Stockholm 2010-01-12

Socialborgarråd Ulf Kristersson
Stadshuset
105 35 Stockholm

Valfrihetssystem inom omsorg enligt LSS

Vi är ett nätverk av representanter för små och stora aktörer som anlitas av Stockholms stad inom omsorg om personer med funktionsnedsättning som får stöd enligt LSS. Du träffade några av oss vid ett möte den 27 november, och vi ingår även i det branschråd som du träffar vid mötet den 18 januari. Inför mötet vill vi gärna berätta lite kring hur vi som utförare ser på vissa frågor och även lägga fram några konkreta förslag. Vi vill som ansvarstagande utförare vara delaktiga och konstruktiva i en, som vi ser det, nödvändig process för att utveckla och förbättra pengsystemet. I bilagan till detta brev har vi mer utförligt utvecklat förslagen.

Vi stödjer ett valfrihetssystem i Stockholm inom LSS-området. Ett pengsystem ger rätt utformat brukarna större makt över sina liv, och möjlighet att välja insatser och service som motsvarar de egna behoven. I det system som gäller i Stockholm från 1 januari 2010 finns dock ett antal allvarliga barnsjukdomar som behöver ses över. Annars finns risk att reformen får negativa konsekvenser för ett stort antal brukare med kraftigt försämrad livskvalitet som följd.

En grundläggande utmaning är att systemet för bedömning av nivån på den enskildes behov inte får hamna i konflikt med rättighetslagen LSS. Stockholm har valt en modell med ett centralt bedömningskansli, som beslutar schablonmässigt om behoven utan att ha kännedom om, och utan att träffa, de enskilda brukarna. Den centrala bedömningen kan heller inte överklagas. Länsstyrelsen har inlett en granskning kring detta. Vi menar att bedömningssystemet måste anpassas så att brukarnas rätt till en individuell bedömning av omsorgsbehovet garanteras. Centraliseringen måste ersättas med en decentralisering till stadsdelarna som känner de enskilda och deras behov.

Det bedömningsinstrument kansliet använder fungerar inte för bedömningar på individnivå. Efter kansliets nivåbedömningar av de invånare i Stockholms stad som har rätt till stöd enligt LSS kan vi konstatera att flera grupper av brukare drabbats mycket negativt av bedömningarna. Exempelvis har personer med neuropsykiatriska diagnoser som aspergers syndrom och autism i ett flertal fall fått sin ersättning sänkt med 30, och i vissa fall ända upp till 60 procent. Detta får flera allvarliga konsekvenser som äventyrar hela valfrihetssystemet. För brukarna blir följden en kraftigt minskad daglig verksamhet som bara kan tillfredsställa enkla omsorgsbehov

och som mer liknar förvaring än personlig utveckling. För de små privata aktörer som driver dagliga verksamheter av hög kvalitet riskerar följden att bli utslagning eftersom ekonomin inte går ihop.

Dessa skevheter har som du känner till uppmärksammats av medier i Stockholm vilket har skapat stor oro och upprördhet hos många brukare och deras anhöriga. Vi är övertygade om att du delar vår önskan om att snabbt få en samlad lägesbild kring reformens effekter.

Vi menar att Stockholms stad omgående måste ta initiativ till en grundlig konsekvensanalys som utreder vilken effekt pengsystemet får på kvaliteten i LSS-verksamheterna, både i de kommunala och i de fristående verksamheterna. Vi märker att systemet i dag premierar omfattande insatser av låg kvalitet och bestraffar insatser som är effektiva och av hög kvalitet. Systemet är därmed kostnadsdrivande mot insatser av lägre kvalitet. Analysen måste också ge en samlad bild kring de ekonomiska effekterna. Syftet är ju inte att reformen ska leda till besparingar inom LSS-verksamheterna utan ge valfrihet till brukarna.

Intentionerna med LSS-lagen är ju att den enskilde har rätt till omsorg och verksamhet av hög kvalitet som är långsiktig och som så långt möjligt lever upp till portalparagrafens målsättning: *…att den enskilde får möjlighet att leva som andra.* Att införa ett pengsystem inom ett område där brukarna som grupp har så varierande behov, och varje enskild person har behov som skiftar över tid, är därför en mycket grannlaga uppgift. Systemet måste ge brukaren långsiktig trygghet och vara flexibelt. Stockholms stads pengsystem är tyvärr alltför fyrkantigt för att kunna leva upp till detta. Ett konkret exempel är att LSS-handläggarna i stadsdelsförvaltningarna tidigare kunnat ta beslut om ökade insatser under en begränsad period som syftar till en positiv utveckling för den enskilde, exempelvis att klara av ett eget boende. Pengsystemet ger inte möjlighet till sådana punktinsatser som förutom utveckling för den enskilde dessutom sänker kostnaderna på längre sikt.

Konsekvensanalysen behöver också klargöra konkurrensvillkoren mellan de kommunala och de privata verksamheterna. Ett uttalat syfte med reformen är ju att konkurrens på lika villkor för utförarna ska stimulera till bättre kvalitet och effektivitet. Eftersom vi ännu saknar en redogörelse för de kommunala verksamheternas kostnader går det inte i dag att säga om det verkligen råder lika villkor.

Vi vill utifrån våra djupa kunskaper om vård och omsorg inom LSS-området bidra på ett positivt sätt till förbättringar av Stockholms stads pengsystem. En kontinuerlig och konstruktiv dialog är därför mycket viktig. Det nybildade branschrådet som består av oss utförare och socialtjänsten och arbetsmarknadsförvaltningen är ett alldeles utmärkt forum för dessa frågor. Vi föreslår därför att branschrådet permanentas. Vi behöver då finna former för hur diskussion och ställningstaganden från rådet ska nå fram till relevanta beslutsfattare inom staden. Vi kan diskutera detta närmare vid mötet den 18 januari.

Med vänlig hälsning



Anneli Löfberg
Conexi

Christina Grell
Attendo Care



Per-Arne Fijal
Solåkrabyn

Rebecca
Resursteamet



Stefan Lahti
Misa

Kenth Ehliasson
Carema



Michael Creutz
Enigma

Eva Henriksson
Utvecklingspedagogik



Bo Karlberg
Avenira Center

Saila Ström
Solhagagruppen



Göran Fredriksson
Frösunda

Bilaga: *Förslag kring utveckling pengsystem inom LSS-området*

1. Branschrådet

Det nybildade branschrådet som består av oss utförare och socialtjänsten och arbetsmarknadsförvaltningen är ett alldeles utmärkt forum för kontinuerlig diskussion och problemlösning av frågor av det slag som alltid dyker upp i ett nytt system. Vi föreslår att branschrådet permanentas. Det är viktigt att rådet inte blir en diskussionsklubb utan ett organ som får en rådgivande ställning vars ställningstaganden verkligen når fram till relevanta beslutsfattare.

2. Konsekvensanalys

Stockholms stad behöver snarast ta initiativ till en grundlig konsekvensanalys som utreder vilka effekter pengsystemet får. Analysen bör omfatta följande delar:

2.1 KVALITET

Vi anser att biståndshandläggarna måste göra en kartläggning som jämför varje enskild brukares behov med beslutet från det centrala biståndskansliet. Detta utgör en grund för en analys kring hur pengsystemets omfördelning påverkar det stöd den enskilde brukaren får och kvaliteten på dessa insatser. Hur ska brukare som fått kraftigt minskad peng kunna få fortsatt stöd och omsorg som motsvarar behoven?

En uppenbar brist med det mätinstrument biståndskansliet använder inför sina beslut är att det mäter det stöd brukaren får just vid mättillfället. Detta innebär att brukare som får omsorg vid dåligt fungerande verksamheter med hög personaltäthet och därmed högre kostnader får en högre peng. Brukare vid verksamheter med hög kvalitet som präglas av lugn får en lägre peng. Risken är därmed uppenbar att pengsystemet premierar låg kvalitet, och att systemet dessutom saknar incitament att höja kvaliteten. Analysen ska ge svar på hur dessa skevheter ska undvikas.

En av de viktigaste faktorerna för en hög kvalitet inom LSS-området är att skapa så homogena grupper av brukare som möjligt. Detta ger större möjlighet för den enskilde brukaren att utvecklas. Samtidigt innebär valfriheten att brukare kan komma att välja verksamheter som egentligen inte passar just den personen, beroende på att de övriga inte ”passar ihop” med brukaren. För exempelvis ett vuxenboende kan detta få stora konsekvenser då placeringen ofta gäller mycket lång period. Analysen bör adressera hur pengsystemet på detta sätt påverkar kvaliteten.

2.2 EKONOMI

Vi utförare kan konstatera att pengsystemet innebär kraftiga omfördelningar mellan brukare. Det saknas dock en övergripande beräkning kring de samlade kostnaderna för LSS-området. Det behövs en jämförelse av de beräknade kostnaderna för 2010 jämfört med föregående år. Vi utgår från att pengsystemet i sig inte ska innebära en

besparing på området, men vi efterlyser mer genomskinlighet kring ekonomisk redovisning.

2.3 KONKURRENSVILLKOR

Konsekvensanalysen behöver också klargöra konkurrensvillkoren mellan de kommunala och de privata verksamheterna. Ett uttalat syfte med reformen är ju att konkurrens på lika villkor för utförarna ska stimulera till bättre kvalitet och effektivitet. Eftersom vi ännu saknar en redogörelse för de kommunala verksamheternas kostnader går det inte i dag att säga om det verkligen råder lika villkor.

2.4 AFFÄRSVILLKOR

Vi är mycket bekymrade över de affärsvillkor som ligger till grund för avtalen med utförarna. Stockholms stad har tillämpningar som står i strid med andra regelverk som företagen måste leva upp till. Konsekvenserna av dessa måste analyseras. Ett konkret exempel är att en avbokning som sker senast två dagar före en bokad vistelse inte ger någon ersättning alls. Samtidigt måste företaget enligt gällande kollektivavtal ha 14 dagars framförhållning när det gäller personalens schema. Ett annat exempel som gäller korttidsvistelse för vuxna är regeln att närvaro mindre än 24 timmar automatiskt ger halverad ersättning. Konsekvensen av detta är att alla vardagar får halverad ersättning. För barn- och ungdomsboende med identisk närvaro tillämpas inte denna princip. Den här typen av inkonsekvens och krockar med annan lagstiftning medför att möjligheterna för utförare att bedriva god verksamhet kraftigt minskar.

3. Decentralisering

Det centrala bedömningskansliet har mycket liten, och i de flesta fall ingen alls, personkännedom om de enskilda brukarna. Detta innebär att det i pengsystemet saknas möjlighet att som i dag ha en fortlöpande dialog kring den enskilde med LSS-handläggarna på stadsdelsförvaltningarna som har kunskap om de enskilda brukarna. Det är inom LSS-området viktigt att ha en flexibilitet som innebär att man kan trappa upp eller ned insatser när behoven skiftar.

Det kan exempelvis handla om att gemensamt komma fram till att det är en god investering att sätta in mer resurser under en begränsad period som syftar till en positiv utveckling för den enskilde, exempelvis att en person i ett gruppboende med stöd och träning på sikt kan klara av ett eget boende. Förutom den personliga utvecklingen sänker det kostnaderna över en längre period.

Vi menar att den centralisering som skett är mycket olycklig. LSS-handläggarna i stadsdelarna har i dag de bästa kunskaperna om de enskilda brukarna och denna kunskap måste kunna tas tillvara inom pengsystemet. Vi anser att en decentralisering måste ske som ger LSS-handläggarna större inflytande över stöd och insatser till brukarna.

4. Nivåbedömningsinstrumentet

Det mätinstrument Stockholms stad använder för att bestämma nivån på det stöd brukaren har rätt till har uppenbara och allvarliga brister:

- Har otillräcklig kvalitet för att bestämma ersättningen på individnivå
- Mäter inte behovet av insatser utan vilka insatser som ges vid mättillfället
- Premierar mycket insatser av låg kvalitet – straffar välfungerande enheter

4.1 Otillräcklig kvalitet

Nivån bestäms i dag efter en kort intervju som bedömningskansliet gör med personal som arbetar med den enskilde. Vi kan nu konstatera att detta är ett alltför trubbigt instrument för att fungera på individnivå. Inom vissa grupper med autism eller andra neuropsykiatriska diagnoser har instrumentet svårt att träffa rätt med dramatiska omfördelningar som följd.

Eftersom beslutet inte går att överklaga saknas också möjligheter att hantera och tillrättalägga orimligheter som uppstår. Vi välkomnar därför Länsstyrelsens granskning kring överklagandemöjligheten. Men vi menar också att Stockholms stad förutsättningslöst måste utreda hur mätinstrumentet kan förbättras och hur LSS-handläggarnas kunskaper om de enskilda bättre tas tillvara.

4.2 Mäter insatser vid mättillfället

Det som mäts är vilka insatser som den enskilde får vid mättillfället. Eftersom behoven kan skifta kraftigt är risken uppenbar att detta leder till en felaktig nivåbedömning. Insatsen vid mättillfället kan vara av tillfälligt slag och behöver inte alls överensstämma med de behov brukaren har på längre sikt.

Det finns ingen möjlighet för den enskilde, dennes föräldrar eller annan företrädare, att yttra sig om hur den insats som ges vid mättillfället fungerar. Det saknas också möjlighet att ta in andra synpunkter från exempelvis en läkare eller annan expert.

4.3 Premierar låg kvalitet

Genom att mätinstrumentet endast mäter de insatser som utförs vid mättillfället innebär detta att en brukare som får omsorg vid en dåligt fungerande enhet med mycket personal genererar en högre peng. Välfungerande och effektiva enheter bestraffas med lägre peng för de brukare som får omsorg.

Detta är ett systemfel som måste rättas till.

/slut