått tidsmässigt parallellt med framtagandet av valfrihetssystem och vars slutsatser därför ej kan redovisas här. Förvaltningens erfarenhet av förmedlingsgruppernas arbete är att detta system inte på något sätt är det optimala. I likhet med det system som idag finns inom äldreomsorgen för redovisning av lediga platser på servicehus och det som föreslås inom valfrihetssystemet för vård- och omsorgsboende borde det utarbetas ett IT-baserat system där biståndshandläggare/socialsekreterare kan se vilka lägenheter som finns lediga, var de ligger och vilken inriktning de har mm. En svår fråga är hur man ska hantera grupsammansättning och detta måste utredas vidare.

De olika aktörernas roller måste vara klart definierade.

SLK framhåller på flera ställen i remissen den svårighet som finns med valfrihet inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning. T ex att det är fråga om små boenden, att den sociala sammansättningen inom ett boende är oerhört viktig för individen och man skriver på ett ställe att omsorgsbehovet är överordnat möjligheten att välja. Man framhåller biståndshandläggarnas och socialsekreterarnas viktiga roll vid framtagandet av olika boendialternativ och som stödjande och vägledande i den enskildes val. Här är det enligt förvaltningen viktigt att samspelet och de olika aktörernas roller, den enskilde, biståndshandläggaren/socialsekreteraren och utföraren, måste vara klart definierade.

Frågan om kostnaderna för resor till och från daglig verksamhet måste få en lösning

Inom daglig verksamhet är det enligt SLK inte utbudet som är problemet utan kostnaderna för resor till och från verksamheten. Förvaltningen instämmer i att det inte ska

vara möjligt att lägga ekonomiska aspekter på den enskildes val men höga resekostnader är kostnadsdrivande och den frågan måste få en lösning.

Öka utbudet och mångfalden bland aktörer

Enligt SLK är ramavtalsupphandlingar en metod som både skapar förutsättningar för ett ökat utbud och en mångfald av leverantörer. Ramavtal saknas i dagsläget för det största boendeområdet inom omsorg om personer med funktionsnedsättning – bostad med särskilt stöd enligt LSS. Socialtjänstförvaltningen genomför för närvarande en sådan upphandling. SLK föreslår att formerna för ramavtalsupphandlingar ses över och att det tas fram riktlinjer om avtalstider och kvalitetskrav som ska gälla för stadens fortsatta entreprenadupphandlingar inom området. Förvaltningen välkomnar dessa båda genomgångar och vill framhålla det positiva med långa avtalstider men att det samtidigt är svårt att bryta avtal om staden inte är nöjd med utförarens sätt att utföra uppdraget. Vem som ska ansvara för att genomföra entreprenadupphandlingar i framtiden måste tydliggöras – ska det ske centralt i staden eller på stadsdelsnämnds-nivå?

SLK föreslår vidare att ramavtalsförhandlingarna framöver ska vara centrala och bindande för stadens nämnder. Förvaltningen har ingenting att erinra mot detta. Förvaltningen är också positiv till att daglig verksamhet, daglig sysselsättning, stödboende och boendestöd mm framöver ingår i centrala ramavtalsupphandlingar. Förvaltningen instämmer vidare i att det i framtida upphandlingar öppnas upp så mycket som möjligt för nytänkande inom alla områden.

I avvaktan på anvisningar från kommunstyrelsen ska nämndernas planerade entreprenadupphandlingar fullföljas enligt plan och det innebär för Kungsholmens del att nämnden slutför de påbörjade upphandlingarna.

Ersättningen till utförare ska vara fast och måste kopplas till systemet för resursfördelning

SLK diskuterar i sitt tjänsteutlåtande kring fast ersättning eller upphandlingar enligt traditionell modell. Kontoret slår fast att ett valfrihetssystem inte får vara kostnadsdrivande och att med i förväg fastställda ersättningsnivåer har staden möjlighet att förutse kostnaden för omsorgen.

Förvaltningens erfarenhet av upphandlingar med fast ersättning är mycket god. Det skapar förutsättningar för lika villkor mellan verksamheter i egen regi, entreprenad och privata utförare. Det skapar också möjlighet för både mindre och större företag att på någorlunda lika villkor delta i upphandlingar. Fast ersättning minskar även risken för att valfrihetssystemet blir kostnadsdrivande. Ersättningssystemet bör enligt förvaltningen omfatta verksamheter såväl enligt LSS som SoL.

Staden har nyligen tagit fram ett nytt nivåbaserat resursfördelningssystem för insatser enligt LSS. Den ersättning som ska utgå till utföraren måste enligt förvaltningen kopplas till detta resursfördelningssystem vilket inte sker idag och innebär för närvarande en mischmasch av olika ersättningar. Nivåbedömningskansliet, som drivs i projektform fram till och med 31 december 2009, har genomfört omfattande mätningar inom boende, korttidshem och daglig verksamhet. Utvärderingen av nivåbedöm-

ningskansliet bör, enligt förvaltningen, på grund av införandet av ett valfrihetssystem tidigareläggas och genomföras i nära samarbete med stadsdelsförvaltningarna.

Det finns inom staden ett antal personer med ett mycket stort omsorgsbehov. Dygnsersättningen är ofta avsevärt mycket högre än den högsta nivån i resursfördelningssystemet och antalet utförare (såväl kommunala som privata) som kan erbjuda efterfrågad omsorg är högst begränsad. Stadsledningskontorets bedömning är att dessa personer som har mycket omfattande behov blir svåra att inkludera i ett valfrihetssystem. Förvaltningen förstår svårigheten med att inkludera dessa personer i valfrihetssystemet men anser att det är önskvärt. Frågan uppkommer om var gränsen för omsorgsbehov i så fall går och när de kan ingå eller inte?

Informationen måste anpassas till brukare med begåvningsmässiga funktionsnedsättningar

En viktig del i införandet av ett valfrihetssystem är information. SLK tar upp viktiga aspekter såsom att vid sidan av tryckt material ska finnas tillgång till information på Internet, innehållet ska vara relevant osv. En annan viktig aspekt som förvaltningen vill framhålla är att informationen måste vara anpassad till brukare med begåvningsmässiga funktionsnedsättningar.

Östermalms stadsdelsnämnd

Östermalms stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 13 mars 2008 att godkänna och överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Reservation mot nämndens beslut anfördes av vice ordförande Rolf Lindell m fl (s), ledamöterna Marion Sundqvist (mp) och Berit Bornecrantz Dias (v) till förmån för eget förslag, *bilaga*.

Särskilt uttalande gjordes av vice ordförande Rolf Lindell m fl (s), ledamöterna Marion Sundqvist (mp) och Berit Bornecrantz Dias (v), *bilaga*.

Östermalms stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 29 februari 2008 har i huvudsak följande lydelse.

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 att 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 socialpsykiatri. 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 dygnsersättningen 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 gruppboendestäder 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 gruppboenden.

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 ge 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 finnas 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 dygnsersättning 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.

Östermalms handikappråd

Östermalms handikappråd stödjer remissvaret från kommunstyrelsens handikappråd.

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 25 mars 2008 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen från kommunstyrelsen.

Reservation mot beslutet anfördes av vice ordförande Berit Kruse m fl (s) och ledamot Leif Larsson (v) med hänvisning till eget yrkande, *bilaga*.

Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 29 februari 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Kommunfullmäktige har beslutat att valfriheten ska öka och att staden ska skapa förutsättningar för att ge invånarna så stor valfrihet som möjligt. Stadsledningskontoret föreslår att ett valfrihetssystem för en rad insatser enligt LSS och SoL inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning införs fr.o.m. 1/7 2009.

Förvaltningen tycker remissen är välskriven och ställer sig positiv till innehållet men efterfrågar vissa förtydliganden för hur förvaltningarna ska förhålla sig till företag som inte vill teckna ramavtal med staden.

Ärendets beredning

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom avdelningen omsorg om personer med funktionsnedsättning i samarbete med avdelningen för individ och familjeomsorg.

Ärendet har behandlats i lokala handikapprådet den 25 februari 2008.

Sammanfattning av remissförslaget

Kommunfullmäktige har beslutat att valfriheten ska öka och att staden ska skapa förutsättningar för att ge invånarna så stor valfrihet som möjligt. Stadsledningskontoret föreslår att ett valfrihetssystem för en rad insatser enligt LSS och SoL inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning införs fr.o.m. 1/7 2009.

I remissförslaget redovisas nuläget inom staden avseende omsorgen om personer om funktionsnedsättning. Förutsättningarna för införandet av ökad valfrihet diskuteras och förslag på inriktning för det fortsatta arbetet redovisas. Bl.a. föreslår stadsledningskontoret att ett ersättningssystem ska tas fram, it-stöd ska utvecklas och utbildningsinsatser till berörd personal inom staden ska genomföras.

Målet med valfrihetssystemet är att:

- valfriheten för den enskilde ska öka,
- 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 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.

Valfrihetssystemet innebär att brukare som efter biståndsbedömning beviljas stödinsats enligt LSS eller SoL ska beredas stort inflytande över vem som ska utföra den beviljade insatsen. Valet ska gälla alla verksamheter som ingår i valfrihetssystemet och inte begränsas till en viss stadsdel.

Alla aktörer inom valfrihetssystemet ska finnas presenterade på ett för brukarna och deras anhöriga lättillgängligt sätt. För att underlätta valet ska kvalitetsredovisningar och resultat från brukarundersökningar redovisas för respektive insats.

Stadsledningskontoret har i sitt arbete analyserat de olika insatserna som ges i enlighet med SoL och LSS. Analysen har skett med utgångspunkt i vilka insatser som bedöms vara lämpliga att ingå i valfrihetssystemet. Stadsledningskontorets analys har mynnat ut i följande förslag till insatser som kan vara lämpliga att ingå i ett valfrihetssystem. Insatser enligt SoL: bostad med särskild service, stödboende, boendestöd, daglig samsättning.

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.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen tycker att remissen är välskriven och belyser olika problemområden men vill ändå lyfta fram följande.

Boendekarriär

Synen på boendets utformning kan förändras över tiden. Det är bra att staden uppmärksammar detta och uppmuntrar till en ”boendekarriär”. Även omsorgsbehoven kan skifta över tiden t.ex. vid sjukdom. Att då få möjlighet att flytta till ett boende som har rätt resurser och är bättre lämpat för personer med liknande omvårdnadsbehov kan öka livskvaliteten för den enskilde brukaren.

Lönearbete

Behoven av riktiga arbeten har ökat för personer med lindrig utvecklingsstörning och neuropsykiatriska diagnoser. Förvaltningen stöder socialtjänstförvaltningen att det behövs ytterligare verksamhetsformer och aktörer som, med stöd av coachning och andra insatser har som mål att personer med funktionsnedsättning ska komma in i lönearbete. Utbudet behöver utökas.

Förmedling av bostäder

Förvaltningen ser positivt på att stadsledningskontoret har fått i uppdrag att utreda förmedlingsgruppernas arbete och föreslår en centralisering av förmedlingsgruppen. En centraliserad förmedlingsgrupp skulle ha en överblick över lediga gruppboendestäder i staden, ha kunskap om behov och efterfrågan vilket skulle effektivisera planeringen av nya bostäder och samarbetet med genomförandegruppen.

Resor

Resor till och från daglig verksamhet enligt LSS är ett ekonomiskt bekymmer redan idag då kostnaden inte ryms inom nuvarande schablonersättning. Med valfrihet inom daglig verksamhet LSS ska det inte vara möjligt att lägga ekonomiska aspekter på den enskildes val. Hur transporter ska hanteras inom valfrihetssystemet bör klargöras innan valfrihetssystemet införs. Med tanke på att ett av målen med valfrihetssystemet är att det inte ska vara kostnadsdrivande, anser förvaltningen det är bra att resorna till och från daglig verksamhet enligt LSS aktualiseras.

Utbildning och marknadsföring

För att valfrihetssystemet ska lyckas är utbildning och marknadsföring viktiga ingredienser. Tydlig och korrekt information om vilka valmöjligheter och rutiner som gäller är en nödvändighet. Förvaltningen är positiv till att biståndshandläggarna får den utbildning som krävs.

Lika villkor

Förvaltningen stöder förslaget att upphandlingarna ska vara centrala, samma krav ska ställas på alla vårdgivare. Att ramavtalen ska vara bindande – betyder det att förvaltningarna enbart ska köpa platser från företag som staden har tecknat ramavtal med? De företag som staden inte har tecknat ramavtal med, hur ska staden hantera dessa företag? I Hässelby- Vällingby finns två företag som driver tre gruppboenden. Hur ska förvaltningen förhålla sig till dessa om de inte vill vara med i stadens upphandling?

Ersättningssystemet

Ersättningssystemet ska vara fast. Ett fast pris som är kopplat till brukarens behov av omsorg och att utföraren, oavsett regiform, får samma ersättning. Det är förvaltningens ståndpunkt att det ska gälla för LSS och SoL-insatser. Förvaltningen tycker det är mycket bra att ersättningssystemet beräknas vara klart i samband med budgeten 2009. Undantag måste göras för de personer som inte ryms i standardiserade nivåer. Dessa personer måste få den insats de har rätt till och få den ersättning utifrån särskild prövning. Förvaltningen tror att det blir svårt att i förväg bestämma vilken målgrupp och ersättning utan det måste prövas i varje enskilt fall.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 27 mars 2008 att godkänna och översända förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Reservation mot beslutet anfördes av vice ordföranden Jan Wallman m.fl. (s) med hänsyn till eget förslag, *bilaga*.

Reservation mot beslutet anfördes av ledamoten Kjell Marténg (v) med hänsyn till eget förslag, *bilaga*.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 26 februari 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Som ett led i stadens arbete för ökad valfrihet för invånarna i Stockholm föreslår stadsledningskontoret att ett valfrihetssystem ska inrättas för insatser enligt SoL och LSS till personer med funktionsnedsättning. Den närmare utformningen av systemet vad gäller ersättningar, handläggning m.m. föreslås bli föremål för vidare utredning med sikte på beslut i samband med budget för 2009 och införande den 1 juli 2009. Förvaltningen, som är positiv till att ett system för valfrihet införs, lämnar i tjänsteutlåtandet synpunkter på sådant som behöver beaktas i det fortsatta utredandet om valfrihetssystemet.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för social omsorg. De fackliga organisationerna har informerats den 11 mars 2008 och stadsdelsnämndens handikappråd har beretts tillfälle att lämna synpunkter på ärendet vid sammanträde den 19 mars.

Bakgrund

Kommunfullmäktige beslöt i budget för 2007 att staden ska arbeta för en ökad valfrihet för invånarna i Stockholm. Stadsledningskontoret (SLK) föreslår med anledning av detta att ett stadsövergripande valfrihetssystem ska inrättas för insatser till personer

med funktionsnedsättning, inklusive dem som har behov av socialpsykiatriskt stöd. Systemet ska omfatta insatser både enligt socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

I ett ärende, som remitteras till stadsdelsnämnderna för synpunkter, beskriver SLK nuläget vad gäller insatser till personer med funktionsnedsättning samt diskuterar förutsättningar för införande av ett valfrihetssystem. Den närmare utformningen av systemet vad gäller ersättningar, handläggning m.m. föreslås bli föremål för vidare utredning. Utredningsarbetet ska bedrivas så att resultatet kan presenteras i budget för 2009 och införande av systemet är planerat till den 1 juli 2009.

Förvaltningens synpunkter

Nuläget i Hägersten-Liljeholmens stadsdelsområde

I Hägersten-Liljeholmens stadsdelsområde finns ett relativt stort utbud av kommunalt driven verksamhet för personer med funktionsnedsättning. Stadsdelsnämnden har ett stort antal gruppboendestäder och flera dagliga verksamheter för personer med utvecklingsstörning samt yrkesgrupper för personer med olika former av funktionsnedsättning. Om den enskildes behov inte kan tillgodoses genom de egna verksamheterna köper förvaltningen platser hos privata utförare, i första hand hos sådana som upphandlats av staden genom ramavtal.

I december 2007 fanns 104 personer inom stadsdelsområdet med beviljad insats gruppboendestad enligt LSS, 18 personer (17%) bodde hos privat utförare. Insatsen daglig verksamhet enligt LSS hade beviljats i 139 fall, varav 31 (22%) hos privata utförare.

Att insatserna till så stor del utförs i kommunal regi beror på att de privata utförare oftast är starkt profilerade med kompetens för särskilda relativt snäva målgrupper.

De behov som är svåra att tillgodose idag inom områdena boende och daglig verksamhet gäller främst boendestäder för personer som är utagerande eller har psykiatriska eller neuropsykiatriska tilläggsbehov.

För *personlig assistans* och andra former av personligt stöd och hjälp i hemmet gäller att den enskilde enligt Stockholms stads kundvalsmodell har rätt att välja mellan att låta insatsen utföras av den kommunala assistansheten eller genom någon av de privata utförare som finns.

Inom *socialpsykiatri* har Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltning ett förhållandevis gott eget utbud insatser i form av boendestöd, stödbostäder och sysselsättning. Liksom för den som beviljats insatser enligt LSS gäller att valfrihet finns inom ramen för det beviljade biståndet, såtillvida att den enskilde kan välja mellan olika former av boende och mellan sysselsättning med olika inriktning. Privata utförare används huvudsakligen för att tillgodose behov av vård och boende för mer vårdkrävande personer under längre tid i trygga miljöer. De behov som inte kan tillgodoses med befintliga resurser gäller även här främst boende i Stockholmsområdet för utagerande personer och för yngre personer med svår psykiatrisk problematik.

Förvaltningen arbetar således redan till stora delar utifrån principen att den enskilde ska ha möjligheter att välja utförare inom ramen för beviljat bistånd. Om ett valfrihetssystem, så som det tänkta, ger ett ökat utbud av insatser och reella valmöjlighet

för den enskilde välkomnas det givetvis. Förvaltningen vill dock betona att systemet måste vara kostnadsneutralt för stadsdelarna i förhållande till nuvarande system. Nedan kommenteras de punkter i SLK:s tjänsteutlåtande som förvaltningen anser behöver understrykas eller som, enligt förvaltningens mening, inte har blivit tillräckligt belysta.

Utförare

Ett av syftena med valfrihetssystemet är enligt SLK att flera privata utförare ska tillkomma och erbjuda olika former av insatser. Enligt förvaltningens bedömning kommer det sannolikt att dröja innan antalet utförare inom socialpsykiatri har ökat i sådan omfattning att någon större reell valfrihet kommer att existera. Idag finns t.ex. endast ett privat företag som erbjuder daglig sysselsättning inom socialpsykiatri, fast behovet är stort eftersom endast ett fåtal stadsdelsnämnder har dagliga sysselsättningar i egen regi. Det är svårt att tänka sig att antalet utförare kommer att öka dramatiskt inom den närmaste framtiden, särskilt om de ekonomiska förutsättningarna att driva företag inom sektorn begränsas genom en låg ersättning.

Om förvaltningen har rätt i sitt antagande att utökningen av utförare kommer att ta tid blir det nödvändigt med begränsningar i rätten att välja. Frågor som då behöver utredas är sådant som om en person från en annan stadsdel har företräde framför någon som bor här till plats i socialpsykiatrisk verksamhet som drivs av t.ex. Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltning, dvs. går den personens rätt att välja fritt före en annan persons rätt att ha sysselsättning i hemstadsdelen. Om rätten att välja går före närhetsprincipen befarar förvaltningen att stadsdelsnämnderna kommer att bli mindre motiverade att bygga upp egna verksamheter.

Frågan om vilken princip som ska råda finns också när det gäller boenden: ska den enskilde ha rätt att i första hand få bostad i sitt närområde eller gäller principen om områdesanknytning inte i detta fall? Om alla ungdomar ställer sig i kö till gruppboendestad i innerstaden, går då förortsungdomarnas rätt att välja före innerstadsungdomarnas behov av att bo i närheten av sina anhöriga?

En annan fråga som behöver utredas är hur valfriheten förhåller sig till skyldigheten att verkställa insatser inom tre månader från beslut. Om den enskilde önskar bo på en gruppboendestad dit det är lång kö, ska då stadsdelsförvaltningen besluta i enlighet med önskemålet med risk att åläggas sanktionsavgift på grund av att beslutet inte går att verkställa?

Förvaltningens erfarenheter från befintligt valfrihetssystem i form av Stockholms stads kundvalsmodell visar att cirka hälften av de aktuella brukarna i december 2007 valde privat utförare av insatsen hjälp i hemmet. Många brukare väljer också aktivt den kommunala utföraren och vissa vill göra det, särskilt vad gäller boende och insatser i hemmet, men kan inte därför att det ibland inte finns något kommunalt alternativ. Mot bakgrund av detta anser förvaltningen att den fortsatta utredningen behöver diskutera om staden är eller bör vara skyldig att erbjuda kommunal utförare inom de aktuella verksamhetsområdena och särskilt vad gäller boende och insatser i hemmet.

Geografisk avgränsning

SLK skriver att "valfriheten skall, utöver att gälla över hela staden, även kunna omfatta boenden och dagliga verksamheter utanför Stockholms stads gränser". Förvaltningen önskar ett klagörande av vad som avses med "kunna" – betyder det "under vissa förutsättningar" och vilka är i så fall dessa förutsättningar? Även begreppet "utanför Stockholms stads gränser" behöver definieras, så att det blir klart om uttrycket avser de närmaste kranskommunerna, länet eller möjligen andra delar eller hela övriga landet.

Reskostnader

Om en enskild person som behöver resa med färdtjänst väljer en daglig verksamhet i en annan kommun, kan reskostnaderna uppgå till flera hundra kronor per dag. SLK menar att staden i ett valfrihetssystem inte ska ha möjlighet att lägga ekonomiska aspekter på den enskildes val. SLK fortsätter: "Med tanke på att ett av målen med valfrihetssystemet är att det inte ska vara kostnadsdrivande har staden här en svår ekvation att hålla sig till."

Förvaltningen kan inte annat än instämma i detta, men förutsätter att valfrihetssystemet inte införs innan frågan om de ekonomiska förutsättningarna, vad gäller t.ex. resor till och från dagliga verksamheter, är löst på ett sätt som inte belastar stadsdelsnämndernas budget.

Valet

Ett valfrihetssystem föresätter individer som är kapabla att fatta informerade val och information som är tillgänglig och relevant. Tillgången till och utformningen av informationen är relativt lätt att lösa tekniskt genom framför allt utbyggnad internetbaserade informations- och valsystem. För att den enskilde inte ska bli alltför beroende av andra i sina val måste behoven informationen utformas så att den blir tillgänglig för personer med olika former av funktionsnedsättning och med olika språklig bakgrund. I informationen måste också ingå hur platstillgången är och hur lång väntetid som kan beräknas.

SLK kommenterar att det finns personer med mycket omfattande behov som är svåra att inkludera i ett valfrihetssystem. Förvaltningen instämmer i att det förhåller sig så och vill påtala att det är nödvändigt att fastställa både de omständigheter som ska råda för att den enskilde inte ska ha rätt att välja och vem som ska bestämma om vem som ska undantas från valfriheten.

En annan fråga som måste utredas är om det ska finnas begränsningar i valfriheten vad gäller möjligheter till omval: ska den enskilde få välja att byta t.ex. daglig verksamheter hur många gånger som helst eller ska det finnas en gräns för antalet omval? Om omval ska vara tillåtet, hur ofta får de i så fall göras?

Socialpsykiatri

SLK menar att inte bara personer som omfattas av LSS ska ingå i valfrihetssystemet utan även personer som behöver insatser enligt SoL på grund av psykisk funktionsnedsättning. Förvaltningen har inget att invända mot detta, men vill påtala att en noggrann utredning behöver göras om hur målgruppen ska definieras - till exempel vad gäller diagnoser och graden av funktionsnedsättning – samt hur deras behov av insat-

ser ska bedömas. Psykisk funktionsnedsättning är ett vitt begrepp och förvaltningen anser att de personer ska prioriteras som har tung psykiatrisk problematik.

Avtalstider

SLK föreslår att staden ska ta fram riktlinjer om avtalstider och kvalitetskrav som ska gälla när staden konkurrensutsätter de egna verksamheterna genom entreprenadupphandling. Förvaltningen instämmer i detta och vill understryka vikten av att tryggheten garanteras för brukarna genom långa avtalstider, täta och noggranna uppföljningar av både enskilda personer och själva verksamheterna samt att det tydligt regleras hur eventuella missförhållanden i verksamheter ska hanteras.

Tidsramar

Valfrihetssystemet ska enligt SLK vara utarbetat i tid för att besluta i samband med budget för 2009. Förvaltningen är tveksam till om det är möjligt att lösa de många svåra frågorna på så kort tid som ett halvår. Tidpunkten för införande av systemet är satt till den 1 juli 2009. Förvaltningen anser att det är olämpligt att införa ett nytt system mitt under semestertid och föreslår därför att lanseringen görs vid en annan tidpunkt, helst vid ett årsskifte för att förvaltningarna ska ha bättre möjligheter att överblicka de ekonomiska förutsättningarna för hela kalenderåret.

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 27 mars 2008 att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av Abebe Hailu (s), *bilaga*.

Reservation anfördes av Jakob Dencker (mp), *bilaga*.

Reservation anfördes av Gunilla Bhur (v), *bilaga*.

Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 13 mars 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Kommunfullmäktige har i budget för år 2007 beslutat att valfriheten ska öka och att staden ska skapa förutsättningar för att ge invånarna så stor valfrihet som möjligt. Inom flera av de verksamheter som berör invånarna allra mest ska system för att underlätta valfriheten införas. I ärende till kommunstyrelsen, som beretts inom stadsledningskontoret, föreslås att valfrihetssystem för en rad insatser enligt LSS och SoL inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning införs fr.o.m. den 1 juli 2009. I ärendet framförs även ett förslag på inriktning för det fortsatta arbetet. Stadsdelsförvaltningen föreslår att Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd ställer sig bakom förslaget till införandet av ett valfrihetssystem inom omsorgen enligt LSS och SoL om personer

med funktionsnedsättning från och med den 1 juli 2009 under förutsättning att godtagbara lösningar finns på de i ärendet nu obesvarade frågorna och att välfungerande ersättningssystem, IT-stöd m.m. då finns att tillgå.

Ärendets beredning

Detta remissvar har beretts inom verksamhetsområdet omsorg om personer med funktionsnedsättning. Remissen har tillställts representanterna i det lokala handikapprådet och ärendet har tagits upp vid rådets sammanträde den 14 februari 2008. Rådets yttrande i ärendet biläggs förvaltningens tjänsteutlåtande. Ärendet har tagits upp i samverkansgrupp den 4 mars 2008.

Stadsledningskontorets förslag

Kommunfullmäktige har i budget för år 2007 beslutat att valfriheten ska öka och att staden ska skapa förutsättningar för att ge invånarna så stor valfrihet som möjligt. Inriktningen är att stadens verksamheter, organisation och arbetssätt ska anpassas för att möta stockholmarnas preferenser. Inom flera av de verksamheter som berör invånarna allra mest ska system för att underlätta valfriheten införas. I ärende till kommunstyrelsen, som beretts inom stadsledningskontoret, föreslås att valfrihetssystem för en rad insatser enligt LSS och SoL inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning införs fr.o.m. den 1 juli 2009. Valet ska gälla alla verksamheter som ingår i valfrihetssystemet och inte begränsas till viss stadsdel. Stadsledningskontorets ärende utgör förslag till hur ett valfrihetssystem för en rad insatser inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning kan införas i staden och ett förslag på inriktning för det fortsatta arbetet.

Stadsledningskontorets förslag bifogas i sin helhet.

Förvaltningens synpunkter

Inledningsvis vill stadsdelsförvaltningen framhålla att stadsledningskontorets ärende mycket tydligt belyser den komplexitet och de speciella förutsättningar som präglar omsorgen om personer med funktionsnedsättning samt de områden som särskilt behöver beaktas i arbetet med att anpassa ett valfrihetssystem utifrån denna målgrupps behov. I enlighet med den inventering som stadsledningskontoret genomfört kan även konstateras att ingen av landets kommuner ännu infört valfrihetssystem inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning, vilket innebär att tidigare erfarenheter inom området i någon större utsträckning inte finns att tillgå.

Stadsdelsförvaltningen är positiv till att ett valfrihetssystem införs även inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning, vilket bl.a. ger den enskilde, efter ett biståndsbeslut, möjlighet att välja eller byta boende/utförare av beslutad insats.

Ett av valfrihetssystemets huvudmål är att mångfalden ska öka och att den enskilde ska ha ett rikt utbud av olika såväl större som mindre aktörer av omsorg att välja mellan. Upphandling av olika verksamheter inom området kommer att utgöra grunden för tillskapandet av mångfald inom ramen för valfrihetssystemet. Enligt stadsdelsförvaltningens mening är det mycket angeläget att tydliga krav, kriterier och kommersiella villkor avseende såväl ramavtalsupphandlingar som entreprenadupphandlingar utarbetas inom staden centralt för att användas vid kommande upphandlingar i enlighet med stadens policy för upphandling och konkurrens. För att kunna uppnå enhetlighet är

det, enligt förvaltningens mening, därtill en fördel om upphandlingarna inom ramen för valfriheten genomförs inom staden centralt. Ytterst angeläget är också att staden beaktar och analyserar kommande lagstiftning i anslutning till detta område.

För att på ett enhetligt och rättvisande sätt också kunna följa upp den verksamhet som utförarna inom valfrihetssystemet levererar finns, enligt förvaltningens mening, även ett behov av centralt utförade uppföljningsinstrument. Uppföljningen av verksamheterna har bl.a. en avgörande betydelse för att kunna konstatera om utförarna håller avsedd kvalitetsnivå m.m.

Utifrån ett valfrihetsperspektiv är informationens utformning avseende bl.a. tillgängliga boenden och platser av största betydelse. Information om boenden och platser måste utformas på ett lättförståeligt sätt och med stor bredd gentemot personer med olika former av funktionsnedsättning så att alla kan ta den till sig. Ett samarbete med Centrum för Lätt-Läst är enligt förvaltningens mening av stor vikt i denna fråga. Mer utförlig information avseende boenden m.m. måste även utformas för att kunna tillgodose anhörigas/gode mäns mer omfattande behov av uppgifter inför en närståendes val av boende. Förvaltningen vill även peka på att informationsfrågan är av särskilt stor betydelse i områden som Rinkeby-Kista med dess mångkulturella befolkning. Förvaltningen instämmer vidare i stadsledningskontorets påpekande om att en bättre överblick av stadens samlade behov av boende inom specifika funktionshinderområden skulle kunna skapa förutsättningar för en bättre planering. I detta sammanhang kan också pekas på att hänsyn måste tas till att brukarnas syn på utformningen av olika boenden troligen kan komma att förändras över tid.

Förvaltningen är positiv till att ett ”pengsystem” tillämpas för ersättningen till utförare. Systemet bör bygga på ersättning utifrån ett antal fasta nivåer som är baserade på brukarnas behov av omsorg. Ett individuellt nivåbaserat ersättningssystem bygger dock på att det finns tydliga instrument och rutiner som möjliggör enhetliga bedömningar. Förvaltningen får i detta sammanhang fästa uppmärksamheten på vikten av att beställaren och utföraren snabbt får besked om ersättningens nivå i det enskilda fallet. För personer med mycket omfattande omvårdnadsbehov och för vilka en valmöjlighet inte står till buds bör ersättning kunna utgå i särskild ordning.

Sammanfattningsvis kan konstateras att förvaltningen i allt väsentligt är positiv till att valfrihet införs inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning. Det kan dock konstateras att ett antal för systemets införande viktiga frågor för närvarande saknar svar. Därtill kommer att viktiga system, såsom ersättningssystem, IT-stöd m.fl. fortfarande är under utarbetande. Erfarenheter från arbetet med att införa valfrihet inom äldreomsorgens vård- och omsorgsboenden bör dock i stora delar kunna tas till vara i ovan avsedda införandearbete. Förvaltningen föreslår att Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd ställer sig bakom förslaget till införandet av ett valfrihetssystem inom omsorgen enligt LSS och SoL om personer med funktionsnedsättning från och med den 1 juli 2009 under förutsättning att godtagbara lösningar finns på de i ärendet nu obesvarade frågorna och att välfungerande ersättningssystem, IT-stöd m.m. då finns att tillgå.

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd

Handikappråd

Yttrande över remiss angående Införande av valfrihetssystem inom omsorgen enligt LSS och SoL om personer med funktionsnedsättning.

Den tid som getts oss för att svara på rubricerade remiss är alldeles för kort med tanke på förslagets mycket stora betydelse för människor med funktionsnedsättning. Kommunstyrelsens handikappråd har också ärendet på remiss och kommer att lämna ett svar som är representativt för samtliga handikappföreningar i Stockholm. Rinkeby-Kistas handikappråd kommer att ta del av det rådets yttrande. Bedömer vi att vi vill komplettera det med egna synpunkter kommer vi att skicka dem direkt till kommunstyrelsen senast den 31 mars.

Valfrihet för människor med så många olika svårigheter, bl.a. svårigheter som påverkar förmågan att snabbt fatta livsavgörande beslut, får inte fuskas bort. Om man menar allvar med att alla ska ha möjligheter att välja vem som ska ge det stöd man behöver för att kunna leva ett gott och aktivt liv, kommunen eller någon av ett antal olika privata vårdgivare, måste systemet byggas upp utifrån väl genomarbetade kvalitetskrav. Kraven måste vara anpassade till varje individs behov och kan därför endast till viss grad generaliseras. Trygghet och kontinuitet i stödinsatserna är krav av generell karaktär. Varje individ har därutöver sina speciella behov som han eller hon måste få tillfälle att formulera och få beaktade. Och informationen om alternativen måste utformas så att alla kan ta den till sig.

I avvaktan på att vi får ett valfrihetssystem som förhoppningsvis tar seriöst på kvalitetsaspekterna och beaktar varje människas reella förutsättningar att ta tillvara sin rätt att välja vädjar vi till staden och dess nämnder och bolag att avstå från att konkurrensupphandla följande verksamheter enligt SoL och LSS, nämligen bostäder, boendeservice, dagliga verksamheter, korttidstillsyn, korttidsboende och personliga ombud.

Stockholm den 4 mars 2008, Ingrid Dalén, Handikapprådets ordförande

Skarpnäcks stadsdelsnämnd

Skarpnäcks stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 3 april 2008 att godkänna förvaltningens förslag på tjänsteutlåtande som svar på remissen till kommunstyrelsen.

Reservation anfördes av vice ordföranden Maria Hannäs (v), ledamoten Monika Lindh m.fl. (s) och ledamoten Birgitta Hansen (mp) till förmån för gemensamt förslag till beslut, *bilaga*.

Skarpnäcks stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 26 januari 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret har på uppdrag av kommunstyrelsen utrett och lämnat förslag om valfrihetssystem för en rad insatser enligt LSS (Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade) och SoL (Socialtjänstlagen) inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning. Valfrihetssystemet innebär att brukare som efter biståndsbedömning beviljas stödinsats enligt LSS eller SoL ska beredas stort inflytande över vem som ska utföra den beviljade insatsen. Valet ska gälla alla verksamheter som ingår i valfrihetssystemet och inte begränsas till viss stadsdel.

Sammanfattningsvis anser förvaltningen att stadsledningskontorets utredning på ett positivt sätt lyft fram behovet av ett valfrihetssystem inom området funktionshinder och vilka frågor som behöver närmare utredas. Förvaltningen befarar att det är omöjligt att genomföra ett valfrihetssystem utan att kostnaderna kommer att öka.

Ärendets beredning

Ärendets har beretts inom personal- och kansliavdelningen i samråd med beställarenheten för handikappomsorg. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet 2008-03-18. Handikapprådet har behandlat ärendet på sitt sammanträde 2008-03-25. Remisstiden utgår 2008-03-31.

Bakgrund

Kommunfullmäktige har beslutat att staden ska skapa förutsättningar för att ge invånare så stor valfrihet som möjligt. I budgeten för 2007 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att utreda och föreslå system för valfrihet inom en rad områden. Stadsledningskontoret har med anledning av detta utrett och lämnat förslag om valfrihetssystem inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning. Förslaget har skickats på remiss bl.a. till samtliga stadsdelsnämnder.

Remissen i sammanfattning

Kommunfullmäktige har i budgeten för 2007 beslutat att valfriheten ska öka och att staden ska skapa förutsättningar för att ge invånare så stor valfrihet som möjligt. Målet med valfrihetssystemet är att:

- valfriheten för den enskilde ska öka,
- 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.

Stadsledningskontoret har utrett och lämnat förslag om valfrihetssystem för en rad insatser enligt LSS (Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade) och SoL (Socialtjänstlagen) inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning.

Valfrihetssystemet innebär att brukare som efter biståndsbedömning beviljas stödinsats enligt LSS eller SoL ska beredas stort inflytande över vem som ska utföra den beviljade insatsen. Valet ska gälla alla verksamheter som ingår i valfrihetssystemet och inte begränsas till viss stadsdel.

Alla aktörer inom valfrihetssystemet ska finnas presenterade på ett, för brukarna och deras anhöriga, lättillgängligt sätt. För att underlätta valet ska också kvalitetsredovisningar och resultat från brukarundersökningar redovisas för respektive insats.

Målet är att valfrihetssystemet ska innehålla ett rikt utbud av inriktningar och de enskilda individernas valfrihet gör att såväl offentliga som privata utförare får ett starkare intresse av att vara lyhörda för invånarnas önskemål och krav.

Remissens förslag i punktform:

- Ett system för ökad valfrihet inom omsorgen enligt LSS och SoL för personer med funktionsnedsättning införs 2009-07-01. Valet ska gälla alla verksamheter som ingår i valfrihetssystemet och inte begränsas till viss stadsdel.
- Ett ersättningssystem och förslag till ersättningar/ nivåer ska införas.
- Förslag på hur transportkostnader till dagligverksamhet ska hanteras ska tas fram.
- Övergripande utformning av handläggning av den enskildes val ska utformas.
- Utbildning av berörda personalgrupper ska genomföras.
- Anvisningar för kommande upphandlingar samt förslag på organisation för framtida ramavtalsupphandlingar ska tas fram.
- Direktiv och riktlinjer för ett valfrihetssystem för personer med funktionsnedsättning ska utarbetas.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen vill först framhålla att det är en gedigen utredning som stadsledningskontoret (SLK) har gjort. Det är en noggrann genomgång av olika funktionshinder, vilken lagstiftning som är berörd, tidigare utredningar som staden har gjort, vilka olika insatser som berörs och hur man ska kunna etablera ett valfrihetssystem som når upp till målen. Förvaltningen är orolig för kostnadsutvecklingen vid införande av ett valfrihetssystem. Det gäller samtliga områden, men framför allt för området daglig verksamhet inom LSS. Staden har redan i dag stora kostnader för transporter från och till daglig verksamhet enligt LSS och införandet av ett valfrihetssystem kommer förmodligen att leda till längre resor och därigenom till ökade reskostnader. Förvaltningen delar uppfattningen att valfriheten bör öka för personer med funktionsnedsättning, men befarar att det är omöjligt att öka valfriheten till oförändrade kostnader, vilket är remissens förslag.

SLK:s utredning visar på svårigheterna med att öka valfriheten, skapa ett utökat utbud, underlätta för mindre leverantörer och samtidigt se till att kostnaderna inte ökar. Som en möjlighet lyfter SLK fram att upphandlingar som görs med i förväg fastställda ersättningsnivåer kan innebära att kostnaderna inte kommer att öka.

Innan man kan dra den slutsatsen vill förvaltningen se utfallet av stadens upphandling av 14 vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorgen. Upphandlingen görs till fastställda prisnivåer. Att utse vem som har vunnit upphandlingen av respektive objekt ska ske genom en utvärdering av kvaliteten och bästa kvaliteten vinner upphandlingen. Det finns svårigheter med att utvärdera kvalitet. Många gånger är anbudsgivare och upphandlande myndighet oense om kvaliteten är korrekt utvärderad eller inte. Erfarenheter från andra kvalitetsupphandlingar är att det ofta blir överklaganden, vilket leder till förseningar. I vissa fall har det inneburit att en upphandling har fått göras om. Det blir därför viktigt att följa resultatet av upphandlingen av 14 vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorgen för att se om upphandlande myndigheter, anbudsgivare och läns- och kammarrätt har samma uppfattning om hur en kvalitetsvärdering ska genomföras. Det bör klargöra förutsättningarna för att kunna genomföra kvalitetsupphandlingar till fasta priser även inom verksamhetsområdet funktionshinder.

Förvaltningen anser, liksom SLK, att det är positivt med kvalitetsupphandling till fastställda prisnivåer. Det ger de upphandlande myndigheterna en kontroll över kostnadsutvecklingen. Förvaltningen är däremot tveksam till om marknaden (anbudsgivarna) kommer att acceptera prisnivåer och utvärderingskriterier som innebär att kostnaderna är oförändrade.

Sammanfattningsvis anser förvaltningen att stadsledningskontorets utredning på ett positivt sätt lyft fram behovet av ett valfrihetssystem inom området funktionshinder och vilka frågor som behöver närmare utredas. Förvaltningen befarar att det är omöjligt att genomföra ett valfrihetssystem utan att kostnaderna kommer att öka.

Socialtjänstnämnden

Socialtjänstnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 17 april 2008 att hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av vice ordföranden Karin Rågsjö (v) och ledamöterna Abdo Goriya m.fl. (s), *bilaga*.

Särskilt uttalande gjordes av ordföranden Ulf KristerSSon m.fl. (m), ledamoten Lena Kling (fp) och ledamoten Dikran Dison (kd), *bilaga*.

Socialtjänstförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 11 mars 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen tillstyrker i huvudsak stadsledningskontorets förslag om införande av valfrihetssystem inom omsorgen enligt LSS (lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade) och SoL (socialtjänstlagen). Valfrihetssystemet kommer att öka möj-

ligheterna för personer med funktionsnedsättning att skapa en tillvaro utifrån egna önskemål. Förvaltningen delar stadsledningskontorets bedömning att det kommer att vara fortsatt brist på bostäder med särskild service vid valfrihetssystemets införande. Det är angeläget att stadens berörda nämnder och styrelser gemensamt arbetar för att behovet med bostäder med särskild service tillgodoses. Förvaltningen ställer sig tveksam till stadsledningskontorets förslag om utformning av ersättningssystem för insatser enligt SoL.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har till socialtjänstnämnden för yttrande överlämnat tjänsteutlåtande från stadsledningskontoret om införande av valfrihetssystem inom omsorgen enligt LSS (lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade) och SoL (socialtjänstlagen). Remisstiden går ut den 31 mars 2008.

Ärendet har även remitterats till samtliga stadsdelsnämnder, kommunstyrelsens handikappråd och Stadshus AB.

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom kansliavdelningen.

Remissen i sammanfattning

Kommunfullmäktige har i budgeten för 2007 beslutat att valfriheten ska öka och att staden ska skapa förutsättningar för att ge invånare så stor valfrihet som möjligt. Stadsledningskontoret föreslår att valfrihetssystem för en rad insatser enligt LSS och SoL inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning införs från och med den 1 juli 2009.

Valfrihetssystemet innebär att brukare som efter biståndsbedömning beviljas stödinsats enligt LSS eller SoL ska beredas stort inflytande över vem som ska utföra den beviljade insatsen. Valet ska gälla alla verksamheter som ingår i valfrihetssystemet och inte begränsas till viss stadsdel.

Valfriheten gäller insats i enlighet med biståndsbeslut. Detta innebär t.ex. att om behovet avser en speciell kompetens eller omsorg så begränsas valmöjligheten till de omsorgsgivare som erbjuder detta.

Stadsledningskontoret föreslår att följande insatser enligt SoL ska ingå i valfrihetssystemet.

- Bostad med särskild service.
- Stödboende
- Boendestöd
- Daglig sysselsättning enligt SoL.

Stadsledningskontoret föreslår att följande insatser enligt LSS ska ingå i valfrihetssystemet.

- 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.

Det finns insatser som redan idag omfattas av valfrihet. Exempel på sådana insatser är personlig assistans, stödfamilj och familjehem enligt LSS och kontaktperson enligt SoL.

I ärendet redovisas nuläget inom staden avseende omsorg om personer med funktionsnedsättning. Förutsättningarna för införande av ökad valfrihet diskuteras och förslag om inriktning på det fortsatta arbetet redovisas. Bland annat föreslår stadsledningskontoret att ett ersättningssystem för utförare ska tas fram, att IT-stöd ska utvecklas och att utbildningsinsatser till berörd personal inom staden ska genomföras.

Förvaltningens synpunkter

Att själv kunna bestämma över sitt liv eller åtminstone ha ett stort inflytande över hur man ska leva är självklart för de flesta människor. Det är positivt att staden har tagit initiativ till att öka förutsättningarna för valfrihet för personer med funktionsnedsättning. Det är emellertid angeläget att införande av valfrihetssystem enligt LSS och SoL beaktar de reella förutsättningarna för valfrihet inom de områden som dessa lagar reglerar. Förvaltningen anser att stadsledningskontoret i sitt tjänsteutlåtande lyfter fram både de möjligheter och svårigheter som införande av ett valfrihetssystem för insatser enligt LSS och SoL inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning innebär. Den enskildes inflytande är ledstjärnan i ett valfrihetssystem. Samtidigt är biståndshandläggarens/socialsekreterarens kunskaper och erfarenheter mycket viktiga när det gäller att ta fram lämpliga alternativ. Samspelet mellan den enskilde och biståndshandläggaren/socialsekreteraren har en avgörande betydelse för hur nöjd den enskilde blir med sitt val.

Förvaltningen instämmer i stadsledningskontorets uppfattning att det redan idag finns stora möjligheter till valfrihet för den enskilde som omfattas av de rättigheter LSS ger. Införande av ett valfrihetssystem kommer att få större betydelse för insatser som beviljas som bistånd enligt SoL.

Bostäder med särskild service enligt LSS och SoL är det område där möjligheterna till valfrihet är allra minst idag. Antalet bostäder motsvarar långt ifrån efterfrågan. Dessvärre kommer förutsättningarna att välja bostad inte att öka genom införande av valfrihetssystem. Förvaltningen bedömer att det finns ett fortsatt stort behov av utbyggnad av bostäder med särskild service för funktionshindrade. Det visar de inventeringar som gjorts samt de kontakter som tagits med brukarorganisationer och HSO:s bostadsgrupp (HSO – Handikapporganisationernas SamordningsOrgan).

I början av 2006 inventerades behovet av bostäder med särskild service för personer som tillhör personkretsarna 1 och 2 i LSS. Sammanställningen visade på ett omedelbart behov av ytterligare 220 lägenheter och lika många på en flerårssikt. Under 2007 genomfördes en kartläggning av behov och insatser för personer med psykiska funktionshinder. Av kartläggningen framgår att över 100 personer behöver någon form av annat boende än det de har idag. Under 2008 kommer en ny inventering göras av behovet av olika boendeformer för män och kvinnor som har funktionsnedsättningar. En utbyggnadsplan tas därefter fram.

Det är angeläget att staden årligen på ett mer systematiskt och enhetligt sätt inhämtar uppgifter om behovet av särskilda boenden. Förvaltningen anser att det är viktigt att

hålla ihop frågorna om hur behovet ser ut med planeringen för utbyggnad och att kontinuerligt göra avstämningar av behovet mot utbyggnadsplaner. Trots att det under de senaste åren har skett en stor utbyggnad kvarstår ytterligare behov.

Förvaltningens bedömning är att arbetet med utbyggnadsfrågor skulle kunna effektiviseras med ett förstärkt samordnat ansvar över staden, där olika berörda förvaltningar medverkar. Då skulle man få ett mer övergripande perspektiv i planeringen och bättre kunna samordna mindre funktionshindergruppers behov av boenden. I budget för 2008 får socialtjänstnämnden i uppdrag att bland annat se över arbetsformerna för genomförandegruppen för utbyggnad av bostäder med särskild service. Ett förslag kommer att redovisas för socialtjänstnämnden under våren 2008. En lägesrapport från genomförandegruppen för utbyggnad av boende med särskild service behandlades av socialtjänstnämnden den 14 februari 2008, dnr 119-0029/2008. Förvaltningen fick då i uppdrag att återkomma till nämnden med förslag på en konkret åtgärdsplan för hur stadens berörda nämnder och styrelser gemensamt ska arbeta för att behovet med bostäder med särskild service ska tillgodoses.

Förvaltningen tillstyrker förslaget att införa samma ersättningssystem för alla former av verksamhet, såväl egen regi som privata utförare och entreprenörer. Det skapar förutsättningar för lika villkor för de olika kategorierna av utförare.

Stadsledningskontoret konstaterar att staden har tagit fram ett nytt resursfördelningssystem för insatser enligt LSS, som bygger på 7-8 nivåer (beroende på insats) och som baseras på brukarens behov av omsorg. Utifrån detta fördelningssystem finns goda förutsättningar att ta fram ett ersättningssystem. Däremot saknar socialpsykiatri, som i huvudsak regleras av SoL, motsvarande nivåbaserade resursfördelningssystem. Det gör framtagande av ersättningssystem för SoL-insatser till en mer komplicerad uppgift. Stadsledningskontoret anser att det finns fördelar med att ersättningssystemet för SoL-insatser är så lika som möjligt det som ska gälla för insatser enligt LSS.

Förvaltningen delar inte ovan redovisade bedömning att man kan konstruera ett ersättningssystem för SoL-insatser på ett likartat sätt som för LSS-insatser. Socialpsykiatriens målgrupper har andra problembilder än de personer som omfattas av LSS. Indelningen i nivåer kan inte göras på motsvarande sätt och behovet av insatser kan på ett helt annat sätt växla över tid. Arbetet med att skapa ett ersättningssystem för SoL-insatser måste göras förutsättningslöst och utifrån målgruppernas behov.

Det är en komplicerad uppgift att ta fram ett ersättningssystem. Då arbetet med att skapa ett ersättningssystem för insatser för socialpsykiatriens målgrupper kräver ett omfattande arbete ställer sig förvaltningen tveksam till att detta arbete kommer att hinna genomföras till den 1 juli 2009 då valfrihetssystemet föreslås införas.

Förvaltningen ställer sig också tveksam till om staden kommer att hinna utveckla nödvändiga IT-system för utbud och förmedling av insatser. Det är av avgörande betydelse för såväl handläggare som enskilda brukare att sådana system fungerar vid införande av valfrihetssystemet inom omsorgen enligt LSS och SoL för personer med funktionsnedsättning.

Syftet med att införa ett valfrihetssystem inom omsorgen enligt LSS och SoL för personer med funktionsnedsättning är att öka livskvaliteten för de enskilda brukarna.

Förvaltningen bedömer att det finns goda förutsättningar att uppnå detta mål. Införandet av valfrihetssystemet måste dock i alla delar vara väl förberett och det är bättre att skjuta något på införandet än att forcera fram det.

Sammantaget bedömer förvaltningen att införande av ett valfrihetssystem inom omsorgen enligt LSS och SoL för personer med funktionsnedsättning kommer att öka möjligheterna för dessa personer att skapa en tillvaro utifrån egna önskemål. På samma sätt som för andra kommer det självfallet inte alltid att vara möjligt att få önskemålen tillgodosedda. Vissa av de begränsningar och hinder som finns idag kommer emellertid att bli mindre och det egna valet att få större betydelse. Det kommer exempelvis att vara möjligt att välja bland fler aktörer än idag och man kommer inte att vara hänvisad till insatser inom det egna stadsdelsnämndsområdet.

Mot bakgrund av de problem som redovisas ovan vad gäller insatser enligt SoL, menar förvaltningen, att staden bör överväga att i första hand utforma ett valfrihetssystem för insatser enligt LSS. Därefter kan staden gå vidare med motsvarande avseende SoL-insatser.

RESERVATIONER M.M.

Skärholmens stadsdelsnämnd

Reservation mot beslutet anfördes av ledamoten Liliane Svensson för (s), ledamoten Rebwar Hassan för (mp) samt vice ordföranden Margareta Johansson (v) för (v), enligt följande.

Skärholmens stadsdelsnämnd anser att det aktuella ärendet bör omarbetas av stadsledningskontoret utifrån ändrade direktiv enligt vad som framförs i detta beslut.

De nya direktiven bör utgå ifrån målsättningen att öka brukarnas och de anhörigas inflytande över hur de beviljade insatserna ska utföras. Eftersom de berörda frågorna är mycket komplexa måste utredaren ha ett flexibelt förhållningssätt till varje typ av insats för att kunna komma fram till förslag som är det bästa möjliga för de enskilda brukarna och för hela omsorgen om personer med funktionsnedsättning. Ett totalt valfrihetssystem för individen som helt och hållet uppfyller brukarnas önskemål går inte att verkställa och riskerar i vissa fall vara till nackdel för övriga brukare som får sina insatser via de berörda verksamheterna. En ökad privatisering är inte lösningen för större inflytande för brukaren och högre kvalitet i verksamheterna.

Utvecklingen måste ske i samverkan med handikapporganisationerna och stadens handikappråd för att garantera brukarnas och de anhörigas möjligheter till inflytande på förslagen.

Utgångspunkter för utredningen ska f.ö. vara:

Staden ska ha huvudansvaret för både planeringen och driften av de verksamheter som utför insatserna för de funktionsnedsatta. Samtliga upphandlingar av driften av gruppboenden ska stoppas.

Brukarna ska så långt som möjligt ha tillgång till den beviljade insatsen där de har sin huvudsakliga sociala förankring om de inte själva önskar annat.

Samtliga verksamheter ska hålla en hög kvalitet.

Även de som har mycket speciella behov måste ha tillgång till skräddarsydda, individuella lösningar i närheten där de och deras närstående bor.

Verksamheterna måste byggas ut så att tillgången motsvarar behoven.

Det måste skapas ett system där verksamhetens (exempelvis boendets) och individens behov och önskemål kan balanseras.

Brukarna ska ha ett stort inflytande över de insatser som de har rätt till enligt LSS och SoL. Att använda begreppet valfrihet kan dock leda till missförstånd, besvikelser och frustration när det i praktiken inte är möjligt att verkställa valfriheten.

Nämnden anser även att stadsledningskontoret bör ta hänsyn till de synpunkter som stadsdelsförvaltningen framför i sitt tjänsteutlåtande.

Älvsjö stadsdelsnämnd

Reservation mot nämndens beslut anfördes av vice ordföranden Majvi Andersson m fl (s) och ledamoten Kenneth Rönquist (mp) med hänvisning till eget förslag, enligt följande.

Att delvis godkänna förvaltningens förslag till beslut samt att därutöver anför följande.

Borgarna forcerar fram ytterligare ett ärende med förespeglingen om att valfriheten ska öka, denna gång i omsorgen om personer med funktionsnedsättning. Stadsledningskontorets ärende ger dock inga svar på de avgörande frågorna som gör det möjligt att ta ställning. Tvärtom, det väcker snarare fler frågor.

Valfrihet är viktigt. Alla stockholmare, oavsett ålder, kön och eventuellt funktionshinder ska kunna välja hur den omsorg man behöver ska se ut. Vi menar att detta är en rättighet. Stadsledningskontoret konstaterar dock att just inom området personer med funktionsnedsättning så behövs det ofta skraddarsydda individuella lösningar. Med pengssystem och att upprätta köer till boenden kommer stadsdelsnämndernas möjligheter att skraddarsy lösningar utifrån behoven hos personer med funktionsnedsättning att minska. Eftersom det dessutom råder brist på särskilda boenden kommer ett valfrihetssystem bli ett slag i luften. Boendena idag är redan fulla och det byggs allt för få för att ett valfrihetssystem ska kunna få genomslag i verkligheten. Enligt förslaget ska man kunna ställa sig i kö till boenden över hela staden, men eftersom boendenas kvalitet beror på sammansättningen av de boende ska några i kön ändå få gå före. Det kan i praktiken ta tiotals år innan en person får det boende som han/hon vill till. Vad blir då egentligen skillnaden mot idag?

Den verkliga frågan blir om reformen kan skapa fler boenden för att utbudet ska nå efterfrågan, och gärna mer därtill, för att skapa den eftertraktade konkurrensen. Redan idag upphandlas stora delar av omsorgen av personer med funktionsnedsättning. Det har inte gjort att antalet boenden har ökat explosionsartat. Istället råder fortfarande akut brist på bostäder med särskild service. Antalet bostäder motsvarar långt ifrån efterfrågan. För att stockholmare med funktionsnedsättning ska få rätten att välja boende är det viktigaste att öka utbyggnaden av gruppboendestäder och alternativa boenden som passar exempelvis yngre personer i alla delar av staden. Utbyggnaden måste bedrivas i nära samverkan med brukarna, anhöriga och handikapporganisationerna så att boendet anpassas till de individuella behoven.

Vad som behövs är ett förstärkt samordnat ansvar för att få ett övergripande perspektiv i planeringen och bättre samordning av mindre funktionsnedsatta gruppers behov av boenden. Tyvärr verkar bostadsbristen kvarstå en längre tid, eftersom den borgerliga majoriteten inte ens har tagit fram en ny utbyggnadsplan trots inventeringar om det stora behovet. Så länge det inte byggs tillräckligt med anpassade bostäder är det falsk marknadsföring att tala om valfrihet.

Vi delar handikapporganisationernas oro för konkurrensupphandlingen eftersom privat drift inte ger tillräcklig trygghet och kontinuitet. RSMH har framhållit att de kän-

ner sig trygga i vetenskapen om att det är kommunen med sitt offentliga ansvar som tillgodoser de specifika behoven hos mentalt och socialt funktionsnedsatta personer. Deras erfarenhet är också att där biståndsbedömningen är integrerad i den samlade verksamheten fungerar det bäst. Detta riskerar att rivas upp när utförarverksamheten konkurrensutsätts.

En person som behöver omsorg på grund av funktionsnedsättning kan långt ifrån alltid överblicka kvaliteten på ett stort antal företag. Alla har inte kraften eller förmågan att söka information eller använda e-tjänster eller snabbt fatta livsavgörande beslut. Det viktigaste är därför att alla verksamheter har god kvalitet, ger gott bemötande och finns i hela staden.

Vi vill i nära samverkan med handikapporganisationerna skapa förutsättningar för att alla stockholmare med funktionsnedsättning ska få rätt att välja boende, daglig verksamhet, sysselsättning och övrigt stöd som de behöver i så stor utsträckning som möjligt. För att nå dit behövs det först och främst byggas fler boenden med särskild service. I det arbetet är det viktigt att staden slutför det planerings- och rapportsystem som vår tidigare majoritet tog initiativ till och som gör att lediga platser kan överblickas såväl av brukaren som av handläggaren. Andra verktyg kan vara ett förmedlingssystem för sysselsättningstjänster inom socialpsykiatri, vilket också var ett arbete som startades under vår förra mandatperiod.

Det finns också stora risker med att forcera fram ärendet utan att göra nödvändiga utredningar och konsekvensbeskrivningar. Socialtjänstförvaltningen påpekar i sitt tjänsteutlåtande att ett ersättningssystem för socialpsykiatri kräver ett omfattande arbete och inte kan konstrueras på samma sätt som för LSS-insatser. Även fungerande IT-system tar tid att bygga upp.

Reglerna för kösystemet behöver klargöras innan det är möjligt att avgöra om valfriheten kommer att bli reell eller endast kosmetika. Förslaget är mycket oprecist i denna avgörande fråga. Vilket kommer att gå först – behoven eller kötid? Kan behovet av att få bo nära föräldrarna få gå före en person som stått länge i kön som kommer från en annan stadsdel? Vem ska slutligen avgöra vem som får platsen, socialsekreteraren eller utföraren?

Ersättningssystemet måste också presenteras innan det går att veta om reformen ger rimliga ekonomiska förutsättningar för verksamheterna. För att öka konkurrensen och öka möjligheten för dem som köar att få en plats föreslås ett delat betalningsansvar för tomma platser. Frågan är om inte betalningsansvaret för tomma platser kommer att locka till snabba placeringar utan nödig hänsyn till hur t ex boenden passar ihop. En annan fråga är hur ansvaret för kvalitetsuppföljningen kommer att se ut? Och hur ska kostnadsansvaret för transporter till daglig verksamhet lösas?

Vi instämmer i Stadsledningskontoret konstaterande att det kvarstår många frågor att lösa. Det är uppenbart. Tyvärr verkar också tidsplanen vara sådan att frågan delas upp i en rad olika ärenden som ska fattas beslut om vid olika tillfällen. Det kommer att göra det ännu svårare att överblicka de eventuella konsekvenserna av reformen, för brukarna och deras anhöriga och för varje medborgare.

Särskilt uttalande gjordes av ledamoten Maj-Len Eklund (v) enligt följande.

Vi delar förvaltningens uppfattning att det ur ett brukarperspektiv är positivt med ökad mångfald och flera aktörer att välja mellan samt ett större inflytande över beviljade insatser. Däremot anser vi inte alls att förslaget till ”valfrihetssystem” kan uppfylla dessa målsättningar.

Rätten till inflytande över sitt eget liv och stöd från samhället för att kunna leva ett liv som andra ska aldrig blandas ihop med en politisk högeragenda som går ut på att skapa privata monopol inom omsorgen enligt LSS och SoL för personer med funktionsnedsättning.

Vi säger ja till att stockholmare med funktionsnedsättningar ska ha rätt att välja det stöd som behövs för att kunna leva ett gott liv men säger nej till en dogmatisk konkurrensutsättning som sätter systemet före individen. Omsorgen om personer med funktionsnedsättningar är så mångfacetterad att en marknadsmodell inte kan lösa unika behov av omsorg. Det finns också stora risker med att forcera fram ärendet utan att göra nödvändiga utredningar och konsekvensbeskrivningar. Ett ersättningssystem för socialpsykiatri kräver exempelvis ett omfattande arbete och kan inte konstrueras på samma sätt som för LSS-insatser.

Det framgår också tydligt av förvaltningens svar hur komplex omsorgen är och vilka individuella hänsyn som måste tas för att behoven ska tillgodoses. Marknadens mekanismer riskerar att göra mer skada än nytta för individerna. Självfallet ska brukarna ha stort inflytande över de insatser som de har rätt till enligt LSS och SoL men att använda begreppet valfrihet kan leda till missförstånd och besvikelser när det i praktiken inte är möjligt att verkställa ”valfriheten”.

Vi vill hellre fokusera på rättigheter enligt lagstiftningen. Samhället ger grundläggande förutsättningar för att personer med funktionsnedsättning ska kunna välja sitt eget liv. Genom LSS får brukaren ett stort inflytande över 10 specifika insatser medan bistånd enligt SoL kan ges så att de passar varje individ men inte med samma brukarinflytande. Det bästa vore en lagstiftning som både ger rätt till inflytande och till de skräddarsydda insatser som ofta behövs.

I stadsledningskontorets tjänsteutlåtande framgår att det redan idag finns mångfald inom personlig assistans, stödfamilj och familjehem enligt LSS samt kontaktperson enligt SoL. På de flesta andra områden finns relativt många inriktningar och olika utförare. Däremot finns behov av utveckling av nya insatser och inriktningar precis som på andra områden.

”Valfrihetssystemet” drivs fram av alliansen mot handikapporganisationernas uttryckliga önskan. Krocken i den borgerliga politiken mellan dogmatisk konkurrensutsättning och sköra människors behov blir kanske som tydligast i detta ärende. Majoriteten tycks helt sakna kunskap om vardagen för personer med funktionsnedsättningar.

Systemet ger exempelvis inga lösningar på det största frihetsproblemet idag för personer med funktionsnedsättningar, nämligen den akuta bristen på bostäder med särskild service. För att stockholmare med funktionsnedsättning ska få rätten att välja boende

är det viktigaste att öka utbyggnaden av gruppboenden och alternativa boenden som passar exempelvis yngre personer i alla delar av staden. Utbyggnaden måste bedrivas i nära samverkan med brukarna, anhöriga och handikapporganisationerna så att boendet anpassas till de individuella behoven.

”Valfrihetssystemet” lägger större fokus på företagets möjligheter att expandera på vård- och omsorgsmarknaden än brukarens rätt att välja kommunala alternativ och slippa oro för byte av utförare efter en upphandling. Handikappråden och handikapporganisationerna får inget verkligt inflytande på stadsdelsnämndernas aktivitetsplaner. Alliansen lyssnar inte på deras åsikter om det viktigaste beslutet, nämligen om en verksamhet överhuvudtaget ska upphandlas. Den kommunala omsorgen riskerar att raderas ut innan mandatperiodens slut. Vilka risker det kan medföra för beställarkompetens och insyn analyseras inte alls vilket är uppseendeväckande.

Vi delar handikapporganisationernas oro för konkurrensupphandling eftersom privat drift inte ger tillräcklig trygghet och kontinuitet. Entreprenadupphandlingar riskerar att verksamheter får nya utförare efter varje avtalsperiod. RSMH har framfört att de är trygga när kommunen tillgodoser behoven hos mentalt och socialt funktionshindrade personer. Deras erfarenhet är också att där biståndsbedömningen är integrerad i den samlade verksamheten fungerar det bäst, vilket riskerar att rivas upp när utförarverksamheten konkurrensutsätts.

En person som behöver omsorger på grund av funktionsnedsättning kan långt ifrån alltid överblicka kvaliteten på ett stort antal företag. Alla har inte kraften eller förmågan att söka information eller använda e-tjänster eller snabbt fatta livsavgörande beslut. Det viktigaste är därför att alla verksamheter har god kvalitet, ger gott bemötande och finns i hela staden.

Vi vill i nära samverkan med handikapporganisationerna och handikappråden skapa kommunala förutsättningar för att alla stockholmare med funktionsnedsättningar ska få rätt att välja boende, daglig verksamhet, sysselsättning och övrigt stöd som de behöver i så stor utsträckning som möjligt. Det är viktigt att slutföra det planerings- och rapportsystem som vår majoritet tog initiativ till så att lediga platser kan överblickas av brukaren och handläggaren. Andra verktyg kan vara ett förmedlingssystem för sysselsättningstjänster inom socialpsykiatri, vilket också var ett arbete som startades under vår förra mandatperiod.

Om vi ska få tillstånd ett reellt ökat inflytande krävs att stadsledningskontoret får nya direktiv som utgår från målet att öka brukarnas och anhörigas inflytande över hur de beviljade insatserna ska utföras. Däremot är detorealistiskt att utlova ett valfrihetssystem som helt och hållet uppfyller brukarnas önskemål och i vissa fall riskerar att vara till nackdel för övriga brukare som får sina insatser via de berörda verksamheterna.

Utgångspunkter för en utredning enligt nya direktiv ska vara:

- Staden ska ha huvudansvaret för både planeringen och driften av de verksamheter som utför insatserna för de funktionsnedsatta. Alla upphandlingar av driften av gruppboenden ska stoppas.
- Brukarna ska så långt som möjligt ha tillgång till den beviljade insatsen där de har sin huvudsakliga sociala förankring om de inte själva önskar annat.

- Alla verksamheter ska hålla en hög kvalitet.
- Även brukare som har mycket speciella behov måste ha tillgång till skräddarsydda, individuella lösningar i närheten där de och deras närstående bor.
- Verksamheterna måste byggas ut så att tillgången motsvarar behoven.
- Det måste skapas ett system individens behov och önskemål kan balanseras med övriga brukares behov exempelvis i ett gemensamt boende.

Vad som behövs för att öka rätten att välja bostad med särskild service är ett förstärkt samordnat ansvar i staden för att få ett övergripande perspektiv i planeringen och bättre samordning av mindre funktionshindersgruppers behov av boenden. Tyvärr verkar bostadsbristen kvarstå en längre tid, eftersom alliansen inte ens har tagit fram en ny utbyggnadsplan trots inventeringar om det stora behovet. Så länge det inte byggs tillräckligt med anpassade bostäder är det falsk marknadsföring att tala om valfrihet.

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd

Reservation mot nämndens beslut anfördes av vice ordföranden Magnus Dannqvist, ledamöterna Mervi Mäkinen Andersson, Sonja Mogert (alla s), ledamoten Rosa Lundmark och tjänstgörande ersättaren Marie Antman (båda v) till förmån för det egna förslaget, enligt följande.

Stadsdelsnämnden beslutar att avslå förslaget till införande av valfrihetssystem för personer med funktionsnedsättning enligt de borgerliga direktiven.

Kommunstyrelsen uppmanas ta fram nya direktiv för ett brukarvalssystem i nära dialog med handikapporganisationer och handikappråd.

Därutöver vill vi framföra följande.

Vi delar förvaltningens uppfattning att det ur ett brukarperspektiv är positivt med ökad mångfald och flera aktörer att välja mellan samt ett större inflytande över beviljade insatser. Däremot anser vi inte alls att förslaget till ”valfrihetssystem” kan uppfylla dessa målsättningar. Rätten till inflytande över sitt eget liv och stöd från samhället för att kunna leva ett liv som andra ska aldrig blandas ihop med en politisk högeragenda som går ut på att skapa privata monopol inom omsorgen enligt LSS och SoL för personer med funktionsnedsättning.

Vi är för rätten att få välja boende och stödverksamhet samtidigt som allt stöd måste ha en god kvalitet och präglas av trygghet och kontinuitet. Den genomgripande förändringen som planeras i Stockholm där alla verksamheter ska bjudas ut till upphandling skapar ingen valfrihet för den enskilde. En verklig valfrihet kräver att det alltid finns möjlighet att välja att ha kvar samma stöd som man en gång valt, men den rätten till valfrihet kommer att försvinna då allt ska upphandlas. En verklig valfrihet kräver att det finns ett överskott av exempelvis platser på korttidsboende och dagliga verksamheter, men den rätten till valfrihet finns inte då reformen inte ska få kosta något och det alltså inte kommer att finnas lediga platser att välja på. En verklig valfrihet för psykiskt funktionshindrade kräver mycket flexibel resursanvändning, vilket bara kan uppnås om biståndsbedömning, boende, träfflokaler och arbetsverksamheter är samla-

de. En verklig valfrihet innebär att det finns ett kommunalt alternativ i vars och ens närhet, men den valfriheten kommer att försvinna eftersom alla verksamheter ska upphandlas.

”Valfrihetssystemet” drivs fram av alliansen mot handikapporganisationernas uttryckliga önskan. Majoriteten tycks sakna kunskap om vardagen för personer med funktionsnedsättningar.

Kommunstyrelsens handikappråd yttrade sig år 2006 om en moderat motion om kundvalssystem inom de särskilda boendeformerna. I uttalandet skriver man bland annat.

”Kommunstyrelsens handikappråd avstyrker förslaget om kundvalssystem inom de särskilda boendeformerna. En person som behöver omsorger på grund av funktionsnedsättning kan långt ifrån alltid överblicka kvaliteten på olika företag på en lista och har inte heller kraften att söka sådan information, även om den finns i väl genomarbetade IT-system. Stora svårigheter möter barn med funktionsnedsättning och deras familjer, som kanske mer än andra har behov av att själva kunna påverka innehållet i hjälpen. Många omsorgsgivare underlättar därför inte valfriheten. ... För den enskilde är det viktigaste att få gehör för önskemål om servicens och omsorgens konkreta omfattning och innehåll, att kunna lita på att den håller god kvalitet och att bemötas med respekt. Kommunstyrelsens handikappråd tar också avstånd från konkurrensupphandling av service- och omsorgsformer, då det inte ger nödvändig trygghet och kontinuitet.”

HSO har i januari år 2008 gjort ett uttalande, där man bland annat skriver:

”HSOs representantskap, högsta beslutande organ för 28 handikappföreningar verksamma i Stockholms stad med drygt 30 000 enskilda medlemmar, har beslutat att uttala sin oro för den kompromisslösa hållning som stadens ledning visar när det gäller att driva igenom sin upphandlingspolicy även när den går stick i stäv med enskilda människors önskan och behov. Ingen ska undgå att deras livsviktiga stödsatser bjuds ut på den öppna marknaden, inte ens de som inte önskar någon förändring.”

Vi delar handikapporganisationernas starka oro för konkurrensutsättning eftersom privat drift inte ger tillräcklig trygghet. Omsorgen om personer med funktionsnedsättningar är så mångfacetterad att en marknadsmodell inte kan lösa unika behov av omsorg. För psykiskt funktionshindrade leder ”valfrihetssystemet” till splittrade insatser vilket direkt motverkar återhämtning. Det finns också stora risker med att forcera fram ärendet utan att göra nödvändiga konsekvensbeskrivningar. Framförallt måste ett brukarvalssystem och ersättningssystem tas fram i nära dialog med handikapporganisationerna

Det föreslagna ”valfrihetssystemet” ger inga lösningar på det största frihetsproblemet för personer med funktionsnedsättningar, nämligen den akuta bristen på anpassade bostäder. Tyvärr verkar bostadsbristen kvarstå, eftersom alliansen inte ens har tagit fram en ny utbyggnadsplan trots inventeringar om det stora behovet. Så länge det inte byggs tillräckligt med anpassade bostäder är det falsk marknadsföring att tala om valfrihet.

”Valfrihetssystemet” lägger större fokus på företagens möjligheter att expandera än brukarens rätt att välja och behålla kommunala alternativ. Handikappråden och handikapporganisationerna får inget verkligt inflytande på aktivitetsplanerna. Alliansen lyssnar inte på deras åsikter om det viktigaste beslutet, nämligen om en verksamhet överhuvudtaget ska upphandlas. Den kommunala omsorgen riskerar att raderas ut innan mandatperiodens slut. Vilka risker det kan medföra för beställarkompetens och insyn analyseras inte alls vilket är uppseendeväckande.

Vi vill istället i nära samverkan med handikapporganisationerna och handikappråden skapa kommunala förutsättningar för ett brukarvalssystem som fokuserar på rättigheter för alla stockholmare med funktionsnedsättningar och inte på ett marknadsstyrt falskt valfrihetssystem som endast gynnar företagen. Om personer med funktionsnedsättningar ska få ett verkligt ökat inflytande krävs nya direktiv som utformas i nära dialog med handikapporganisationerna och handikappråden. Goda exempel på utgångspunkter i sådana direktiv finns i föreslagna yttranden från kommunstyrelsens handikappråd i remissomgången.

Reservation mot beslutet anfördes av ledamoten Jonas Eklund (mp) till förmån för det egna förslaget, enligt följande.

Stadsdelsnämnden beslutar att avslå förslaget till införande av valfrihetssystem för personer med funktionsnedsättning enligt de borgerliga direktiven.

Kommunstyrelsen uppmanas ta fram nya direktiv för ett brukarvalssystem i nära dialog med handikapporganisationer och handikappråd.

Därutöver framförs följande.

Staden ska eftersträva att, med insatser enligt LSS och SoL för personer med funktionsnedsättning, ge varje brukare möjlighet till god livskvalitet och ett självständigt liv. För att klara denna uppgift måste hela verksamheten utformas ur ett brukarperspektiv, från den övergripande organisationen till insatserna för den enskilde brukaren.

Målet att ge god livskvalitet och ett självständigt liv främjas naturligtvis av att den enskilde har möjlighet att påverka hur, när och av vem olika insatser ska utföras. Ur brukarperspektivet är det dock inte självklart att den viktigaste valfriheten är just valet av utförare. Kommunstyrelsens handikappråd har tidigare uttalat att det är möjligheten att påverka innehållet i insatsen och hur den utförs som är viktigast. Att ”rösta med fötterna” och till exempel byta boende är ofta orealistiskt. Ändå framgår det redan av utgångspunkten för den borgerliga majoritetens utredning att den ökade valfriheten i praktiken endast ska bestå av val av utförare. Förslaget är uppenbarligen inte framtaget utifrån brukarens perspektiv.

Det är dessutom orealistiskt att förslaget ska leda till ökad valfrihet, mer mångfald och högre kvalitet utan att kostnaderna alls ökar. Risken är uppenbar att kostnaderna för ökad byråkrati och minskad flexibilitet leder till underskott eller till försämrad kvalitet och därmed mindre verklig valfrihet i den enskilde brukarens liv.

Det behövs ett förnyat och förutsättningslöst arbete från stadens sida, tillsammans med handikapporganisationer och handikappråd, för att ta fram ett brukarvalssystem som så mycket som möjligt ökar varje brukares verkliga makt över sin egen vardag.

Norrmalms stadsdelsnämnd

Reservation mot beslutet anfördes av vice ordföranden Lars Arell m.fl. (s) enligt följande.

Delvis godkänna förvaltningens utlåtande. Därutöver anför följande:

Borgarna forcerar fram ytterligare ett ärende med förespeglingen om att valfriheten ska öka, denna gång i omsorgen om personer med funktionsnedsättning. Stadsledningskontorets ärende ger dock inga svar på de avgörande frågorna som gör det möjligt att ta ställning. Tvärtom, det väcker snarare fler frågor.

Det framlagda förslaget, som i realiteten är ett utredningsuppdrag, utgår ifrån att genom att tillämpa marknadens principer så kommer alla behov att tillfredställas på bästa möjliga sätt. En stor grupp som omfattas av förslaget, de psykiskt och socialt funktionshindrade, har inte realistiska möjligheter att uppträda som rationella och välinformerade kunder på en marknad. Hela förslaget vilar därför på felaktiga förutsättningar.

Vi vill i nära samverkan med handikapporganisationerna skapa förutsättningar för att alla stockholmare med funktionsnedsättningar ska få rätt att välja boende, daglig verksamhet, sysselsättning och övrigt stöd som de behöver i så stor utsträckning som möjligt. För att nå dit behövs det först och främst byggas fler boenden med särskild service. I det arbetet är det viktigt att staden slutför det planerings- och rapportsystem som vår tidigare majoritet tog initiativ till och som gör att lediga platser kan överblickas såväl av brukaren som av handläggaren.

Det finns stora risker med att forcera fram ärendet utan att göra nödvändiga utredningar och konsekvensbeskrivningar. Socialtjänstförvaltningen påpekar i sitt tjänsteutlåtande att ett ersättningssystem för socialpsykiatri kräver ett omfattande arbete och inte kan konstrueras på samma sätt som för LSS-insatser. Även fungerande IT-system tar tid att bygga upp.

Reglerna för kösystemet behöver klargöras innan det är möjligt att avgöra om valfriheten kommer att bli reell eller endast kosmetika. Förslaget är mycket oprecist i denna avgörande fråga. Vilket kommer att gå först – behoven eller kötid? Kan behovet av att få bo nära föräldrarna få gå före en person som stått länge i kön som kommer från en annan stadsdel? Vem ska slutligen avgöra vem som får platsen, socialsekreteraren eller utföraren?

Ersättningssystemet måste också presenteras innan det går att veta om reformen ger rimliga ekonomiska förutsättningar för verksamheterna. För att öka konkurrensen och öka möjligheten för de köande att få en plats, kommer det till exempel att utgå en ersättning för tomma platser? Hur kommer ansvaret för kvalitetsuppföljningen att se ut? Hur ska kostnadsansvaret för transporter till daglig verksamhet lösas?

De psykiskt och socialt funktionshindrad behöver trygghet och förutsägbarhet i sin vardag, inte ytterliga frågor som skapar oro för framtiden.

Reservation mot beslutet anfördes av ledamoten Hans Enroth (v) enligt följande.

Avslå förvaltningens förslag till yttrande angående förslag till införande av valfrihetssystem inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning.

Därutöver anföra följande:

Rätten till inflytande över sitt eget liv och stöd från samhället för att kunna leva ett liv som andra ska aldrig blandas ihop med en politisk högeragenda som går ut på att skapa privata monopol inom omsorgen enligt LSS och SoL för personer med funktionsnedsättning. Marknadens mekanismer riskerar att göra mer skada än nytta för individerna. Självfallet ska brukarna ha stort inflytande över de insatser som de har rätt till enligt LSS och SoL men att använda begreppet valfrihet kan leda till missförstånd och besvikelser när det i praktiken inte är möjligt att verkställa ”valfriheten”. I stadsledningskontorets tjänsteutlåtande framgår att det redan idag finns mångfald inom personlig assistans, stödfamilj och familjehem enligt LSS samt kontaktperson enligt SoL. På de flesta andra områden finns relativt många inriktningar och olika utförare. Däremot finns behov av utveckling av nya insatser och inriktningar precis som på andra områden.

”Valfrihetssystemet” drivs fram av alliansen mot handikapporganisationernas uttryckliga önskan. Krocken i den borgerliga politiken mellan dogmatisk konkurrensutsättning och sköra människors behov blir kanske som tydligast i detta ärende. Majoriteten tycks helt sakna kunskap om vardagen för personer med funktionsnedsättning.

”Valfrihetssystemet” lägger större fokus på företagets möjligheter att expandera på vård- och omsorgsmarknaden än brukarens rätt att välja kommunala alternativ och slippa oro för byte av utförare efter en upphandling. Den kommunala omsorgen riskerar att raderas ut innan mandatperiodens slut. Vi delar handikapporganisationernas oro för konkurrensupphandling eftersom privat drift inte ger tillräcklig trygghet och kontinuitet. Entreprenadupphandlingar riskerar att verksamheter får nya utförare efter varje avtalsperiod.

Särskilt uttalande gjordes av ledamoten Yildiz Kafkas (mp), enligt följande.

Det finns risk att ”valfrihetssystemet för handikappade” leder till att de handikappade i första hand användas som handelsvara. Protokolluppgifter från Norrmalms handikappråds möte från den 27 februari 2008 som vi fick ta del av är oroande. Vi instämmer i deras synpunkter i stort och är övertygade om att det är de själva som vet bäst vad som är bra för dem och vad de uppfattar som valfrihet. Här är några synpunkter från Norrmalms handikappråd som bör tas med i valfrihetssystemet:

- En helhetssyn på människan måste gälla oberoende av om brukaren fyllt 65 år eller inte.

- Det måste finnas regler för att hindra att ”valfrihet” för handikappade blir främst en affärsidé. (hänvisning till rådets protokoll: ”Det uppmärksammades att det har förekommit att vårdgivare tagit sig friheten att försöka ”värva” brukare. Var går gränsen för otillbörlig påverkan och hur skall den enskilde stöttas så att valet blir det bästa?”)
- Viktigt med en god information om de alternativ som kommer att finnas. Information som t ex finns på en hemsida måste också finnas i tryckt form eller kunna inhämtas via ett telefonsamtal.
- Rådet vill vara delaktigt i upphandlingsprocessen. En möjlig väg kan vara att genom representant(er) få ta del av underlaget för anbudsgivningen.
- Verksamheternas kvalitet kontinuerligt följs upp.
- Det är viktigt att man fastslår formerna för hur valet av utförare skall gå till rent praktiskt och i ärendet föreslås det att riktlinjer skall utarbetas för detta. Handikapprådet anser det mycket viktigt att det inte uppstår godtycke och vill därför framhålla att sådana riktlinjer är mycket angelägna.

Södermalms stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av vice ordföranden Jan Forsell m.fl. (s) samt ledamöterna Birger Jeansson (mp) och Heinz Spira (v) till förmån för eget förslag till beslut, enligt följande.

Södermalms stadsdelsnämnd lämnar följande förslag till yttrande över remissen från kommunstyrelsen för omarbetning av direktiv enl. följande:

Rätten till inflytande över sitt eget liv och stöd från samhället för att kunna leva ett liv som andra ska aldrig blandas ihop med en politisk högeragenda som går ut på att skapa privata monopol inom omsorgen enligt LSS och SoL för personer med funktionsnedsättning.

Samhället ger grundläggande förutsättningar för att kunna välja sitt eget liv genom lagstiftning och andra insatser. Genom LSS får brukaren ett stort inflytande över 10 specifika insatser medan bistånd enligt SoL kan ges så att de passar varje individ men tyvärr inte med samma brukarinflytande. Det bästa vore en lagstiftning som både ger inflytande och möjlighet till de skraddarsydda insatser som ofta behövs för människor med funktionsnedsättningar.

Valfrihet är viktigt. Alla stockholmare, oavsett ålder, kön och eventuellt funktionshinder ska kunna välja hur den omsorg man behöver ska se ut. Stadsledningskontoret konstaterar dock att just inom området personer med funktionsnedsättning så behövs det ofta skraddarsydda individuella lösningar. Med pengsystem och att upprätta köer till boenden kommer stadsdelsnämndernas möjligheter att skraddarsy lösningar utifrån behoven hos personer med funktionsnedsättning att minska. Eftersom det dessutom råder brist på särskilda boenden kommer ett valfrihetssystem bli ett slag i luften. De nya direktiven bör utgå ifrån målsättningen att öka brukarnas och de anhörigas inflytande över hur de beviljade insatserna ska utföras. Eftersom de berörda frågorna

är mycket komplexa måste utredaren ha ett flexibelt förhållningssätt till varje typ av insats för att kunna komma fram till förslag som är det bästa möjliga för de enskilda brukarna och för hela omsorgen om personer med funktionsnedsättning. Ett totalt valfrihetssystem för individen som helt och hållet uppfyller brukarnas önskemål går inte att verkställa och riskerar i vissa fall vara till nackdel för övriga brukare som får sina insatser via de berörda verksamheterna. En ökad privatisering är inte lösningen för större inflytande för brukaren och högre kvalitet i verksamheterna.

Utvecklingen måste ske i samverkan med handikapporganisationerna och stadens handikappråd för att garantera brukarnas och de anhörigas möjligheter till inflytande på förslagen.

Utgångspunkter för utredningen ska f.ö. vara:

- Staden ska ha huvudansvaret för både planeringen och driften av de verksamheter som utför insatserna för de funktionsnedsatta. Samtliga upphandlingar av driften av gruppboenden ska stoppas.
- Brukarna ska så långt som möjligt ha tillgång till den beviljade insatsen där de har sin huvudsakliga sociala förankring om de inte själva önskar annat.
- Samtliga verksamheter ska hålla en hög kvalitet.
- Även de som har mycket speciella behov måste ha tillgång till skräddarsydda, individuella lösningar i närheten där de och deras närstående bor.
- Verksamheterna måste byggas ut så att tillgången motsvarar behoven.
- Det måste skapas ett system där verksamhetens (exempelvis boendets) och individens behov och önskemål kan balanseras.

En person som behöver omsorg på grund av funktionsnedsättning kan långt ifrån alltid överblicka kvaliteten på ett stort antal företag. Alla har inte kraften eller förmågan att söka information eller använda e-tjänster eller snabbt fatta livsavgörande beslut. Det viktigaste är därför att alla verksamheter har god kvalitet, ger gott bemötande och finns i hela staden.

”Valfrihetssystemet” drivs fram av högeralliansen mot handikapporganisationernas uttryckliga önskan. Krocken mellan dogmatisk konkurrensutsättning och sköra människors behov blir mycket tydlig.

Vi vill i nära samverkan med handikapporganisationerna skapa förutsättningar för alla stockholmare med funktionsnedsättningar ska få rätt att välja boende, daglig verksamhet, sysselsättning och övrigt stöd som de behöver i så stor utsträckning som möjligt. För att nå dit behövs det först och främst byggas fler boenden med särskild service. I det arbetet är det viktigt att staden slutför det planerings- och rapportsystem som vår tidigare majoritet tog initiativ till och som gör att lediga platser kan överblickas såväl av brukaren som av handläggaren. Andra verktyg kan vara ett förmedlingssystem för sysselsättningstjänster inom socialpsykiatri, vilket också var ett arbete som startades under vår förra mandatperiod.

Vi delar handikapporganisationernas oro för konkurrensupphandlingen eftersom privat drift inte ger tillräcklig trygghet och kontinuitet. RSMH känner stor trygghet i vetskapen att det är kommunen med sitt offentliga ansvar som tillgodoser de specifika behoven hos mentalt och socialt funktionshindrade personer. Deras erfarenhet är ock-

så att där biståndsbedömningen är integrerad med den samlade verksamheten fungerar det bäst, något riskerar att rivas upp när utförarverksamheten konkurrensutsätts.

Reglerna för kösystemet behöver klargöras innan det är möjligt att avgöra om valfriheten kommer att bli reell eller endast kosmetika. Förslaget är mycket oprecist i denna avgörande fråga. Vilket kommer att gå först – behoven eller kötid? Kan behovet av att få bo nära föräldrarna få gå före en person som stått länge i kön som kommer från en annan stadsdel? Vem ska slutligen avgöra vem som får platsen, socialsekreteraren eller utföraren?

Vad som behövs är ett förstärkt samordnat ansvar för att få ett övergripande perspektiv i planeringen och bättre samordning av mindre funktionshindersgruppers behov av boenden. Tyvärr verkar bostadsbristen kvarstå en längre tid, eftersom högeralliansen inte ens har tagit fram en ny utbyggnadsplan trots inventeringar om det stora behovet. Så länge det inte byggs tillräckligt med anpassade bostäder är det falsk marknadsföring att tala om valfrihet.

Ersättningssystemet måste också presenteras innan det går att veta om reformen ger rimliga ekonomiska förutsättningar för verksamheterna. För att öka konkurrensen och öka möjligheten för de köanden att få en plats, kommer det till exempel att utgå en ersättning för tomma platser? Hur kommer ansvaret för kvalitetsuppföljningen att se ut? Hur ska kostnadsansvaret för transporterna till daglig verksamhet lösas?

Södermalms stadsdelsnämnd anser även att stadsledningskontoret bör ta hänsyn till de synpunkter som stadsdelsförvaltningen framför i sitt tjänsteutlåtande.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av ledamöterna Abdo Goriya (s), Awad Hersi (mp), Jonas Ljungstedt (v), Eva Andersson (s), Rune Olofsson (s), Ornina Younan (s) och tjänstgörande ersättaren Azad Hassan enligt följande.

Vi reserverar oss mot beslutet då vi yrkat:

Att stadsdelsnämnden avger remissvar enligt följande

Det har inkommit många kritiska synpunkter på det här förslaget på valfrihetssystem inom omsorgen enligt LSS och SoL. Bland annat har många handikapporganisationer uttryckt oro för att privat drift inte ger tillräcklig trygghet och kontinuitet. Det aktuella ärendet bör omarbetas av stadsledningskontoret utifrån ändrade direktiv som har alla dessa kritiska synpunkter som grund. De nya direktiven bör utgå ifrån målsättningen att öka brukarnas och de anhörigas inflytande hur de beviljade insatserna ska utföras. Eftersom de berörda frågorna är mycket komplexa måste utredaren ha ett flexibelt förhållningssätt till varje typ av insats för att kunna komma fram till förslag som är det bästa möjliga för de enskilda brukarna och för hela omsorgen. En ökad privatisering är inte lösningen för större inflytande för brukaren och högre kvalitet i verksamheterna.

Redan nu finns det en mångfald inom personlig assistans, stödfamilj och familjehem enligt LSS samt kontaktperson enligt SoL. På de flesta andra områden finns också relativt många inriktningar och vårdgivare, både kommunala och privata utförare som är upphandlade genom ramavtal.

Det föreslagna valfrihetssystemet ger dock inga lösningar på det största problemet idag för personer med funktionsnedsättningar, nämligen den akuta bristen på bostäder med särskild service. Antalet bostäder motsvarar långt ifrån efterfrågan. Det här problemet påtalas också av stadsdelsförvaltningen.

I det lokala handikapprådets yttrande uttrycks oro för att det föreslagna valfrihetssystemet kommer att genomföras utan att kvalitetskraven är väl genomarbetade och utan att varje människa ges reella förutsättningar att ta tillvara sin rätt. Handikapprådets vädjan till kommunen, dess nämnder och bolag att tills vidare avstå från att konkurrensupphandla vissa verksamheter kan vi bara instämma i.

Farsta stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av Gunnar Sandell m fl (s), Malin Larsson (v) och Mats Lindqvist (mp), enligt följande.

Stadsdelsnämnden anser att ärendet måste omarbetas i enlighet med följande.

Vi säger ja till att stockholmare med funktionsnedsättningar ska ha rätt att välja det stöd som behövs för att kunna leva ett gott liv men vi säger nej till en dogmatisk privatisering som sätter systemet före individen. Omsorgen om personer med funktionsnedsättningar är så mångfacetterad att en marknadsmodell inte kan lösa unika behov av omsorg. Biståndsbedömarnas funktion är en kärnpunkt när det gäller att garantera en reell möjlighet att välja utförare.

Vi delar handikapporganisationernas oro för konkurrensupphandlingen eftersom privat drift inte alltid ger tillräcklig trygghet och kontinuitet. RSMH hyser exempelvis en djup trygghet i vetskapen att det är kommunen med sitt offentliga ansvar som tillgodoser de specifika behoven hos mentalt och socialt funktionshindrade personer. Deras erfarenhet är också att där biståndsbedömningen är integrerad med den samlade verksamheten fungerar det bäst, vilket riskerar att rivas upp när utförarverksamheten konkurrensutsätts.

Utvecklingen måste ske i samverkan med handikapporganisationerna och stadens handikappråd för att garantera brukarnas och de anhörigas möjligheter till inflytande på förslagen.

Utgångspunkter för utredningen ska f.ö. vara:

- Staden ska ha huvudansvaret för planeringen av de verksamheter som utför insatserna för de funktionsnedsatta. Samtliga upphandlingar av driften av gruppboenden ska stoppas i avvaktan på utredningsresultat.
- Brukarna ska så långt som möjligt ha tillgång till den beviljade insatsen där de har sin huvudsakliga sociala förankring om de inte själva önskar annat.
- Samtliga verksamheter ska hålla en hög kvalitet.

- Även de som har mycket speciella behov måste ha tillgång till skräddarsydda, individuella lösningar i närheten där de och deras närstående bor.
- Verksamheterna måste byggas ut så att tillgången motsvarar behoven. Brukarna ska ha ett stort inflytande över de insatser som de har rätt till enligt LSS och SoL. Att använda begreppet valfrihet kan dock leda till missförstånd, besvikelser och frustration när det i praktiken inte är möjligt att verkställa valfriheten.

Bromma stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av Karin Hanqvist m.fl. (s), Lillemor Samuelsson (v), Eie Herlitz (mp), enligt följande.

Stadsdelsnämnden borde ha avslagit förslaget till införande av valfrihetssystem för personer med funktionshinder.

Vi hänvisar till vår reservation i kommunstyrelsen och vill dessutom framhålla följande:

Vi är för rätten att få välja boende och stödverksamhet, men det allra viktigaste är att stödet har god kvalitet och präglas av trygghet och kontinuitet. Den genomgripande förändringen som nu sker i Stockholm, där alla verksamheter ska bjudas ut till upphandling, skapar ingen verklig valfrihet för den enskilde.

En verklig valfrihet kräver att det alltid finns möjlighet att välja att ha kvar samma stöd som Du en gång valt, men den rätten till valfrihet kommer att försvinna då allt ska upphandlas.

En verklig valfrihet kräver att det finns ett överskott av exempelvis platser på korttidsboende och dagliga verksamheter, men den rätten till valfrihet är inte verklig då reformen inte ska få kosta något och det alltså inte kommer att finnas lediga platser att välja på.

En verklig valfrihet innebär att det finns ett kommunalt alternativ i Din närhet, men den valfriheten kommer att försvinna eftersom alla verksamheter ska upphandlas.

Kommunstyrelsens handikappråd yttrade sig 2006 om en motion om kundvalssystem inom de särskilda boendeformerna. I uttalandet skriver man bl.a.

"Kommunstyrelsens handikappråd avstyrker förslaget om kundvalssystem inom de särskilda boendeformerna. En person som behöver omsorger på grund av funktionsnedsättning kan långt ifrån alltid överblicka kvaliteten på olika företag på en lista och har inte heller kraften att söka sådan."

Kungsholmens stadsdelsnämnd

Reservation mot beslutet anfördes av Håkan Wahlén m.fl. (s), Ingegerd Akseleson Le Douaron (mp) och Reijo Kittilä (v) med hänvisning till sitt gemensamma förslag till beslut, enligt följande.

Kungsholmens stadsdelsnämnd anser att det aktuella ärendet bör omarbetas av stadsledningskontoret utifrån ändrade direktiv enligt vad som framförs i detta beslut.

Stadsdelsnämnden vill anföra följande:

De nya direktiven bör utgå ifrån målsättningen att öka brukarnas och de anhörigas inflytande över hur de beviljade insatserna ska utföras. Eftersom de berörda frågorna är mycket komplexa måste utredaren ha ett flexibelt förhållningssätt till varje typ av insats för att kunna komma fram till förslag som är det bästa möjliga för de enskilda brukarna och för hela omsorgen om personer med funktionsnedsättning. Ett totalt valfrihetssystem för individen som helt och hållet uppfyller brukarnas önskemål går inte att verkställa och riskerar i vissa fall vara till nackdel för övriga brukare som får sina insatser via de berörda verksamheterna. En ökad privatisering är inte lösningen för större inflytande för brukaren och högre kvalitet i verksamheterna.

Utvecklingen måste ske i samverkan med handikapporganisationerna och stadens handikappråd för att garantera brukarnas och de anhörigas möjligheter till inflytande på förslagen.

Utgångspunkter för utredningen ska f.ö. vara:

- Staden ska ha huvudansvaret för både planeringen och driften av de verksamheter som utför insatserna för de funktionsnedsatta. Samtliga upphandlingar av driften av gruppboenden ska stoppas.
- Brukarna ska så långt som möjligt ha tillgång till den beviljade insatsen där de har sin huvudsakliga sociala förankring om de inte själva önskar annat.
- Samtliga verksamheter ska hålla en hög kvalitet.
- Även de som har mycket speciella behov måste ha tillgång till skraddarsydda, individuella lösningar i närheten där de och deras närstående bor.
- Verksamheterna måste byggas ut så att tillgången motsvarar behoven.
- Det måste skapas ett system där verksamhetens (exempelvis boendets) och individens behov och önskemål kan balanseras.

Brukarna ska ha ett stort inflytande över de insatser som de har rätt till enligt LSS och SoL. Att använda begreppet valfrihet kan dock leda till missförstånd, besvikelser och frustration när det i praktiken inte är möjligt att verkställa valfriheten.

Nämnden anser även att stadsledningskontoret bör ta hänsyn till de synpunkter som stadsdelsförvaltningen framför i sitt tjänsteutlåtande.

Östermalms stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av vice ordförande Rolf Lindell m fl (s), ledamöterna Marion Sundqvist (mp) och Berit Bornecrantz Dias (v) mot nämndens beslut till förmån för eget förslag enligt följande.

Stadsdelsnämnden föreslås besluta

att avslå förslaget i de delar som rör s.k. avknoppning men nämnden ser gärna i övrigt att valfriheten ökar inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning. Vi förutsätter att valfriheten för brukarna vid konkurrensutsättning också gäller möjligheten

att välja ett kommunalt alternativ. Väl fungerande kommunala verksamheter ska inte upphandlas.

Särskilt uttalande gjordes av vice ordförande Rolf Lindell m fl (s), ledamöterna Marion Sundqvist (mp) och Berit Bornecrantz Dias (v) enligt följande.

Enligt förslaget eftersträvas att genom privata entreprenörer och avknoppningar inom befintlig administration skapa en "marknad" för den enskilde med biståndsbeslut att välja inom dock utan att kostnaderna totalt sett får öka.

Vi ställer oss tveksamma till att ett sådant system i verkligheten kan drivas med samma kostnader som nu. Tvärtom kan en sådan konstlad marknad leda till fördyringar och svårigheter till överblick. Risk finns för att "utbudet" blir enkelriktat, dvs. att med samma "peng" erbjuds samma service av skilda

entreprenörer. Många brukare väljer kanske efter ett geografiskt perspektiv och varje enhet riskerar då att upptas av brukare med mycket skiftande behov med stor individuell anpassning som följd. För de svårast handikappade tvivlar vi på att en sådan marknad över huvud taget kan fungera. Till det kan fogas att det idag helt saknas entreprenader inom socialpsykiatri.

Vi saknar remissvar från det lokala handikapprådets ledamöter. Vad gäller verksamheter inom socialpsykiatri och för dementa och äldre är förändringar förenade med stora risker innebärande att människor i behov av mycket stöd i sin dagliga tillvaro är särskilt sköra.

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av vice ordförande Berit Kruse m fl (s) och ledamot Leif Larsson (v) mot beslutet med hänvisning till eget yrkande enligt följande.

"Förslag till beslut

Stadsdelsnämnden anför följande synpunkter i sitt svar på remissen

1. Nämnden vill lyfta fram vikten av det fria valet för den funktionshindrade att kunna bo kvar i sin befintliga omsorgsform om man är nöjd med boendet och inte vill att det konkurrensupphandlas
2. Nämnden anser att det är viktigt att generellt slå vakt om rätten för den funktionshindrade att få välja den person, boendeform mm man vill i syfte att få sina behov tillgodosedda
3. Nämnden vill uppmana Kommunstyrelsen att beakta den utredning som under 2007 tillsatts av regeringen - Fritt val inom äldre- och handikappomsorgen - innan man fastställer principerna för staden i denna fråga".

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd

Reservation mot beslutet anfördes av vice ordföranden Jan Wallman m.fl. (s) med hänsyn till eget förslag enligt följande.

Att avslå förvaltningens förslag till beslut. Samt därutöver anföras: Valfrihet är viktigt. Alla stockholmare, oavsett ålder, kön och eventuellt funktionshinder ska kunna välja hur den omsorg man behöver ska se ut. Stadsledningskontoret konstaterar dock att just inom området personer med funktionsnedsättning så behövs det ofta skraddarsydda individuella lösningar. Med pengssystem och att upprätta köer till boenden kommer stadsdelsnämndernas möjligheter att skraddarsy lösningar utifrån behoven hos personer med funktionsnedsättning att minska. Eftersom det dessutom råder brist på särskilda boenden kommer ett valfrihetssystem bli ett slag i luften. Boendena idag är redan fulla och det byggs allt för få för att ett valfrihetssystem ska kunna få genomslag i verkligheten. Enligt förslaget ska man kunna ställa sig i kö till boenden över hela staden, men eftersom boendernas kvalitet beror på sammansättningen av de boende ska några i kön ändå få gå före. Det kan i praktiken ta tiotals år innan en person får det boende som han/hon vill till. Vad blir då egentligen skillnaden mot idag?

För att stockholmare med funktionsnedsättning ska få rätten att välja boende är det viktigaste att öka utbyggnaden av gruppboendestäder och alternativa boenden som passar exempelvis yngre personer i alla delar av staden. Utbyggnaden måste bedrivas i nära samverkan med brukarna, anhöriga och handikapporganisationerna så att boendet anpassas till de individuella behoven.

Vad som behövs är ett förstärkt samordnat ansvar för att få ett övergripande perspektiv i planeringen och bättre samordning av mindre funktionsnedsatta gruppers behov av boenden. Tyvärr verkar bostadsbristen kvarstå en längre tid, eftersom den borgerliga majoriteten inte ens har tagit fram en ny utbyggnadsplan trots inventeringar om det stora behovet. Så länge det inte byggs tillräckligt med anpassade bostäder är det falsk marknadsföring att tala om valfrihet.

Vi delar handikapporganisationernas oro för konkurrensupphandlingen eftersom privat drift inte ger tillräcklig trygghet och kontinuitet. RSMH har framhållit att de känner sig trygga i vetskapen om att det är kommunen med sitt offentliga ansvar som tillgodoser de specifika behoven hos mentalt och socialt funktionsnedsatta personer. Deras erfarenhet är också att där biståndsbedömningen är integrerad i den samlade verksamheten fungerar det bäst. Detta riskerar att rivas upp när utförarverksamheten konkurrensutsätts.

Reglerna för kösystemet behöver klargöras innan det är möjligt att avgöra om valfriheten kommer att bli reell eller endast kosmetik. Förslaget är mycket oprecist i denna avgörande fråga. Vilket kommer att gå först – behoven eller kötid? Kan behovet av att få bo nära föräldrarna få gå före en person som stått länge i kön som kommer från en annan stadsdel?

Ersättningssystemet måste också presenteras innan det går att veta om reformen ger rimliga ekonomiska förutsättningar för verksamheterna. För att öka konkurrensen och

öka möjligheten för de köanden att få en plats, kommer det till exempel att utgå en ersättning för tomma platser? Hur kommer ansvaret för kvalitetsuppföljningen att se ut? Hur ska kostnadsansvaret för transporterna till daglig verksamhet att lösas?

Reservation mot beslutet anfördes av ledamoten Kjell Marténg (v) med hänsyn till eget förslag enligt följande.

Förvaltningens tjänsteutlåtande åberopas delvis som yttrande till kommunstyrelsen. Därutöver vill vi framföra följande. Vi delar förvaltningens uppfattning att det ur ett brukarperspektiv är positivt med ökad mångfald och flera aktörer att välja mellan samt ett större inflytande över beviljade insatser. Däremot anser vi inte alls att förslaget till 'valfrihetssystem' kan uppfylla dessa målsättningar.

Rätten till inflytande över sitt eget liv och stöd från samhället för att kunna leva ett liv som andra ska aldrig blandas ihop med en politisk högeragenda som går ut på att skapa privata monopol inom omsorgen enligt LSS och SoL för personer med funktionsnedsättning.

Vi säger ja till att stockholmare med funktionsnedsättningar ska ha rätt att välja det stöd som behövs för att kunna leva ett gott liv, men säger nej till en dogmatisk konkurrensutsättning som sätter systemet före individen. Omsorgen om personer med funktionsnedsättningar är så mångfacetterad att en marknadsmodell inte kan lösa unika behov av omsorg. Det finns också stora risker med att forcera fram ärendet utan att göra nödvändiga utredningar och konsekvensbeskrivningar. Ett ersättningssystem för socialpsykiatri kräver exempelvis ett omfattande arbete och kan inte konstrueras på samma sätt som för LSS-insatser.

Det framgår också tydligt av förvaltningens svar hur komplex omsorgen är och vilka individuella hänsyn som måste tas för att behoven ska tillgodoses. Marknadens mekanismer riskerar att göra mer skada än nytta för individerna. Självfallet ska brukarna ha stort inflytande över de insatser som de har rätt till enligt LSS och SoL men att använda begreppet valfrihet kan leda till missförstånd och besvikelser när det i praktiken inte är möjligt att verkställa 'valfriheten'.

Vi vill hellre fokusera på rättigheter enligt lagstiftningen. Samhället ger grundläggande förutsättningar för att personer med funktionsnedsättning ska kunna välja sitt eget liv. Genom LSS får brukaren ett stort inflytande över 10 specifika insatser medan bistånd enligt SoL kan ges så att de passar varje individ men inte med samma brukarinflytande. Det bästa vore en lagstiftning som både ger rätt till inflytande och till de skräddarsydda insatser som ofta behövs.

I stadsledningskontorets tjänsteutlåtande framgår att det redan idag finns mångfald inom personlig assistans, stödfamilj och familjehem enligt LSS samt kontaktperson enligt SoL. På de flesta andra områden finns relativt många inriktningar och olika utförare. Däremot finns behov av utveckling av nya insatser och inriktningar precis som på andra områden.

'Valfrihetssystemet' drivs fram av alliansen mot handikapp-organisationernas uttryckliga önskan. Krocken i den borgerliga politiken mellan dogmatisk konkurrensutsätt-

ning och sköra människors behov blir kanske som tydligast i detta ärende. Majoriteten tycks helt sakna kunskap om vardagen för personer med funktionsnedsättningar.

Systemet ger exempelvis inga lösningar på det största frihetsproblemet idag för personer med funktionsnedsättningar, nämligen den akuta bristen på bostäder med särskild service. För att stockholmare med funktionsnedsättning ska få rätten att välja boende är det viktigaste att öka utbyggnaden av gruppboendestäder och alternativa boenden som passar exempelvis yngre personer i alla delar av staden. Utbyggnaden måste bedrivas i nära samverkan med brukarna, anhöriga och handikapporganisationerna så att boendet anpassas till de individuella behoven.

'Valfrihetssystemet' lägger större fokus på företagens möjligheter att expandera på vård- och omsorgsmarknaden än brukarens rätt att välja kommunala alternativ och slippa oro för byte av utförare efter en upphandling. Handikapprådet och handikapporganisationerna får inget verkligt inflytande på stadsdelsnämndernas aktivitetsplaner. Alliansen lyssnar inte på deras åsikter om det viktigaste beslutet, nämligen om en verksamhet överhuvudtaget ska upphandlas. Den kommunala omsorgen riskerar att raderas ut innan mandatperioden är slut. Vilka risker det kan medföra för beställarkompetens och insyn analyseras inte alls, vilket är uppseendeväckande.

Vi delar handikapporganisationernas oro för konkurrensupphandling eftersom privat drift inte ger tillräcklig trygghet och kontinuitet. Entreprenadupphandlingar riskerar att verksamheter får nya utförare efter varje avtalsperiod. RSMH har framfört att de är trygga när kommunen tillgodoser behoven hos mentalt och socialt funktionshindrade personer. Deras erfarenhet är också att där biståndsbedömningen är integrerad i den samlade verksamheten fungerar det bäst, vilket riskerar att rivas upp när utförarverksamheten konkurrensutsätts.

En person som behöver omsorger på grund av funktionsnedsättning kan långt ifrån alltid överblicka kvaliteten på ett stort antal företag. Alla har inte kraften eller förmågan att söka information eller använda e-tjänster eller snabbt fatta livsavgörande beslut. Det viktigaste är därför att alla verksamheter har god kvalitet, ger gott bemötande och finns i hela staden.

Vi vill i nära samverkan med handikapporganisationerna och handikapprådet skapa kommunala förutsättningar för att alla stockholmare med funktionsnedsättningar ska få rätt att välja boende, daglig verksamhet, sysselsättning och övrigt stöd som de behöver i så stor utsträckning som möjligt. Det är viktigt att slutföra det planerings- och rapportsystem som vår majoritet tog initiativ till så att lediga platser kan överblickas av brukaren och handläggaren. Andra verktyg kan vara ett förmedlingssystem för sysselsättningstjänster inom socialpsykiatri, vilket också var ett arbete som startades under vår förra mandatperiod.

Om vi ska få tillstånd ett reellt ökat inflytande krävs att stadsledningskontoret får nya direktiv som utgår från målet att öka brukarnas och anhörigas inflytande över hur de beviljade insatserna ska utföras. Däremot är det orealistiskt att utlova ett valfrihetssystem som helt och hållet uppfyller brukarnas önskemål och i vissa fall riskerar att vara till nackdel för övriga brukare som får sina insatser via de berörda verksamheterna.

Utgångspunkter för en utredning enligt nya direktiv ska vara:

- Staden ska ha huvudansvaret för både planeringen och driften av de verksamheter som utför insatserna för de funktionsnedsatta. Alla upphandlingar av driften av gruppboenden ska stoppas.
- Brukarna ska så långt som möjligt ha tillgång till den beviljade insatsen där de har sin huvudsakliga sociala förankring om de inte själva önskar annat.
- Alla verksamheter ska hålla en hög kvalitet.
- Även brukare som har mycket speciella behov måste ha tillgång till skräddarsydda, individuella lösningar i närheten där de och deras närstående bor.
- Verksamheterna måste byggas ut så att tillgången motsvarar behoven.
- Det måste skapas ett system där individens behov och önskemål kan balanseras med övriga brukares behov, exempelvis i ett gemensamt boende.

Ett förstärkt samordnat ansvar behövs i staden för att öka rätten att välja bostad med särskild service och för att få ett övergripande perspektiv i planeringen och samordning av mindre funktionshindersgruppers behov av boenden. Tyvärr verkar bostadsbristen kvarstå, eftersom alliansen inte har tagit fram en ny utbyggnadsplan, trots att gjorda inventeringar vittnar om ett stort behov. Så länge det inte byggs tillräckligt med anpassade bostäder är det falsk marknadsföring att tala om valfrihet.

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av Abebe Hailu (s) med hänvisning till eget förslag, enligt följande.

Att ärendet bör omarbetas av stadsledningskontoret i nära samverkan med stadens handikapporganisationer

Att därutöver anförda följande

Valfrihet utan val

Den borgerliga majoriteten i Stockholms stadshus med moderaterna som huvud aktörer försöker tvinga fram ytterligare ett ärende med förespeglingen om att valfriheten ska öka, denna gång i omsorgen om personer med funktionsnedsättning.

Stadsledningskontorets ärende ger inga svar på de avgörande frågorna som gör det möjligt att ta ställning. Tvärtom, det väcker snarare fler frågor.

Idag finns redan privata aktörer i marknaden, en del är väldigt bra medan andra mindre bra. Det viktigaste för dessa verksamheter som bedriver omsorg är kvalitén. Det handlar inte om mångfald eller att underlätta för en privatisering av just dessa målgrupper.

Kvalitén av innehållet i hur personal eller de ansvariga arbetar med just dessa målgrupper är vad som vi borde fokusera oss på.

Vi Socialdemokrater tycker att med pengsystem och att upprätta köer till boenden kommer stadsdelsnämndernas möjligheter att skräddarsy lösningar utifrån behoven hos personer med funktionsnedsättning att minska. Eftersom det dessutom råder brist på särskilda boenden kommer ett valfrihetssystem bli ett slag i luften. Boendena idag

är redan fulla och det byggs allt för få för att ett valfrihetssystem ska kunna få genomslag i verkligheten.

Enligt förslaget ska man kunna ställa sig i kö till boenden över hela staden, men eftersom boendenas kvalitet beror på sammansättningen av de boende ska några i kön ändå få gå före.

Det kan i praktiken ta tiotals år innan en person får det boende som han/hon vill till.

Vad blir då egentligen skillnaden mot idag?

Den verkliga frågan blir om reformen kan skapa fler boenden för att utbudet ska nå efterfrågan, och gärna mer därtill för att skapa den eftertraktade konkurrensen. Redan idag upphandlas stora delar av omsorgen av personer med funktionsnedsättning. Det har inte gjort att antalet boenden har ökat explosionsartat. Istället råder fortfarande akut brist på bostäder med särskild service. Antalet bostäder motsvarar långt ifrån efterfrågan. För att stockholmare med funktionsnedsättning ska få rätten att välja boende är det viktigaste att öka utbyggnaden av gruppboendestäder och alternativa boenden som passar exempelvis yngre personer i alla delar av staden. Utbyggnaden måste bedrivas i nära samverkan med brukarna, anhöriga och handikapporganisationerna så att boendet anpassas till de individuella behoven.

Vad som behövs är ett förstärkt samordnat ansvar för att få ett övergripande perspektiv i planeringen och bättre samordning av mindre funktionsnedsatta gruppers behov av boenden.

Tyvärr verkar bostadsbristen kvarstå en längre tid, eftersom den borgerliga majoriteten i stadshuset med moderaterna som huvud aktör inte ens har tagit fram en ny utbyggnadsplan trots inventeringar om det stora behovet. Så länge det inte byggs tillräckligt med anpassade bostäder är det falsk marknadsföring att tala om valfrihet.

Socialdemokraterna delar handikapporganisationernas oro för konkurrensupphandlingen eftersom privat drift inte ger tillräcklig trygghet och kontinuitet. RSMH har framhållit att de känner sig trygga i vetskapen om att det är kommunen med sitt offentliga ansvar som tillgodoser de specifika behoven hos mentalt och socialt funktionsnedsatta personer. Deras erfarenhet är också att där biståndsbedömningen är integrerad i den samlade verksamheten fungerar det bäst. Detta riskerar att rivas upp när utförarverksamheten konkurrensutsätts.

En person som behöver omsorg på grund av funktionsnedsättning kan långt ifrån alltid överblicka kvaliteten på ett stort antal företag. Alla har inte kraften eller förmågan att söka information eller använda e-tjänster eller snabbt fatta livsavgörande beslut. Det viktigaste är därför att alla verksamheter har god kvalitet, ger gott bemötande och finns i hela staden.

Socialdemokraterna vill i nära samverkan med handikapporganisationerna skapa förutsättningar för alla stockholmare med funktionsnedsättningar ska få rätt att välja boende, daglig verksamhet, sysselsättning och övrigt stöd som de behöver i så stor utsträckning som möjligt. För att nå dit behövs det först och främst byggas fler boenden med särskild service. I det arbetet är det viktigt att staden slutför det planerings- och rapportsystem som vår tidigare majoritet tog initiativ till och som gör att lediga platser kan överblickas såväl av brukaren som av handläggaren. Andra verktyg kan

vara ett förmedlingssystem för sysselsättningstjänster inom socialpsykiatri, vilket också var ett arbete som startades under vår förra mandatperiod.

Det finns också stora risker med att forcera fram ärendet utan att göra nödvändiga utredningar och konsekvensbeskrivningar. Socialtjänstförvaltningen påpekar i sitt tjänsteutlåtande att ett ersättningssystem för socialpsykiatri kräver ett omfattande arbete och inte kan konstrueras på samma sätt som för LSS-insatser. Även fungerande IT-system tar tid att bygga upp.

Reglerna för kösystemet behöver klargöras innan det är möjligt att avgöra om valfriheten kommer att bli reell eller endast kosmetika. Förslaget är mycket oprecist i denna avgörande fråga. Vilket kommer att gå först – behoven eller kötid? Kan behovet av att få bo nära föräldrarna få gå före en person som stått länge i kön som kommer från en annan stadsdel? Vem ska slutligen avgöra vem som får platsen, socialsekreteraren eller utföraren?

Ersättningssystemet måste också presenteras innan det går att veta om reformen ger rimliga ekonomiska förutsättningar för verksamheterna. För att öka konkurrensen och öka möjligheten för de köanden att få en plats, kommer det till exempel att utgå en ersättning för tomma platser? Hur kommer ansvaret för kvalitetsuppföljningen att se ut? Hur ska kostnadsansvaret för transporter till daglig verksamhet lösas?

Stadsledningskontoret konstaterar också att det kvarstår många frågor att lösa. Det är uppenbart. Tyvärr verkar också tidsplanen vara sådan att frågan delas upp i en rad olika ärenden som ska fattas beslut om vid olika tillfällen. Det kommer att göra det ännu svårare att överblicka de eventuella konsekvenserna av reformen, för brukarna och medborgarna.

Därför tycker vi att:

- En större brukarenkät skall göras av stadsledningskontoret för att ta reda på hur de funktionshindrade förhåller sig till just denna förändring. Det är viktigt att alla handikapporganisationer, anhöriga, handläggarna inom LSS och de verksamheter som arbetar med just detta tillfrågas, med fokus på målgruppen och verksamhens kvalitet.
- Staden ska ha huvudansvaret för både planeringen och driften av de verksamheter som utför insatserna för de funktionsnedsatta. Samtliga upphandlingar av driften av gruppboenden ska stoppas.
- Brukarna ska så långt som möjligt ha tillgång till den beviljade insatsen där de har sin huvudsakliga sociala förankring om de inte själva önskar annat.
- Samtliga verksamheter ska hålla en hög kvalitet.
- Även de som har mycket speciella behov måste ha tillgång till skräddarsydda, individuella lösningar i närheten där de och deras närstående bor.
- Verksamheterna måste byggas ut så att tillgången motsvarar behoven.
- Att Stadsledningskontoret delger stadsdelsnämnderna och stadens handikappråd och handikapporganisationerna kontinuerligt information om hur arbetet fortgår.

Reservation anfördes av Jakob Dencker (mp) med hänvisning till eget förslag, enligt följande.

1. att i huvudsak godkänna förvaltningens svar på remissen
2. att därutöver anföras

Det är brukarinflytandet som bör stå i fokus när vi diskuterar om omsorgen inom LSS och socialtjänstlagen ska drivas i offentlig eller privat regi. Individens behov ska stå i centrum. I vissa fall kan troligen upphandling leda till större valfrihet, och kanske till större möjlighet att välja en annan stadsdel för att bo i ett stödboende t ex.

Egen regi-anbud bör läggas inom de allra flesta av de verksamheter som ska upphandlas. Sann valfrihet är att kunna välja mellan kommunala och privata, förenings- eller kooperativa alternativ, och inte bara mellan olika företag som utförare.

Rinkeby-Kista Handikappråd är skeptiskt till upphandling inom vissa områden av omsorgen enligt LSS och SoL. Därför är det viktigt att staden för en lyssnande dialog med Handikappråden för att verkligen förstå hur de ser på upphandling inom dessa områden.

Reservation anfördes av Gunilla Bhur (v) med hänvisning till eget förslag, enligt följande.

1. Förvaltningens tjänsteutlåtande åberopas delvis som yttrande till kommundirektörens.

2. Därutöver vill vi framföra följande.

Vi delar förvaltningens uppfattning att det ur ett brukarperspektiv är positivt med ökad mångfald och flera aktörer att välja mellan samt ett större inflytande över beviljade insatser. Däremot anser vi inte alls att förslaget till ”valfrihetssystem” kan uppfylla dessa målsättningar.

Rätten till inflytande över sitt eget liv och stöd från samhället för att kunna leva ett liv som andra ska aldrig blandas ihop med en politisk högeragenda som går ut på att skapa privata monopol inom omsorgen enligt LSS och SoL för personer med funktionsnedsättning.

Vi säger ja till att stockholmarna med funktionsnedsättningar ska ha rätt att välja det stöd som behövs för att kunna leva ett gott liv men säger nej till en dogmatisk konkurrensutsättning som sätter systemet före individen. Omsorgen om personer med funktionsnedsättningar är så mångfacetterad att en marknadsmodell inte kan lösa unika behov av omsorg. Det finns också stora risker med att forcera fram ärendet utan att göra nödvändiga utredningar och konsekvensbeskrivningar. Ett ersättningssystem för socialpsykiatri kräver exempelvis ett omfattande arbete och kan inte konstrueras på samma sätt som för LSS-insatser.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av vice ordföranden Maria Hannäs (v), ledamoten Monika Lindh m.fl. (s) och ledamoten Birgitta Hansen (mp) till förmån för gemensamt förslag till beslut enligt följande.

Vi yrkar att Skarpnäcks stadsdelsnämnd beslutar att Skarpnäcks stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande återopas delvis som remissvar till kommunstyrelsen samt därutöver vill vi framföra följande.

Vi delar förvaltningens uppfattning att det ur ett brukarperspektiv är positivt med ökad mångfald och flera aktörer att välja mellan samt ett större inflytande över beviljade insatser. Däremot anser vi inte alls att förslaget till ”valfrihetssystem” kan uppfylla dessa målsättningar.

Rätten till inflytande över sitt eget liv och stöd från samhället för att kunna leva ett liv som andra ska aldrig blandas ihop med en politisk högeragenda som går ut på att skapa privata monopol inom omsorgen enligt LSS och SoL för personer med funktionsnedsättning.

Vi säger ja till att stockholmare med funktionsnedsättningar ska ha rätt att välja det stöd som behövs för att kunna leva ett gott liv men säger nej till en dogmatisk konkurrensutsättning som sätter systemet före individen. Omsorgen om personer med funktionsnedsättningar är så mångfacetterad att en marknadsmodell inte kan lösa unika behov av omsorg. Det finns också stora risker med att forcera fram ärendet utan att göra nödvändiga utredningar och konsekvensbeskrivningar. Ett ersättningssystem för socialpsykiatri kräver exempelvis ett omfattande arbete och kan inte konstrueras på samma sätt som för LSS-insatser.

Det framgår också tydligt av förvaltningens svar hur komplex omsorgen är och vilka individuella hänsyn som måste tas för att behoven ska tillgodoses. Marknadens mekanismer riskerar att göra mer skada än nytta för individerna. Självfallet ska brukarna ha stort inflytande över de insatser som de har rätt till enligt LSS och SoL men att använda begreppet valfrihet kan leda till missförstånd och besvikelser när det i praktiken inte är möjligt att verkställa ”valfriheten”.

Vi vill hellre fokusera på rättigheter enligt lagstiftningen. Samhället ger grundläggande förutsättningar för att personer med funktionsnedsättning ska kunna välja sitt eget liv. Genom LSS får brukaren ett stort inflytande över 10 specifika insatser medan bistånd enligt SoL kan ges så att de passar varje individ men inte med samma brukarinflytande. Det bästa vore en lagstiftning som både ger rätt till inflytande och till de skräddarsydda insatser som ofta behövs.

I stadsledningskontorets tjänsteutlåtande framgår att det redan idag finns mångfald inom personlig assistans, stödfamilj och familjehem enligt LSS samt kontaktperson enligt SoL. På de flesta andra områden finns relativt många inriktningar och olika utförare. Däremot finns behov av utveckling av nya insatser och inriktningar precis som på andra områden.

”Valfrihetssystemet” drivs fram av alliansen mot handikapporganisationernas uttryckliga önskan. Krocken i den borgerliga politiken mellan dogmatisk konkurrensutsättning och sköra människors behov blir kanske som tydligast i detta ärende. Majoriteten tycks helt sakna kunskap om vardagen för personer med funktionsnedsättningar.

Systemet ger exempelvis inga lösningar på det största frihetsproblemet idag för personer med funktionsnedsättningar, nämligen den akuta bristen på bostäder med särskild

service. För att stockholmare med funktionsnedsättning ska få rätten att välja boende är det viktigaste att öka utbyggnaden av gruppboenden och alternativa boenden som passar exempelvis yngre personer i alla delar av staden. Utbyggnaden måste bedrivas i nära samverkan med brukarna, anhöriga och handikapporganisationerna så att boendet anpassas till de individuella behoven.

”Valfrihetssystemet” lägger större fokus på företagens möjligheter att expandera på vård- och omsorgsmarknaden än brukarens rätt att välja kommunala alternativ och slippa oro för byte av utförare efter en upphandling. Handikappråden och handikapporganisationerna får inget verkligt inflytande på stadsdelsnämndernas aktivitetsplaner. Alliansen lyssnar inte på deras åsikter om det viktigaste beslutet, nämligen om en verksamhet överhuvudtaget ska upphandlas. Den kommunala omsorgen riskerar att raderas ut innan mandatperiodens slut. Vilka risker det kan medföra för beställarkompetens och insyn analyseras inte alls vilket är uppseendeväckande.

Vi delar handikapporganisationernas oro för konkurrensupphandling eftersom privat drift inte ger tillräcklig trygghet och kontinuitet. Entreprenadupphandlingar riskerar att verksamheter får nya utförare efter varje avtalsperiod. RSMH har framfört att de är trygga när kommunen tillgodoser behoven hos mentalt och socialt funktionshindrade personer. Deras erfarenhet är också att där biståndsbedömningen är integrerad i den samlade verksamheten fungerar det bäst, vilket riskerar att rivas upp när utförarverksamheten konkurrensutsätts.

En person som behöver omsorger på grund av funktionsnedsättning kan långt ifrån alltid överblicka kvaliteten på ett stort antal företag. Alla har inte kraften eller förmågan att söka information eller använda e-tjänster eller snabbt fatta livsavgörande beslut. Det viktigaste är därför att alla verksamheter har god kvalitet, ger gott bemötande och finns i hela staden.

Vi vill i nära samverkan med handikapporganisationerna och handikappråden skapa kommunala förutsättningar för att alla stockholmare med funktionsnedsättningar ska få rätt att välja boende, daglig verksamhet, sysselsättning och övrigt stöd som de behöver i så stor utsträckning som möjligt. Det är viktigt att slutföra det planerings- och rapportsystem som vår majoritet tog initiativ till så att lediga platser kan överblickas av brukaren och handläggaren. Andra verktyg kan vara ett förmedlingssystem för sysselsättningstjänster inom socialpsykiatri, vilket också var ett arbete som startades under vår förra mandatperiod.

Om vi ska få tillstånd ett reellt ökat inflytande krävs att stadsledningskontoret får nya direktiv som utgår från målet att öka brukarnas och anhörigas inflytande över hur de beviljade insatserna ska utföras. Däremot är det realistiskt att utlova ett valfrihetssystem som helt och hållet uppfyller brukarnas önskemål och i vissa fall riskerar att vara till nackdel för övriga brukare som får sina insatser via de berörda verksamheterna.

Utgångspunkter för en utredning enligt nya direktiv ska vara:

- Staden ska ha huvudansvaret för både planeringen och driften av de verksamheter som utför insatserna för de funktionsnedsatta. Alla upphandlingar av driften av gruppboenden ska stoppas.

- Brukarna ska så långt som möjligt ha tillgång till den beviljade insatsen där de har sin huvudsakliga sociala förankring om de inte själva önskar annat.
 - Alla verksamheter ska hålla en hög kvalitet.
 - Även brukare som har mycket speciella behov måste ha tillgång till skräddarsydda, individuella lösningar i närheten där de och deras närstående bor.
 - Verksamheterna måste byggas ut så att tillgången motsvarar behoven.
 - Det måste skapas ett system individens behov och önskemål kan balanseras med övriga brukares behov exempelvis i ett gemensamt boende.
- Vad som behövs för att öka rätten att välja bostad med särskild service är ett förstärkt samordnat ansvar i staden för att få ett övergripande perspektiv i planeringen och bättre samordning av mindre funktionshindersgruppers behov av boenden. Tyvärr verkar bostadsbristen kvarstå en längre tid, eftersom alliansen inte ens har tagit fram en ny utbyggnadsplan trots inventeringar om det stora behovet. Så länge det inte byggs tillräckligt med anpassade bostäder är det falsk marknadsföring att tala om valfrihet.

Socialtjänstnämnden

Reservation anfördes av vice ordföranden Karin Rågsjö (v) och ledamöterna Abdo Goriya m.fl. (s) enligt följande.

1. Socialtjänstnämnden avslår förslag till införande av valfrihetssystem för personer med funktionsnedsättning enligt de borgerliga direktiven.
2. Socialtjänstnämnden uppmanar kommunstyrelsen ta fram nya direktiv för ökat inflytande över omsorgen för personer med funktionsnedsättning i nära dialog med handikapporganisationer och handikappråd.
3. Socialtjänstnämnden framför därutöver följande.

Rätten till inflytande över sitt eget liv och stöd från samhället för att kunna leva ett liv som andra är oerhört viktigt. Alla stockholmare, oavsett ålder, kön och funktionsnedsättning ska kunna välja hur den omsorg man behöver ska se ut. Det är viktigt att den rätten inte blandas ihop med konkurrensutsättning.

Stadsledningskontoret konstaterar att det inom det här området ofta behövs individuella lösningar. Vi håller med om detta, men med ett pengsystem och lågt tempo i planeringen för att minska köerna till boenden kommer stadsdelsnämndernas möjligheter att skräddarsy lösningar utifrån behoven hos personer med funktionsnedsättning snarare att minska.

Tidsplan

Än en gång skyndar borgarna fram ytterligare ett ärende med förespeglingen om att valfriheten ska öka, den här gången i omsorgen om personer med funktionsnedsättning. Tyvärr ger stadsledningskontorets ärende inga svar på de avgörande frågorna som gör det möjligt att ta ställning. Tvärtom väcker ärendet snarare fler frågor.

Stadsledningskontoret konstaterar också att det kvarstår många frågor att lösa. Det är uppenbart. Tyvärr verkar också tidsplanen vara sådan att frågan delas upp i en rad

olika ärenden som ska fattas beslut om vid olika tillfällen. Det kommer att göra det ännu svårare att överblicka de eventuella konsekvenserna av reformen, för brukarna och medborgarna.

Inget verkligt inflytande för personer med funktionsnedsättningar

Det föreslagna valfrihetssystemet införs samtidigt som nästan alla utföraverksamheter konkurrensutsätts utan hänsyn till att de allra flesta som bor i gruppboende är nöjda med nuvarande kommunala drift. De har inte blivit tillfrågade om de önskar att deras hem ska läggas på entreprenad.

Handikappråden och handikapporganisationerna har heller inget verkligt inflytande på stadsdelsnämndernas aktivitetsplaner. Man lyssnar inte på deras åsikter om det viktigaste beslutet i processen - om en verksamhet överhuvudtaget ska upphandlas. Den borgerliga majoriteten tycks helt sakna kunskap om vardagen för personer med funktionsnedsättningar. Deras behov handlar mycket om att få ett större inflytande över hur, när och av vem och till vilken kvalitet som beviljade insatser ska utföras förutom att kunna välja var de vill bo, och välja att bo kvar i kommunalt boende samt att kunna välja vilka andra insatser de önskar.

Vi delar handikapporganisationernas oro för konkurrensupphandling som kombinerats med ”valfrihetssystemet” eftersom entreprenaddrift inte ger tillräcklig trygghet och kontinuitet.

Bristen på nödvändiga utredningar och konsekvensbeskrivningar

Det finns också stora risker med att forcera fram ärendet utan att göra nödvändiga utredningar och konsekvensbeskrivningar. Socialtjänstförvaltningen påpekar i sitt tjänsteutlåtande att ett ersättningssystem för socialpsykiatri kräver ett omfattande arbete och inte kan konstrueras på samma sätt som för LSS-insatser. Även fungerande IT-system tar tid att bygga upp.

Ersättningssystemet måste presenteras innan det går att veta om det nya systemet ger rimliga ekonomiska förutsättningar för verksamheterna. Kommer det till exempel att utgå en ersättning för tomma platser för att öka konkurrensen och öka möjligheten för de köande att få en plats? Hur kommer ansvaret för kvalitetsuppföljningen att se ut? Hur ska kostnadsansvaret för transporterna till och från daglig verksamhet att lösas?

Reglerna för kösystemet behöver klagöras innan det är möjligt att avgöra om valfriheten kommer att bli reell eller endast kosmetika. Förslaget är mycket oprecist i denna avgörande fråga. Vilket kommer att gå först – behoven eller kötid? Kan behovet av att få bo nära föräldrarna få gå före en person som stått länge i kön och som kommer från en annan stadsdel? Vem ska slutligen avgöra vem som får platsen, biståndshandläggaren eller utföraren?

En person som behöver omsorg på grund av funktionsnedsättning kan långt ifrån alltid överblicka kvaliteten på ett stort antal företag. Alla har inte kraften eller förmågan att söka information eller använda e-tjänster eller snabbt fatta livsavgörande beslut. Omsorgen om personer med funktionsnedsättningar är så mångfacetterad att en renodlad marknadsmodell inte kan lösa unika behov av omsorg.

Möjligheten att välja kommunala alternativ är heller inte garanterad i det nya systemet. Vilka risker det kan medföra för beställarkompetens och insyn analyseras inte alls.

Bristen på gruppboendestäder och alternativt boende

Det största problemet med förslaget är att valfrihetssystemet enligt de borgerliga direktiven inte kommer att bli en framgångssaga eftersom det råder stor brist på särskilda boenden för personer med funktionsnedsättning. Boendena idag är redan fulla och det byggs allt för få nya. Förvaltningen konstaterar å ena sidan att det just är inom boendet som minst möjligheter till valfrihet finns, och å andra sidan slår de fast att ”antalet bostäder motsvarar långt ifrån efterfrågan”. Ett ”valfrihetssystem” riskerar därför att bli ett slag i luften.

Enligt förslaget ska man kunna ställa sig i kö till boenden över hela staden, men eftersom kvaliteten i boendena beror på sammansättningen av de boende ska några i kön ändå få gå före. Det kan i praktiken ta tiotals år innan en person får komma till det boende som hon eller han vill. Vad blir då egentligen skillnaden mot idag?

Den verkliga knäckfrågan blir om det nya systemet kan skapa fler boenden för att utbudet ska nå efterfrågan, och gärna mer därtill för att skapa reell möjlighet att välja. Redan idag upphandlas stora delar av omsorgen för personer med funktionsnedsättning, vilket inte har gjort att antalet boenden har ökat explosionsartat. Istället råder fortfarande akut brist på bostäder med särskild service.

För att stockholmarna med funktionsnedsättning ska få rätten att välja boende är det viktigaste att öka utbyggnaden av gruppboendestäder och alternativa boenden som passar exempelvis yngre personer i alla delar av staden. Utbyggnaden måste bedrivas i nära samverkan med brukarna, anhöriga och handikapporganisationerna så att boendet anpassas till de individuella behoven.

Staden måste också införa ett förstärkt samordnat ansvar för att få tillstånd ett övergripande perspektiv i planeringen och en bättre samordning av behovet av boenden för personer med mindre vanliga funktionsnedsättningar. Tyvärr verkar bostadsbristen kvarstå en längre tid, eftersom den borgerliga majoriteten inte ens har tagit fram en ny utbyggnadsplan, trots inventeringar om det stora behovet. Så länge det inte byggs tillräckligt med anpassade bostäder är det falsk marknadsföring att tala om valfrihet.

Bristar i boende och andra insatser för personer med psykisk funktionsnedsättning

Ett annat problem är att det idag är många personer med psykisk funktionsnedsättning som tvingas flytta mot sin vilja på grund av att den boendeform de behöver inte finns att tillgå i närheten av där de bor idag. Det är viktigt att inte bara beakta den klagandes synpunkter som syftar till att fler psykiskt funktionshindrade ska kunna flytta tillbaka till sin hemort, utan att också redovisa hur man ska lösa detta problem. Det är bekymmersamt att funktionsnedsatta personer inte får sitt boende löst av sin stadsdelsnämnd. En framtidsplanering för att flytta från HVB-hem till ett permanent boende finns idag bara för hälften av de boende. Ett socialt nätverk för varje enskild individ är en självklarhet och detta måste både stadsdelsnämnderna och socialtjänst-

nämnden ta hänsyn till. Denna problematik måste givetvis beaktas även i det föreslagna ”valfrihetssystemet”.

RSMH har framhållit att de känner sig trygga i vetskapen om att det är kommunen med sitt offentliga ansvar som tillgodoser de specifika behoven hos mentalt och socialt funktionsnedsatta personer. Deras erfarenhet är också att där biståndsbedömningen är integrerad i den samlade verksamheten fungerar det bäst. Detta riskerar tyvärr att rivas upp när socialpsykiatriens utförarverksamhet konkurrensutsätts.

Ett verkligt inflytande för personer med funktionsnedsättning

Vi är för rätten att få välja boende och stödverksamhet samtidigt som allt stöd måste ha en god kvalitet och präglas av trygghet och kontinuitet. Den genomgripande förändringen som planeras i Stockholm där alla verksamheter ska bjudas ut till upphandling skapar ingen frihet att välja för den enskilde. Ett verkligt inflytande för personer med funktionsnedsättning kräver att det alltid finns möjlighet att välja att ha kvar samma stöd som man en gång valt, men den rätten kommer att försvinna då allt ska upphandlas.

Ett verkligt inflytande kräver att det finns överskott av gruppboenden och dagliga verksamheter, men den rätten finns inte då ”valfrihetssystemet” inte ska få kosta och det därmed inte kommer att finnas lediga platser att välja på. Ett verkligt inflytande för psykiskt funktionshindrade kräver mycket flexibel resursanvändning, vilket endast kan uppnås om biståndsbedömning, boende, träfflokaler och arbetsverksamheter är samlade. Ett verkligt inflytande innebär att det finns kommunala alternativ i vars och ens närhet, men den möjligheten försvinner eftersom alla verksamheter ska upphandlas.

Vi vill i nära samverkan med handikapporganisationerna ta fram nya direktiv för att skapa förutsättningar för alla stockholmare med funktionsnedsättningar ska få rätt att välja boende, daglig verksamhet, sysselsättning och övrigt stöd som de behöver i så stor utsträckning som möjligt. För att nå dit behövs det först och främst byggas fler boenden med särskild service. I det arbetet är det viktigt att staden slutför det planerings- och rapportsystem som vår tidigare majoritet tog initiativ till och som gör att lediga platser kan överblickas såväl av brukaren som av handläggaren. Andra verktyg kan vara ett förmedlingssystem för sysselsättningstjänster inom socialpsykiatri, vilket också var ett arbete som startades under vår förra mandatperiod.

Särskilt uttalande gjordes av ordföranden Ulf Kristersson m.fl. (m), ledamoten Lena Kling (fp) och ledamoten Dikran Dison (kd) enligt följande.

Införande av ett valfrihetssystem för personer med funktionsnedsättning är en viktig milstolpe i arbetet med att ge alla stockholmare lika stora möjligheter att leva sina liv utifrån varje individs egna förutsättningar och önskemål.

Människor som på grund av funktionsnedsättningar har behov av någon form av stöd och personlig assistans är på ett påtagligt sätt beroende av andra människor. Det handlar exempelvis om att ha anställda i sitt hem. Det är då särskilt viktigt att man själv har möjlighet att bestämma vem det är som kommer till ens hem och på vilket

sätt stödet är utformat. Respekten för den personliga integriteten måste vara hög och de etiska aspekterna är avgörande. Trygghet och kontinuitet är viktiga faktorer som spelar in.

Valet ska utgå från brukarens önskemål och behov och därmed vara individuellt anpassat. Någon begränsning till en viss stadsdel ska inte få finnas och när man inte är nöjd ska man kunna byta utförare.

Genom införande av ett valfrihetssystem sätter vi också fokus på området och ökar intresset för nya aktörer delta och att utveckla utbudet. Målet är att det ska finnas ett rikt utbud av inriktningar och att de enskilda individernas valfrihet leder till att både offentlig och privata utförare blir mer lyhörda för stockholmarnas önskemål och krav.

Berörda handikapporganisationer ska ges fortsatt möjlighet att vara delaktiga i den kommande processen. Goda synpunkter och erfarenheter ska tas tillvara och den enskildes inflytande ska ledstjärnan i ett valfrihetssystem.

Uppföljningsarbetet är viktigt. Tydliga riktlinjer måste utarbetas för hur förmedlingen av lediga platser ska ske och att de olika aktörernas roller måste vara klart definierade. Riktlinjer om avtalstider och kvalitetskrav ska tas fram i samråd med berörda handikapporganisationer.

Framtagande av ett system för insatser enligt SoL är komplicerat och kräver därför mer tid än för LSS och det finns inga tydliga och bra exempel att hämta utvärderade erfarenheter från föregångare som kan dela med sig av sina erfarenheter. Införandet av valfriheten för funktionshindrade bör därför införas i två steg. De båda systemen bör dock utformas så att de överensstämmer med varandra så långt som möjligt.