

Handläggare
Hanna Rossetti
Telefon: 08-508 25 911

Till
Socialnämnden
2021-05-25

Möjligheter och konsekvenser av att myndighets- och kostnadsansvar inte byter stadsdelsnämnd i samband med flytt av brukare

Redovisning av budgetuppdrag

Förvaltningens förslag till beslut

1. Socialnämnden godkänner redovisningen av budgetuppdrag Möjligheter och konsekvenser av att myndighets- och kostnadsansvar inte byter stadsdelsnämnd i samband med flytt av brukare.
2. Ärendet överlämnas till kommunstyrelsen.

Fredrik Jurdell
Socialdirektör

Veronica Wolgast Carstorp
Avdelningschef

Sammanfattning

I budget 2021 fick socialnämnden i uppdrag att i samarbete med kommunstyrelsen utreda möjligheter och konsekvenser av att myndighets- och kostnadsansvar inte byter stadsdelsnämnd i samband med flytt av brukare.

Ärendeansvaret för personer som bor i en bostad med särskild service enligt 9 § 9 LSS (gruppbofastad eller servicebofastad) regleras i riktlinjer för ärendeansvar mellan stadsdelsnämnderna inom individ- och familjeomsorgen, omsorgen om äldre personer och personer med funktionsnedsättning¹.

Nuvarande riktlinjer innebär att när en person som tillhör LSS personkrets 1 eller 2 beviljas bostad med särskild service för vuxna enligt LSS och flyttar till en gruppbofastad eller servicebofastad i en annan stadsdel behåller den beslutande stadsdelsnämnden ansvaret

¹ Riktlinjer för ärendeansvar mellan stadsdelsnämnderna inom individ- och familjeomsorgen, omsorgen om äldre personer och personer med funktionsnedsättning KF, februari 2017 Dnr: 3.1.1-264/2017

för ärendet i tre månader efter inflyttningsdatumet. Därefter övergår ärendeansvaret till den nya stadsdelsnämnden. Det bibehållna ärendeansvaret innebär att även ansvaret för kostnaden kvarstår hos den beslutande stadsdelsnämnden i tre månader. Ett undantag från ovanstående avser när avtal om köp av plats tecknas med utförare i enskild regi utanför LOV i en annan stadsdel. I dessa fall behåller placerande stadsdelsnämnd ärendeansvaret och kostnadsansvaret utan tidsbegränsning.

En ändring av ärendeansvaret skulle innebära både positiva och negativa konsekvenser för enskilda brukare, beställare och utförare. Många stadsdelsnämnder skulle behöva ändra på arbetsrutiner vilket skulle kunna påverka ett upparbetat samarbete mellan beställare och utförare. Ett ändrat ärendeansvar skulle innebära fler och längre resor för biståndshandläggarna samt fler olika kontakter mellan beställare och utförare. Samtidigt skulle ett ändrat ärendeansvar till viss del minska det dubbla administrativa arbete som uppstår inför samt vid överlämning av ett ärende. Behovet av interndebitering mellan stadsdelsnämnderna skulle minska och även risken för tvister i samband med ärendeöverföringar skulle minska. Nuvarande riktlinjer kan innebära en ojämn fördelning av kostnader mellan stadsdelsnämnderna beroende på hur många bostäder med särskild service som byggs i respektive stadsdel. En ändring av ärendeansvaret skulle innebära att stadsdelsnämnderna ansvarade för verkställigheten i samtliga ärenden avseende bostad med särskild service som de beslutat om. Detta skulle enligt förvaltningen kunna bidra till att det blev lättare för beställarenheterna att planera sin verksamhet och sin ekonomi. Det skulle även bidra till en högre kontinuitet för enskilda brukare och känslig information skulle inte behöva flyttas mellan stadsdelsnämnderna i samband med flytt.

Sammanfattningsvis ser förvaltningen att det kan finnas flera fördelar med en ändring av ärendeansvaret på så sätt att myndighets- och kostnadsansvar inte byter stadsdelsnämnd i samband med flytt av brukare. Vid en eventuell ändring bör det dock utredas vidare hur detta ska formuleras i stadens riktlinjer för ärendeansvar mellan stadsdelsnämnderna samt vad som ska gälla i olika situationer med hänsyn till andra punkter i riktlinjerna.

Bakgrund

Nuvarande riktlinjer för ärendeansvar mellan stadsdelsnämnderna antogs i mars 2014 och reviderades senast februari 2017.

Riktlinjerna reglerar principerna i Stockholms stad om fördelning av individärenden enligt socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), dels mellan stadsdelsnämnderna dels socialnämndens Enheten för hemlösa. Riktlinjerna omfattar ärenden inom individ och familjeomsorgen,

omsorgen om äldre personer och personer med funktionsnedsättning. Utgångspunkten för dessa riktlinjer är ett sammanhållet ansvar om en person i staden. Vid tillämpning av riktlinjerna ska alltid personens behov sättas i främsta rummet. Riktlinjerna för ärendeansvar mellan stadsdelsnämnderna är för närvarande under revidering.

Frågan om ärendeansvaret för personer som bor i bostad med särskild service enligt 9 § 9 LSS har lyfts och diskuterats vid flera tillfällen i stadens chefsnätverk. Det finns olika åsikter gällande om en ändring bör ske eller inte. Av Boendeplan 2020-2030² framgår att få stadsdelsnämnder planerar bostäder med särskild service för de brukare som har störst stödbehov. Boendeplanen visar att stadsdelsnämnderna planerar och beställer flest bostäder med särskild service för personer med normala tillgänglighetsbehov eller servicebostad. I dessa bostäder placeras inte personer med de största behoven. Det framgår även av boendeplanen att det har framkommit ett flertal synpunkter på att nuvarande riktlinjer för ärendeansvar hämmar utbyggnaden och förmedlingen av bostäder med särskild service. För målgruppen inom LSS övergår ansvaret för personen som flyttar till bostad med särskild service till den stadsdel som bostaden ligger i. Det kan betyda att en stadsdelsnämnd med nybyggda gruppboendestäder övertar vissa kostnader från andra stadsdelsnämnder som de inte blir kompenserade för genom stadens ersättningssystem. För målgruppen inom SoL behåller den stadsdelsnämnd som gör placeringen ansvaret för personen även efter flytt till en bostad med särskild service. I boendeplanen lyfts att ett sätt att öka benägenheten att starta nya boenden skulle kunna vara att låta ärendeansvaret ligga kvar hos placerande stadsdelsnämnd. Det finns både för- och nackdelar med en sådan ändring. En utredning av detta skulle kunna ge en fingervisning om vilken hantering som bäst gynnar både den enskilde och utbyggnaden av bostäder.

Samtliga stadsdelsnämnder har haft möjlighet att inkomma med synpunkter gällande vilka konsekvenser en förändring av ärendeansvaret skulle få. Frågan har även diskuterats på stadens referensgrupp för intresseorganisationer inom området funktionsnedsättning.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor i samråd med stadens juridiska avdelning och stadsledningskontoret. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet den 19 maj och funktionshinderrådet har haft möjlighet att behandla ärendet den 20 maj.

² Boendeplan 2020-2030 Dnr: 3.1.1-689/2019 s.51-52

Ärendet

Socialnämnden ska inom ramen för budget 2021 i samarbete med kommunstyrelsen utreda möjligheter och konsekvenser av att myndighets- och kostnadsansvar inte byter stadsdelsnämnd i samband med flytt av brukare.

Av nuvarande riktlinjer för ärendeansvar mellan stadsdelsnämnderna framgår att ärendeansvaret för bostad med särskild service enligt LSS skiljer sig åt från ärendeansvaret för bostad med särskild service enligt SoL.

När en person som tillhör LSS personkrets 1 eller 2 beviljas bostad med särskild service för vuxna enligt LSS och flyttar till en gruppboende eller serviceboende i en annan stadsdel behåller den beslutande stadsdelsnämnden ansvaret för ärendet i tre månader efter inflyttningsdatumet. Därefter övergår ärendeansvaret till den nya stadsdelsnämnden. Den inflyttande stadsdelsnämnden ansvarar för att fatta nytt beslut innan ärendeansvaret upphör hos den utflyttande stadsdelsnämnden. Den utflyttande stadsdelsnämndens ärendeansvar kvarstår tills dess att den inflyttande stadsdelsnämndens beslut börjar gälla. Det bibehållna ärendeansvaret innebär att även ansvaret för kostnaden kvarstår hos den beslutande stadsdelsnämnden i tre månader. Den stadsdelsnämnd som beslutat om insatsen ska registrera ersättningsnivån vid inflyttningen.

Den praktiska hanteringen av kostnadsansvaret regleras genom interndebering mellan berörda stadsdelsnämnder. Vid mättillfället under närmast följande halv- eller helårsskifte, ska den inflyttande stadsdelsnämnden registrera ersättningsnivån. Ett undantag från ovanstående är när den beslutande stadsdelsnämnden träffar avtal om köp av plats med en utförare i enskild regi som inte är ansluten till stadens valfrihetssystem och vars boende är beläget inom en annan stadsdelsnämnds område. I dessa fall behåller den beslutande stadsdelsnämnden både ärendeansvaret och kostnadsansvaret utan tidsbegränsning³.

Inom äldreomsorgen behåller den biståndsbeslutande stadsdelsnämnden ansvaret för personer som beviljats boende eller korttidsboende i särskilt boende (servicehus, gruppboende, vård – och omsorgsboende eller motsvarade) så länge biståndsbehovet kvarstår. Uppkommer behov av flytt till särskilt boende med högre

omvårdnadsnivå t.ex. från korttidsboende eller servicehus till vård- och omsorgsboende, svarar den biståndsbeslutande nämnden för omprövning och nytt biståndsbeslut. I biståndsbeslutande nämnds åtagande ingår även beslut och kostnadsansvar för riksfärdtjänst och färdtjänst. Övrig handläggning, ekonomiskt bistånd m.m. övergår till inflyttningsnämnden.⁴

Inom socialpsykiatri behåller den biståndsbeslutande stadsdelsnämnden ansvaret för personer som beviljats boende eller korttidsboende (bostad med särskild service, stödboende eller annan form av biståndsbedömt boende) så länge biståndsbehovet kvarstår. Uppkommer behov av flytt till annat boende svarar den biståndsbeslutande nämnden för omprövning och nytt biståndsbeslut.⁵

Ärendeansvaret för personer som bor i bostad med särskild service enligt SoL inom området funktionsnedsättning hanteras i likhet med ärendehantering för bostäder med särskild service enligt SoL inom socialpsykiatri samt bostad med särskild service enligt LSS utanför LOV.

Antal bostäder med särskild service enligt 9 § 9 LSS inom LOV

Antal bostäder med särskild service varierar mellan stadsdelsnämnderna. I tabellen nedan presenteras antal enheter per nämnd.

Nämnd	Antal enheter (servicebostad och gruppboende) enligt LSS inkl. privata i LOV
Rinkeby-Kista	15
Spånga-Tensta	6
Hässelby-Vällingby	14
Bromma	15
Kungsholmen	13
Norrmalm	12
Östermalm	8
Södermalm	24
Enskede-Årsta-Vantör	22

⁴ Riktlinjer för ärendeansvar mellan stadsdelsnämnderna inom individ- och familjeomsorgen, omsorgen om äldre personer och personer med funktionsnedsättning KF, februari 2017 Dnr: 3.1.1-264/2017 punkt 5.1.2

⁵ Riktlinjer för ärendeansvar mellan stadsdelsnämnderna inom individ- och familjeomsorgen, omsorgen om äldre personer och personer med funktionsnedsättning KF, februari 2017 Dnr: 3.1.1-264/2017 punkt 5.1.3

Skarpnäck	16
Farsta	13
Hägersten-Älvsjö	28
Skärholmen	11

Källa: Stadsdelsregionernas boendeplaner 2021

Förmedling av bostäder

Arbetsgruppen Bedömning och förmedling är den del inom socialförvaltningen som har uppdraget att förmedla bostad med särskild service. Förmedlingen av bostäder för personkrets 1 och 2 enligt LSS sker i stadens eget bestånd samt om privata utförare upphandlats enligt lagen om valfrihet (LOV). Stadsdelsnämnderna anmäler brukarens val via en intresseanmälan i stadens sociala system. I de fall bedömnings- och förmedlingsgruppen inte kan hitta en lämplig utförare som motsvarar den enskildes behov sker förmedlingen via stadsdelsnämnden själv. Det sker då till utförare utanför LOV. Förmedlingsgruppen arbetar för att så långt som möjligt erbjuda enskilda brukare en bostad i det egna stadsdelsområdet alternativt närliggande stadsdelsområden.

Det skiljer sig åt mellan stadsdelsnämnderna avseende hur många ärenden som har tagits emot från andra stadsdelsnämnder respektive lämnats över till andra stadsdelsnämnder. De siffror som finns tillgängliga är hämtade från Bedömnings- och förmedlingsgruppens arbetsdokument för matchningsstatistik 2017-2019. Enligt Bedömnings- och förmedlingsgruppens matchningsstatistik förmedlades 121 bostäder med särskild service år 2017 varav 49 lägenheter gick till brukare som tillhörde en annan stadsdelsnämnd. År 2018 förmedlades 101 bostäder med särskild service varav 43 lägenheter gick till brukare som tillhörde en annan stadsdelsnämnd. År 2019 förmedlades 122 bostäder med särskild service varav 66 lägenheter gick till brukare som tillhörde en annan stadsdelsnämnd.

I tabellen nedan redovisas antal ärenden som tagits emot från andra stadsdelsnämnder under perioden 2017-2019.

Nämnd	2017	2018	2019
Rinkeby-Kista	9	2	7
Spånga-Tensta	0	1	4
Hässelby-Vällingby	2	4	6
Bromma	2	1	4
Kungsholmen	7	4	6
Norrmalm	1	9	15
Östermalm	3	0	0

Södermalm	3	9	4
Enskede-Årsta-Vantör	4	4	3
Skarpnäck	3	3	5
Farsta	6	4	2
Hägersten-Älvsjö	5	1	3
Skärholmen	4	1	7
TOTALT	49	43	66

Källa: Matchningsstatistik från bedömnings- och förmedlingsgruppen

I tabellen nedan redovisas antal ärenden som lämnats över till andra stadsdelsnämnder under perioden 2017-2019.

Nämnd	2017	2018	2019
Rinkeby-Kista	0	1	5
Spånga-Tensta	2	0	3
Hässelby-Vällingby	5	7	7
Bromma	7	5	9
Kungsholmen	1	1	1
Norrmalm	5	1	1
Östermalm	1	0	2
Södermalm	5	6	10
Enskede-Årsta-Vantör	8	6	7
Skarpnäck	7	2	2
Farsta	4	4	4
Hägersten-Älvsjö	4	5	15
Skärholmen	0	5	0
TOTALT	49	43	66

Källa: Matchningsstatistik från bedömnings- och förmedlingsgruppen

Ärendeöverföring mellan stadsdelsnämnderna

Som beskrivits ovan innebär nuvarande riktlinjer att den beslutande stadsdelsnämnden behåller ansvaret för ärendet i tre månader efter inflyttningsdatumet. Därefter övergår ärendeansvaret till den nya stadsdelsnämnden.

I samband med att ärendeansvaret övergår till den nya stadsdelsnämnden avslutas den enskildes personakt på den placerande stadsdelsnämnden och en ny personakt startas hos den nya stadsdelsnämnden. Kopior av aktuella handlingar så som senaste utredning, beslut och aktuella intyg överlämnas till den nya stadsdelsnämnden efter samtycke från den enskilde. För att säkerställa att den enskilde har en fungerande boendesituation

genomförs ofta ett gemensamt möte innan den nya stadsdelsnämnden tar över ärendeansvaret.

Arbetsfördelning

Flera stadsdelsnämnder uppger att de har ett arbetssätt som innebär att en biståndshandläggare har ärendeansvaret för samtliga brukare som bor i en bostad med särskild service. Syftet med ett sådant arbetssätt uppges vara att minska antalet kontakter mellan handläggare och personal på olika boenden samt att biståndshandläggaren har möjlighet att samordna individuppföljningar

Juridiska förutsättningar

Enligt folkbokföringslagen anses en person som huvudregel som bosatt på den adress där denne regelmässigt tillbringar eller antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila⁶. Boendeformen är av underordnad betydelse. Det kan t.ex. röra sig om bostad med särskild service enligt SoL eller LSS för vuxna. En ändring av ärendeansvaret för personer som bor i bostad med särskild service enligt LSS skulle innebära att myndighetsansvaret stannar kvar hos den placerande stadsdelsnämnden samtidigt som den enskilde är folkbokförd i ett annat stadsdelsområde. Ändrad folkbokföring till ett annat stadsdelsområde utgör dock inget rättsligt hinder för ett bibehållet ansvar. Ett bibehållet ärendeansvar tillämpas redan idag i de fall då den enskilde flyttar till en bostad med särskild service enligt SoL eller en bostad med särskild service enligt LSS som inte ingår i stadens valfrihetssystem.

Ekonomiska förutsättningar

Enligt nuvarande riktlinjer för ärendeansvar övergår ansvaret för en person som flyttar till bostad med särskild service till det stadsdelsområde där bostaden är belägen. Det innebär att även kostnaderna för beviljade insatser övergår till den nya stadsdelsnämnden.

Fast anslag

Det fasta anslaget fördelas i budget till stadsdelsnämnderna. Ingen budgetjustering sker under innevarande år. Resurserna inom det fasta anslaget fördelas generellt för mindre omfattande insatser som hemtjänst enligt SoL/personlig assistans enligt LSS understigande 90 timmar per månad, ledsagarservice, kontaktperson och samt övriga insatser enligt SoL. Detta anslag är oförändrat under året och stadsdelsnämnderna kan inte själva påverka de kriterier som

⁶ Se 7 § folkbokföringslag (1991:481).

anslaget fördelas efter. Det fasta anslaget fördelas utifrån följande fyra kriterier:

- Andel personer med handikappersättning
- Andel personer med vårdbidrag
- Andel personer med assistansersättning enligt SFB
- Andel personer under 65 år med färdtjänst

Prestationsrelaterat anslag

De prestationsrelaterade verksamheterna som ingår i ersättningsnivåsystemet är bostad med särskild service för vuxna, daglig verksamhet, bostad med särskild service för barn och ungdom inkl. familjehem, korttidshem samt korttidstillsyn. För prestationsrelaterade verksamheter avseende LSS personkrets 1 och 2, finns för varje LSS-insats i resursfördelningssystemet en fastställd schablon. Därutöver finns nivåersättningar som baseras på den enskildes behov. Under innevarande år görs en justering av resurserna som baseras på ett genomsnitt av antal biståndsbedömda personer vid två avstämningstillfällen, den 31 mars och den 26 augusti. Hänsyn tas dels till förändringar av antalet personer och dels efter förändringar av nivåersättningar. Om fastställda kriterier uppfylls kan stadsdelsnämnderna även erhålla ersättning efter särskild redovisning.

Tremånadersregel för ärendeansvar för bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS

Nedan följer en beskrivning av ett ärendes gång med tillämpning av en s.k. tremånadersregel för ett ärende som avser boende för vuxna enligt 9 § 9 LSS. Genom tremånadersregeln regleras ansvar för ärende och kostnader mellan stadsdelsnämnder.

A= beställande stadsdelsnämnd

B= inflyttande stadsdelsnämnd 1

C= inflyttande stadsdelsnämnd 2

- Den enskilde ansöker om och beviljas bostad med särskild service för vuxna enligt LSS i gruppboendestad den 6 augusti av stadsdelsnämnd A.
- Efter matchning av enheten för bedömning och förmedling kan en plats i en gruppboendestad i stadsdelsnämnd B:s egen regi erbjudas, som den enskilde accepterar. Inflyttning sker den 19 augusti.
- Preliminär omsorgsnivå (3 mån) registreras den 19 augusti i stadsdelsnämnd A.

- Vid den generella nivåmätningen den 26 augusti registreras den preliminära nivån i stadsdelsnämnd A som därmed kommer att få nivåersättning från stadens resursfördelningssystem för tiden den 1 juli – 31 dec.
- Stadsdelsnämnd A behåller ansvaret för ärendet och för kostnaden i tre månader.
- Tre månader efter inflyttning övergår ansvaret för ärendet och för kostnaden till stadsdelsnämnd B som då registrerar ett nytt beslut.
- Eftersom stadsdelsnämnd A har tilldelats nivåersättningen ska stadsdelsnämnd B efter att ha övertagit ärendeansvaret interndebitera A för kostnaden resterande del av året.
- Vid nästa nivåmätning den 31 mars registreras ersättningsnivån i stadsdelsnämnd B, som därmed kommer att få nivåersättning för tiden den 1 januari-30 juni.

Ett undantag från ovanstående avser när avtal om köp av plats tecknas med utförare i enskild regi utanför LOV i en annan stadsdel. I dessa fall behåller stadsdelsnämnd A ärendeansvaret och kostnadsansvaret utan tidsbegränsning. Nivån registreras alltid av stadsdelsnämnd A och inte av den stadsdelsnämnd där boendet är beläget.

Om inflyttning till boende för vuxna enligt LSS i annan stadsdel måste avbrytas

Exempel: Två veckor efter inflyttning står det klart för alla parter att boendet, trots noggrann matchning, inte alls fungerar för den enskilde. Situationen är akut och går endast att lösa genom ett nytt boende. I avvaktan på boendefrågan löses bor den enskilde kvar i stadsdel B med oförändrad ansvarsfördelning mellan stadsdelsnämnd A och B, även efter tre månader. Fr.o.m. den 15 oktober kan den enskilde, efter att enheten för bedömning och förmedling hittat en ny plats, flytta in i en gruppboende i stadsdel C.

- Omsorgsnivå (3 mån) registreras den 15 oktober av beslutande stadsdelsnämnd A, dvs. inte av stadsdelsnämnd C där boendet finns.
- Ingen ny nivåersättning betalas ut för tiden fram till årsskiftet.
- Stadsdelsnämnd A behåller ansvaret för ärendet och kostnaden i tre månader från och med inflyttningsdatumet.

- Därefter, från och med den 15 januari, övergår ärende- och kostnadsansvaret till stadsdelsnämnd C. Vid nästa mätning den 31 mars registrerar stadsdelsnämnd C nivån och får ersättning från och med den 1 januari. Stadsdelsnämnd A ska interndebitera C nivåersättningen som C erhåller för tiden 1 -15 januari.
- Om den valda utföraren inte ingår i LOV behåller stadsdelsnämnd A hela ansvaret även fortsättningsvis, enligt undantagsregeln för utförare i enskild regi som inte anslutit sig till LOV. Om beslut och inflyttning till boende i annan stadsdel sker efter nivåmätningen den 31 mars eller den 26 augusti, då ingen nivåersättning för innevarande halvår erhålls, ansvarar den beslutande stadsdelsnämnden likafullt för kostnaden de tre första månaderna. Därefter övergår kostnadsansvaret till den inflyttande stadsdelen.

Kostnader som kan tillkomma för den inflyttande stadsdelen

Som framgår ovan innebär stadens ersättningsystem att stadsdelsnämnderna kompenseras för vissa insatser enligt LSS, däribland bostad med särskild service. Det innebär således ingen extra kostnad för den nya stadsdelsnämnden att ta över kostnaden för ett beslut om bostad med särskild service enligt 9 § 9 LSS inom LOV.

I Stockholms stad finns ett kommunalt bostadsbidrag för personer med funktionsnedsättning (KBF). Syftet med bidraget är att underlätta för personer med funktionsnedsättning att få en ändamålsenlig bostad med hänsyn till funktionsnedsättningen. Handläggning och beslut om KBF sköts av stadsdelsnämnderna. För att skapa ytterligare incitament för stadsdelsnämnderna att bygga grupp- och servicebostäder, vilka berättigar till KBF, ges stadsdelsnämnderna möjlighet att söka ersättning från kommunfullmäktige för de kostnader de har för KBF. Möjlighet till ersättning omfattar samtliga boenden, både befintliga och nybyggnation. Insats i form av KBF medför således ingen merkostnad för den nya stadsdelsnämnden i samband med övertagande av ett ärende från en annan stadsdelsnämnd. Det kan dock finnas andra kostnader som den nya stadsdelsnämnden får överta i samband med en ärendeöverföring och som den inte blir kompenserad för genom stadens ersättningsystem.

År 2020 var 1 661 personer beviljade bostad med särskild service enligt LSS, varav 686 var kvinnor och 975 var män⁷. Individuella avtal förekommer i stor utsträckning inom insatsen bostad med

⁷ Stockholms stads underlag till Socialstyrelsens LSS-statistik 1 oktober 2020

särskild service för vuxna. År 2020 verkställdes 25 procent av besluten med individuellt avtal⁸.

Det är vanligt förekommande att personer som bor i bostad med särskild service även har beslut om insatsen daglig verksamhet enligt 9 § 10 LSS. År 2020 hade 72 procent av kvinnorna och 74 procent av männen som bodde i bostad med särskild service beslut om daglig verksamhet⁹. Då daglig verksamhet är en prestationsrelaterad insats innebär ett beslut om insatsen ingen extra kostnad för den nya stadsdelsnämnden när den verkställs inom ramen för stadens valfrihetssystem. För att den enskilde ska kunna ta sig till och från den dagliga verksamheten finns dock ofta ett behov av persontransport, så kallad turbunden resa. I Stockholms stad är det kommunen som ansvarar för turbundna resor till och från daglig verksamhet enligt avtal med regionens färdtjänstnämnd. För persontransporter till och från daglig verksamhet finns för närvarande ett avtal för varje stadsdelsnämnd (avtalsområde) samt flera olika leverantörer. Respektive avtalsområde avser resor för vuxna och äldre som tillhör respektive stadsdel och som reser till och från daglig verksamhet. Av nuvarande avtal och tillämpningsanvisningar för persontransporter framgår att leverantören inom respektive avtalsområde utför samtliga transporter, oavsett adresser eller verksamhetens geografiska placering. Idag tillhör de flesta av stadens brukare den stadsdelsnämnd där de bor och är folkbokförda. Det förekommer dock undantag. Exempel på sådana undantag är när den enskilde är placerad i en bostad med särskild service som inte ingår i stadens valfrihetssystem. I dessa fall utförs resorna till och från daglig verksamhet av den leverantör som placerande stadsdelsnämnd har avtal med även när den enskilde har sin bostad i en annan stadsdel.

Pris per kilometer och framkörningsavgift varierar beroende på leverantör och avtalsområde. Vidare tillkommer kostnader för specialfordon samt för tilläggstjänster så som medföljning, ensamåkning, dubbelbemanning, trappklättrare samt liggande transport. Resorna mellan den enskildes bostad och den dagliga verksamheten kan bli långa. I Stockholms stad råder valfrihet och de verksamheter som personer med beslut om daglig verksamhet kan välja mellan finns i hela staden. Det finns även valbara dagliga verksamheter som är belägna i kranskommuner så som Nacka, Södertälje, Täby och Nynäshamn. Beroende på hur långt det är mellan den enskildes bostad och den dagliga verksamheten samt behov av olika tilläggstjänster kan kostnaden för en enkelresa

⁸ Statistik hämtad från stadens sociala system 1 oktober 2020

⁹ Stockholms stads underlag till Socialstyrelsens LSS-statistik 1 oktober 2020

variera mellan 200 – 3000 kronor. Kostnaden för turbundna resor övertas av den nya stadsdelsnämnden i samband med flytt till bostad med särskild service och kompenseras inte genom stadens ersättningssystem. Kostnader för andra insatser som kan tillkomma och som inte kompenseras genom stadens ersättningssystem är exempelvis kontaktperson, ledsagarservice, riksfärdtjänst samt medföljare vid semesterresa.

Jämställdhetsanalys

En ändring av ärendeansvaret mellan stadsdelsnämnderna avseende insatsen bostad med särskild service bedöms inte påverka jämställdheten mellan kvinnor och män när det gäller enskilda brukare. Däremot kommer fler män än kvinnor att beröras av förändringarna. Förklaringen är att det är fler män som har beslut om bostad med särskild service enligt LSS i dag.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Syftet med uppdraget har varit utreda möjligheter och konsekvenser av att myndighets- och kostnadsansvar inte byter stadsdelsnämnd i samband med flytt av brukare. En ändring av ärendeansvaret för personer som bor i bostad med särskild service enligt 9 § 9 LSS kan innebära både positiva och negativa konsekvenser.

Av nuvarande riktlinjer framgår att en ansvarsfördelning där placerande stadsdelsnämnd behåller det fortsatta ärendeansvaret vid en boendeplacering enligt SoL redan tillämpas inom äldreomsorgen, socialpsykiatri och för personer med funktionsnedsättning. Ett bibehållet ansvar tillämpas även vid placeringar i bostad med särskild service enligt LSS vid individavtal utanför LOV. Det finns inga juridiska hinder för en ändring av ärendeansvaret när det gäller bostad med särskild service inom LOV. Inom ramen för budget 2021 har socialnämnden även ett uppdrag som avser att tillse att friliggande bostäder med särskild service utanför kommunen, samt ansökningar om bostad med särskild service från personer som bedöms inte kunna bo i kommunen, omfattas av LOV-avtal. I det fall bostäder med särskild service utanför kommunen också skulle omfattas av LOV-avtal innebär det att den placerande stadsdelsnämnden skulle ha det fortsatta ärendeansvaret eftersom att bostaden då är belägen i en annan kommun.

Både intresseorganisationer och stadsdelsförvaltningar har uppgett att det kan upplevas konstigt för en person att vara bosatt i ett stadsdelsområde samtidigt som tillhörighet och kontakt med handläggare finns i en annan stadsdelsnämnd. Det kan även bli otydligt för den enskilde och/eller dennes företrädare om hen behöver vända sig till olika stadsdelsnämnder beroende på vilken

insats hen avser att ansöka om. Förvaltningen instämmer i att det kan upplevas konstigt för en person att ha kontakt med en annan stadsdelsnämnd än den man är bosatt och folkbokförd i. Bedömnings- och förmedlingsgruppen försöker i möjligaste mån tillgodose enskilda brukares önskemål om att bo kvar i nuvarande stadsdelsområde alternativt erbjuda en bostad med särskilde service i ett närliggande stadsdelsområde. En förändring av ärendeansvaret skulle dock kunna innebära att den enskilde i en del fall får lång resväg till stadsdelsförvaltningen. De flesta individuppföljningar och möten sker dock i den enskildes bostad eller på den dagliga verksamheten. Bedömningen är således att detta skulle påverka den enskilde i liten utsträckning. Vidare är det förvaltningens bedömning att aktualitet i två stadsdelsförvaltningar samtidigt i möjligaste mån bör undvikas. Vid en eventuell ändring av ärendeansvaret är bedömningen därför att huvudprincipen för personer som bor i bostad med särskild service enligt 9 § 9 LSS bör vara en helhetssyn vid ärendehandläggningen och att biståndsinsatser inte bör handläggas av olika stadsdelsnämnder. Vid en eventuell ändring av riktlinjerna för ärendeansvar bör möjligheten till detta därför ses över.

Ett bibehållet ärendeansvar där den placerande stadsdelsnämnden har ett fortsatt myndighetsansvar skulle enligt förvaltningens bedömning kunna bidra till en ökad kontinuitet för enskilda brukare. Många brukare som blir beviljade en bostad med särskild service har varit aktuella vid den placerande stadsdelsnämnden under lång tid. God kännedom om den enskilde kan ofta vara viktig information för utföraren för att det ska bli en bra placering för den enskilde. Ett bibehållet ärendeansvar där den placerande stadsdelsnämnden har kvar ärendeansvaret skulle innebära att utföraren har fortsatt kontakt med den beställarenhet som sedan tidigare har kännedom om den enskilde. Den enskilde skulle inte heller behöva byta handläggare i samband med flytt till en bostad med särskild service. Även om det fortfarande finns risk för att den enskilde behöver byta handläggare inom den placerande förvaltningen finns en grundkännedom på enheten och möjlighet för nya handläggare att vid behov läsa tidigare dokumentation.

Vid flytt till en annan stadsdelsnämnd avslutas den enskildes akt och en ny akt öppnas hos den nya stadsdelsnämnden. Detta innebär att viktig information om den enskilde ibland kan gå förlorad. Ett bibehållet ansvar skulle, enligt förvaltningens bedömning, minska risken för att viktig information och kännedom om den enskilde förloras i samband med överföringar mellan stadsdelsnämnderna. Det skulle också medföra att dokumentationen om den enskilde, vilken i de flesta fall innehåller känsliga uppgifter, samlas på en

stadsdel. Redan upparbetad kontakt mellan enskilda brukare, biståndshandläggare, utförare, anhöriga och/eller företrädare skulle inte heller gå förlorad om den placerande stadsdelsnämnden hade det fortsatta ärendeansvaret

Även om intentionen alltid bör vara ett varaktigt boende kan det trots noggrann matchning visa sig att boendet inte alls fungerar för den enskilde. Om den enskilde av olika skäl behöver flytta från bostaden kan detta, med nuvarande riktlinjer, innebära att den enskildes ärende behöver aktualiseras vid en tredje stadsdelsnämnd.

Flera stadsdelsförvaltningar har i dag ett arbetssätt som innebär att en biståndshandläggare har ansvar för samtliga brukare som bor i en bostad med särskild service. Syftet med ett sådant arbetssätt är att minska antalet kontakter mellan biståndshandläggare och personal på olika boenden samt att biståndshandläggaren har möjlighet att samordna individuppföljningar. En ändring av ärendeansvaret skulle minska möjligheterna att arbeta på det här sättet. Det skulle även bidra till ett ökat resande för stadens biståndshandläggare och de tidsvinster som finns genom att uppföljning sker i det egna stadsdelsområdet skulle försvinna. För många handläggare och boendepersonal skulle en ändring av ärendeansvaret även innebära fler kontakter att hantera vilket i sin tur skulle kunna påverka möjligheterna till att upprätthålla ett bra samarbete mellan utförare och beställare.

Förvaltningen ser att det kan finnas vinster med det arbetssätt som många stadsdelsnämnder idag tillämpar. Att utförare och beställare tillhör samma stadsdelsnämnd kan även bidra till att det är lättare att bygga upp och upprätthålla en bra samverkan. Å andra sidan är det endast vid insatsen bostad med särskild service som den här typen av arbetssätt fungerar. Eftersom att valfrihet råder i Stockholm kan enskilda brukare välja bland många olika utförare i kommunal och privat regi när det gäller insatser så som daglig verksamhet, hemtjänst, boendestöd eller korttidsvistelse. Det innebär att brukare från olika stadsdelsområden finns aktuella hos många olika utförare i staden. I dessa fall har ansvarig handläggare kontakt med den utförare som den enskilde har valt. På samma sätt innebär det att personal i många av utförarverksamheterna har kontakt med handläggare på olika stadsdelsförvaltningar. Många brukare deltar även på en daglig verksamhet som är belägen i en annan del av staden. Det förekommer också att den dagliga verksamheten är belägen i en kranskommun. Mot bakgrund av detta bör det, enligt förvaltningens bedömning, finnas möjlighet för stadsdelsnämnderna att planera och anpassa det dagliga arbetet när det gäller resor vid

individuppföljningar för bostad med särskild service på samma sätt som vid andra insatser. Även kontakter och samarbete mellan beställare och utförare av bostad med särskild service bör kunna fungera på samma sätt som med andra utförare. Förvaltningen vill här tydliggöra att det är av stor vikt för den enskilde att samarbetet mellan utförare och beställare fungerar oavsett vilken insats eller utförare som det rör sig om. Vidare är det förvaltningens bedömning att ett arbetssätt där en biståndshandläggare har ärendeansvaret för flera brukare vid samma grupp- eller servicebostad till viss del bör kunna tillämpas även fortsatt då det sannolikt kommer att finnas flera bostäder med särskild service där en stadsdelsnämnd ansvarar för mer än en placering. Trots att det finns många vinster och fördelar med ett arbetssätt där en handläggare har ärendeansvaret för samtliga brukare vid en grupp- eller servicebostad kan det, enligt förvaltningens bedömning, även vara positivt att fler förvaltningar och handläggare har kontakt med och följer upp kvaliteten på stadens boenden.

Statistik från bedömnings- och förmedlingsgruppen visar att antalet ärendeöverföringar mellan stadsdelsnämnderna är ojämnt fördelat över staden. De stadsdelsnämnder som har många bostäder med särskild service riskerar därmed att få högre kostnader för sådant som inte kompenseras genom ersättningsystemet. Detta avser främst kostnader för turbundna resor eftersom att daglig verksamhet är en vanlig insats bland personer som bor i bostad med särskild service. En ändring av ärendeansvaret skulle istället innebära att respektive stadsdelsnämnd har det fortsatta kostnadsansvaret för de insatser man beslutat om.

Stadens ersättningssystem samt nuvarande riktlinjer för ärendeansvar innebär att det i många fall krävs internfakturerings mellan stadsdelsnämnderna i samband med ärendeöverföringar. Utöver detta innebär nuvarande system där den nya stadsdelsnämnden övertar ärendeansvaret efter tre månader att biståndshandläggare från bägge stadsdelsnämnderna behöver delta i ett överföringsmöte tillsammans med den enskilde och utföraren för att säkerställa att boendet fungerar för den enskilde innan ärendeöverföring kan ske. Trots noggrann matchning fungerar inte alltid boendet för den enskilde. I dessa fall kan stadsdelsnämnderna komma överens om att den utflyttande stadsdelsnämnden behåller ärendeansvaret under en period fram till att det är fastställt om den enskilde kan bo kvar eller om hen behöver flytta till ett annat boende som bättre kan tillgodose stödbehovet. Ärendeöverföringar mellan stadsdelsnämnderna kan ibland vara tidskrävande för både biståndshandläggare och chefer. I vissa fall behöver stadens

juridiska avdelning kopplas in för att avgöra vilken stadsdelsnämnd som fortsatt ska ansvara för ärendet efter de första tre månaderna.

Även om det inte bedöms vara vanligt förekommande kan det ibland visa sig att den enskildes stödbehov inte kan tillgodoses på boendet först efter att ärendeöverföring har skett. I dessa fall innebär det att det ankommer på den nya stadsdelsnämnden att ordna så att den enskilde får flytta till ett nytt boende som bättre kan tillgodose behovet av stöd. Detta kan på olika sätt bidra till ökade kostnader för den nya stadsdelsnämnden, exempelvis om det nya boendet inte ingår i valfrihetssystemet. Det kan också innebära att den enskilde återigen behöver byta stadsdelsnämnd i det fall det nya boendet är beläget i en tredje stadsdel.

Det finns ingen garanti för att en ändring av ärendeansvaret skulle leda till att stadsdelsnämnderna bygger fler bostäder med särskild service för personer med omfattande omvårdnadsbehov. En minskad risk för oförutsedda kostnader skulle dock kunna vara ett ytterligare incitament för stadsdelsnämnderna att bygga grupp- och servicebostäder.

En ändring av ärendeansvaret skulle innebära att den placerande stadsdelsförvaltningen behåller ansvaret för samtliga ärenden där förhandsbesked beviljas. För att det ska bli en så rättvis fördelning som möjligt mellan stadsdelsnämnderna är det förvaltningens bedömning att förhandsbesked enligt 16 § LSS bör fördelas av stadsledningskontorets juridiska avdelning.

För persontransporter till och från daglig verksamhet finns för närvarande ett avtal för varje stadsdelsnämnd (avtalsområde) samt flera olika leverantörer. Av nuvarande avtal och tillämpningsanvisningar för persontransporter framgår att leverantören inom respektive avtalsområde utför samtliga transporter, oavsett adresser eller verksamhetens geografiska placering. Idag tillhör de flesta av stadens brukare den stadsdelsnämnd där de bor och är folkbokförda. Det förekommer dock undantag. Exempel på sådana undantag är när den enskilde är placerad i en bostad med särskild service som inte ingår i stadens valfrihetssystem. I dessa fall utförs resorna till och från daglig verksamhet av den leverantör som placerande stadsdelsnämnd har avtal med även när den enskilde har sin bostad i en annan stadsdel. En ändring av ärendeansvaret kan komma att ändra de förutsättningar som finns i enlighet med nuvarande och kommande avtal för persontransporter. Detta då stadsdelsnämnderna i större utsträckning skulle beställa resor mellan adresser i andra stadsdelar.

Vidare arbetar leverantörerna för att samplanera resorna i så stor utsträckning som möjligt. En ändring av ärendeansvaret skulle innebära att möjligheterna för samplanering skulle minska. Detta är något som behöver beaktas om ärendeansvaret ändras. En möjlig lösning skulle kunna vara att den placerande stadsdelsnämnden beställer resorna i enlighet med det avtalsområde där den enskilde har sin bostad.

Sammanfattning

Förvaltningen kan konstatera att en ändring av ärendeansvaret skulle innebära både positiva och negativa konsekvenser för enskilda brukare, beställare och utförare. En ändring av ärendeansvaret skulle innebära att många stadsdelsnämnder behöver ändra på arbetsrutiner vilket skulle kunna påverka ett uppbyggt samarbete mellan beställare och utförare. Ett ändrat ärendeansvar skulle innebära fler och längre resor för biståndshandläggarna samt fler olika kontakter mellan beställare och utförare. Samtidigt skulle ett ändrat ärendeansvar till viss del minska det dubbla administrativa arbete som uppstår inför samt vid överlämning av ett ärende. Behovet av interndebitering mellan stadsdelsnämnderna skulle minska och risken för tvister i samband ärendeöverföringar skulle minska. Nuvarande riktlinjer kan innebära en ojämn fördelning av kostnader mellan stadsdelsnämnderna beroende på hur många bostäder med särskild service som byggs i respektive stadsdel. En ändring av ärendeansvaret skulle innebära att stadsdelsnämnderna ansvarade för verkställigheten i samtliga ärenden avseende bostad med särskild service som de beslutat om. Detta skulle enligt förvaltningen kunna bidra till att det blev lättare för beställarenheterna att planera sin verksamhet och sin ekonomi. Det skulle även bidra till en högre kontinuitet för enskilda brukare och känslig information skulle inte behöva flyttas mellan stadsdelsnämnderna i samband med flytt.

Sammanfattningsvis ser förvaltningen att det finns flera fördelar med en ändring av ärendeansvaret på så sätt att myndighets- och kostnadsansvar inte byter stadsdelsnämnd i samband med flytt av brukare. Vid en eventuell ändring bör det dock utredas vidare hur detta ska formuleras i stadens riktlinjer för ärendeansvar mellan stadsdelsnämnderna samt vad som ska gälla i olika situationer med hänsyn till andra punkter. Förvaltningen överlämnar denna rapport som en redogörelse för budgetuppdraget Möjligheter och konsekvenser av att myndighets- och kostnadsansvar inte byter stadsdelsnämnd i samband med flytt av brukare.