

ÖVERSYN- SÄKERSTÄLLA ATT OMSORGSENHETENS KUNDER FÅR RÄTT INSATSER AV GOD KVALITET PÅ ETT KOSTNADSEFFEKTIVT SÄTT

Therese Räckle & Camilla Rosér
Kvalitetsutvecklare omsorgenheten

Innehåll

Innehåll.....	I
1. Ordlista	2
2. Sammanfattning	4
3. Översyn av socialpsykiatrins målgrupp och insatser.....	6
2.1.1 Handlingsplan för 2021 med fokus på socialpsykiatrins målgrupp.....	6
4. Översyn av två LSS-insatser: personlig assistent och särskild anpassad bostad	7
4.1.1. Handlingsplan med fokus på insatsen biträde av personlig assistans och särskild anpassad bostad	8
5. Personlig assistans utifrån ett ekonomiskt och administrativt perspektiv.....	9
6. Planering av kommande grupp- och servicebostäder enligt LSS	10

I. Ordlista

Annan särskilt anpassad bostad enligt LSS

En bostad för vuxna enligt LSS, kan vara utformad på olika sätt. I huvudsak beskrivs tre former av bostäder i förarbetena till lagstiftningen:

- gruppbofastad
- servicebofastad
- annan särskild anpassad bofastad

Gruppbofastad och servicebofastad är två olika former av bofastäder med särskild service för vuxna. Där ingår fast bemanning och omvårdnad, vilket däremot inte ingår i boendeformen annan särskilt anpassad bofastad. Alla dessa typer av bofastäder är den enskildes hem.

Biträde av personlig assistent enligt LSS

Personer med ett omfattande behov av stöd i sin dagliga livsföring kan ansöka om insatsen personlig assistans. Då utreds först den sökandes sk. personkretstillhörighet och därefter utreds grundläggande hjälpbehov och övriga hjälpbehov

Boendestöd

Boendestöd är en social och praktisk stödinsats för personer med funktionsnedsättning som syftar till att stärka den enskildes förmåga att hantera sitt vardagsliv både inom och utanför det egna hemmet. I boendestöd ingår praktiskt stöd, motivationsarbete samt pedagogisk vägledning i syfte att upprätthålla och utveckla den enskildes resurser.

Bostad först

Kan beviljas till hemlösa personer som har en psykisk funktionsnedsättning eller en beroendeproblematik. Syftet med insatsen är att nå och erbjuda en långsiktig boendelösning.

Bostadssökarstöd

Stöd till personer som bedöms behöva hjälp med att söka bostad på ordinarie bostadsmarknad.

Definition av socialpsykiatrins målgrupp enligt Nacka kommuns riktlinjer

I Nacka kommuns riktlinjer från år 2007 anges att målgruppen för socialtjänstens insatser är den som definierades av nationell psykiatrisamordning. Det gäller personer över 18 år med allvarlig psykisk sjukdom/störning, som orsakat en funktionsnedsättning i sådan grad att den inverkar på den dagliga livsföringen (sociala konsekvenser) och att detta handikapp bedöms som långvarigt. I målgruppen ingår personer med neuropsykiatriska funktionshinder.

Grundläggande och övriga behov

I en utredning om personlig assistent utreds sökandes omfattning av stöd kring grundläggande personliga behov och övriga personliga behov. De grundläggande personliga behoven är:

- Andning
- Hjälp med personlig hygien
- Måltider
- Att klä av- och på sig
- Att kommunicera med andra
- Annan hjälp som förutsätter ingående kunskap om den funktionshindrade

Övriga personliga behov kan exempelvis vara ledsagning till fritidsaktiviteter.

Hjälpmoment är ett begrepp inom LSS som används för att beskriva hjälpbehovet, dvs. varje enskilt hjälpmoment.

Personkretsar

Vid ansökan om LSS insatser görs först en bedömning om personen tillhör någon av personkretsarna i LSS för att därefter utreda insatsen. De tre personkretsarna är:

- Personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd.
- Personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom
- Personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

Stödboende

Insatsen stödboende kan beviljas till personer som har behov av att på ett enkelt sätt kunna ta kontakt med personal. Ett stödboende innebär att flera andrahandslägenheter ligger nära en gemensamhetslokal och har tillgång till personal större delen av dagen. Stödboende kan ses som en mellanform mellan ett helt självständigt boende och boende i bostad med särskild service.

Träningslägenhet

Träningslägenhet är en insats för vuxna som har svårt att klara ett boende med eget kontrakt. Den enskilde ska ha behov av och även ta emot boendestöd eller likartat stöd. Insatsen kan beviljas till personer som på grund av sitt funktionshinder är beroende av stöd för att klara ett eget boende. En förutsättning är att den enskilde inte bedöms kunna söka och få en bostad själv på grund av sitt funktionshinder, men ändå klarar av att bo i en egen bostad med hjälp av boendestöd.

2. Sammanfattning

Socialnämnden gav, i september 2020, social- och äldredirektören i uppdrag att göra en översyn för att säkerställa att de personer som kommer i kontakt med omsorgsenheten får rätt insats av god kvalitet på ett kostnadseffektivt sätt. Bakgrunden till uppdraget är att Nacka ligger högt i jämförelse med jämförelsekommuner både gällande antalet personer med personlig assistans och kostnaderna per invånare för assistansen. Fler personer inom socialpsykiatrins målgrupp har blivit beviljade insatser de senaste tre åren och antalet beviljade stödboenden och träningslägenheter har ökat. Särskild anpassade bostäder används i Nacka då det många gånger är svårt att tillgodose behoven för personer med komplexa behov i de befintliga gruppboendena. Det kan till exempel handla om utåtagerande beteende. Det finns ett behov av att göra en noggrann översyn för att säkerställa att de personer som kommer i kontakt med omsorgsenheten får rätt insats av god kvalitet på ett kostnadseffektivt sätt.

Även externa placeringar görs utanför kommunen för att kunna erbjuda rätt vård och omsorg till de kunder som inte kan erbjudas det i Nackas befintliga boenden. Att kostnaderna ökar för externa placeringar och särskild anpassade bostäder beror även på att LSS-målgruppen till en viss del har förändrats. Kunder har mer komplexa behov idag. Omsorgsenheten håller på att se över pågående planering av kommande gruppboendena och serviceboendena så att den blir anpassad och utformad till målgruppens behov.

Kartläggning och utvecklingsarbete inom ramen för översynen pågår fortfarande men omsorgsenheten har hittills identifierat följande utvecklingsområden och åtgärder som kommer att bidra till att kunna säkerställa god kvalitet på ett kostnadseffektivt sätt:

- Omsorgsenheten kommer utvärdera och utveckla insatsen bostadssökarstöd för stöd till placerade kunder att ordna ett självständigt boende i de fall kunden bedöms kunna klara ett eget boende. Omsorgsenheten kommer även att undersöka alternativ till långa placeringar i träningslägenhet genom att kartlägga behov av insatsen ”bostad först”. Tydligare kriterier för att bevilja sociala bostäder kommer att tas fram.
- Omsorgsenheten har sett över handläggningsrutiner och på så sätt kan förenkla för LSS-handläggarna att göra så korrekta och rättssäkra utredningar som möjligt. Kommunen kommer enligt rutin följa och anpassa sig efter Socialstyrelsens vägledning för personlig assistans samt arbeta fram en mall som stöd vid bedömningen av olika hjälpmoment.

- Översynen har kommit fram till att LSS-utjämnningen för insatsen särskild anpassad bostad inte är fördelaktig för kommunen. LSS-gruppen kommer att bevilja andra insatser i första hand om behov finns. Om det finns ett omfattande behov av stöd och personens behov kan tillgodoses i gruppbofastad eller i servicebofastad ska det erbjudas i första hand.
- För att kunna göra säkrare prognoser kring kostnader och behov behöver vissa administrativa justeringar göras. Det finns för vissa delar av verksamheten en otillräcklig koppling mellan verksamhetsuppföljning och ekonomisk uppföljning. Det digitala stödet behöver utvecklas ytterligare för att förenkla ekonomiadministration och ekonomisk uppföljning. Nyckeltal tas fram för att kunna tydligare jämföra med andra kommuner.
- Kommande planering av grupp- och servicebofastäder görs utifrån det nya kundvalet för bofastad med särskild service enligt LSS. Vissa justeringar i villkoren och kontinuerliga informationssatsningar till potentiella anordnare kommer göras för att kunna säkerställa ett brett utbud av anordnare.
- Ett stort problem för kunder är de höga hyreskostnaderna vid nyproduktion. I de nyproducerade fastigheterna i Nacka blir hyran så hög att det finns en tveksamhet att flytta in. Kunderna har börjat tacka nej till erbjudna lägenheter eftersom de inte har råd med så höga hyror. För att undvika att enskilda personer tackar nej till erbjuden lägenhet på grund av hög hyra har många andra kommuner infört ett bofastadstillägg. Frågan behöver utredas även i Nacka.
- Kunder, framför allt inom LSS-området, har fått mer komplexa behov, till exempel på grund av utåtagerande beteende. Omsorgsenheten har idag svårt att tillgodose den typen av behov inom sitt utbud. Detta bidrar till ökade kostnader för externa placeringar inom insatsen bofastad med särskild service enligt LSS. Omsorgsenheten kommer att se över möjligheten att utforma nya insatser för målgruppen och se över behovet av kompetensutveckling inom området.

Ekonomiska konsekvenser av dessa åtgärder och förbättringsförslag kommer beräknas under våren 2020.

3. Översyn av socialpsykiatrins målgrupp och insatser

Inom ramen för översynen har en målgruppsinventering, en jämförelse med andra kommuner samt en genomgång av aktuella rapporter utifrån evidens på området genomförts. Sammanfattningsvis visar resultatet att det har de senaste åren skett en stadig ökning av antal kunder inom socialpsykiatrin. Målgruppen har förändrats när det gäller vilka diagnoser och funktionsnedsättningar som är vanliga hos kunder som beviljas stödinsatser. En mindre andel kunder har identifierats som inte har en varaktig långvarig psykisk funktionsnedsättning per definition enligt Nacka kommuns riktlinjer för insatser till vuxna med psykiska funktionshinder. Antal beslut per kund och år har ökat sedan 2016, vilket indikerar att det fattas allt fler kortare beslut.

Insatsen boendestöd är den vanligaste insatsen och det är också den som ökat i störst omfattning. Boendeplaceringar i träningslägenhet och stödboende tenderar att bli långvariga på grund av svårigheter för kund att ordna egen bostad. I vissa fall är placeringar i träningslägenhet beviljade samtidigt som kundens behov av stöd bedöms kunna tillgodoses med andra insatser om kunden haft en egen bostad.

2.1.1 Handlingsplan för 2021 med fokus på socialpsykiatrins målgrupp

- Omsorgsenheten arbetat aktivt med att följa kunder som beviljas stödinsatser samt kostnaderna inom socialpsykiatrin under första halvåret av 2021. Underlaget används sedan för vidare planering av insatser och personalbemanning.
- Omsorgsenheten kartlägger de ärenden som har stödbehov men inte har någon fastställd diagnos. Detta säkerställer att målgruppen erbjuds rätt stöd samt tydliggör var ärenden ska handläggas.
- Omsorgsenheten har ett pågående arbete med systematisk uppföljning inom vissa områden men ytterligare arbete behövs för att analysera resultat och därmed kunna utveckla verksamheterna som berörs. Systematisk uppföljning inom socialpsykiatrin införs för att säkerställa att omsorgsenheten möter målgruppens behov och för att kunna höja kvaliteten i verksamheten.
- Omsorgsenheten anpassar längd på beslut till varaktigheten på kundens behov av stöd. Omsorgsenheten fattar till exempel längre beslut för de kunder som har varaktiga funktionsnedsättningar och långvarigt behov av stöd. Längre beslut kan ge trygghet och förutsägbarhet för kund samt ger positiva effekter på handläggares administrativa belastning.

- Omsorgsenheten utvärderar och utvecklar insatsen bostadssökarstöd för stöd till placerade kunder att ordna ett självständigt boende i de fall kunden bedöms kunna klara ett eget boende. Omsorgsenheten följer upp placeringar för kunder som bedöms klara av ett eget boende och undersöker anledning till detta.
- Omsorgsenheten kommer även att undersöka alternativ till långa placeringar i träningslägenhet genom att kartlägga behov av insatsen ”bostad först”. Vi tar fram tydligare kriterier för att bevilja sociala bostäder.

4. Översyn av två LSS-insatser: personlig assistent och särskild anpassad bostad

Inom ramen för översynen har två utredningar har gjorts inom LSS-området. Utredningarnas syfte har varit att komma fram till förändringar till en mer kostnadseffektiv och rättssäker handläggning av personlig assistans och se över insatsen särskild anpassad bostad. En jämförelse med andra kommuner har gjorts.

Insatsen personlig assistent är en svårbedömd och kostsam insats. Pandemin har medfört en markant utökning av beslut om tillfälliga utökningar i kommunen, vilket medför större kostnader. Det finns också svårigheter kring handläggningen då insatsen både är statlig och kommunal. Handläggningsrutinerna skiljer sig mellan Nacka och jämförelsekommunerna Solna och Täby. Skillnaden mellan Nackas handläggningsrutiner mot de två jämförelsekommunerna är att de har mer kontinuerlig juridisk handledning med ständiga uppdateringar kring gällande rättsläge och vägledande domar. De använder sig av vägledningar för bedömningar av tid samt för bedömningar av föräldraansvar. Jämförelsekommunerna har tillgång till stöddokument i handläggning av samtliga hjälpmoment med utgångstider för så rättvisa och så rättssäkra bedömningar som möjligt.

Nacka behöver se över sina handläggningsrutiner och på så sätt förenkla för LSS-handläggarna att göra så korrekta och rättssäkra utredningar som möjligt. Det har inte heller visat på att det finns några direkta, korta vägar att kapa kostnaderna. Däremot finns ett behov av att skapa bättre kontroll för att skapa förutsägbarhet för årsbudget.

Ökar inflyttningen till Nacka kan kostnaderna för personlig assistans komma att öka. En sjukvård som får allt högre förmåga att rädda svårt sjuka eller skadade personer kan också medföra ett behov av personlig assistans, och därmed kostnaderna för detta, ökar.

När det gäller insatsen särskild anpassad bostad är 20 personer i Nacka kommun beviljade annan särskild anpassad bostad. De allra flesta personer som är beviljade insatsen har haft boendeformen i många år. De senaste åren har det tillkommit cirka ett beslut per år, därutöver har tre personer som blivit av med sina sociala kontrakt, beviljats särskilt anpassad bostad enligt LSS istället. Två personer som inte fått sina behov tillgodosedda via gruppboende har erbjudits annan särskilt anpassad bostad i stället. Samtliga personer som har insatsformen i Nacka har omfattande funktionsnedsättningar och behov av personlig assistans.

Särskild anpassad bostad är en svårbedömd insats i förhållande till vad som menas med viss grundanpassning enligt lagstiftningen. Det är ibland svårbedömt utifrån gränsdragningen till lagen om bostadsanpassningsbidrag. Insatsen har en betydande kostnad för omsorgsenheten och kompenseras inte av det statliga kostnadsutjämningsystemet, däremot kompenseras insatsen personlig assistans.

Den 1 januari 2009 slutade annan särskilt anpassad bostad att ingå i kostnadsutjämningsystemet. För en person som bor i bostad med särskild service enligt LSS räknades 2019 cirka en miljon kronor per person för Nacka i utjämningsystemet. För personer med personlig assistans räknades 2019 knappt 600 tusen kronor per person för Nacka i utjämningsystemet. Om de 20 personerna som bor i särskilt anpassad bostad istället bodde i gruppboende eller serviceboende, skulle det innebära 8 miljoner i utjämningsystemet.

Utredningen kommer fram till att andra insatser ska beviljas i första hand om behov finns. Om det finns ett omfattande behov av stöd och personens behov kan tillgodoses i gruppboende eller i serviceboende ska det erbjudas i första hand.

Hur bedömningskriterierna för beviljandet av insatsen ser ut skiljer sig åt mellan olika kommuner. Flera kommuner i landet har ett antal handikappanpassade lägenheter i sitt bestånd att erbjuda personer med behov. Dessa lägenheter är inte en biståndsbedömd insats.

Det har under utredningens gång framkommit både fördelar och nackdelar med att ha handikappanpassade lägenheter i kommunal regi, utöver särskilt anpassade bostäder enligt LSS. En fördel är att det finns bostäder att tillgå vid behov. Anpassningarna behöver inte återställas då kommun äger lägenheterna.

4.1.1. Handlingsplan med fokus på insatsen biträde av personlig assistans och särskild anpassad bostad

Vissa förändringar föreslås kring handläggningen för assistansen och särskild anpassad bostad:

- Då insatsen personlig assistans är svårbedömd och kostsam krävs mer kontinuerlig juridisk handledning kring omvärldsbevakning, rättsfall och bedömningar för att vägleda och stötta handläggarna.
- Skriftlig vägledning eller riktlinjer bör införas. Dessa insatser bör tillhöra de insatser som har riktlinje eller vägledning.
- Kommunen bör enligt rutin följa och anpassa sig efter Försäkringskassans vägledning samt arbeta fram en mall som stöd vid bedömningen av olika hjälpmoment.
- Kommunen bör enligt rutin följa Försäkringskassans vägledning kring föräldraansvar.
- Man bör avsluta ärenden där personer bedömts ha ett behov av assistansersättning på över 20 timmar grundläggande behov per vecka, där personen sedan inte vill medverka i Försäkringskassans utredning. Ärenden kan avslutas förutsatt att utredningen gjorts i avvaktan på Försäkringskassans beslut samt att förbehåll angivits i beslutet.
- En rutin kring bedömning av insatsen särskild anpassad bostad behövs och vad som är "viss grundanpassning" tas fram i samråd med berörda inom enheterna. De individuella behoven ska alltid bedömas in. Samarbetet med kommunens bostadsanpassare och om en gemensam rutin bör ses över.

5. Personlig assistans utifrån ett ekonomiskt och administrativt perspektiv

En ytterligare kartläggning angående personlig assistans utifrån ett ekonomiskt och administrativt perspektiv pågår. Kartläggningen innehåller genomgång av det ekonomiska flödet tillsammans med finansiell controller för att identifiera flaskhalsar, möjliga utvecklingsområden och nuvarande svagheter för att skapa en handlingsplan. Även fakturahantering tillsammans med administratör och sjuklöneregistrering tillsammans med sjuklöneregistrerare ingår. Man kan redan se vissa åtgärder som kan vidtas för att få grepp om möjligheter till kostnadsbesparingar.

Följande saker har identifierats att arbeta vidare med

- Enheten behöver kunna göra säkra prognoser på lång sikt och ha stabil ekonomisk uppföljning i relation till volymer (statistik), både kopplat till resultaträkning och till balansräkning.
- Ha en ännu mer kvalitetssäkrad handläggning och säkerställa att kunden får utfört det omsorgsenheten beviljat ersättning för
- Samverka med Försäkringskassan

- Det digitala stödet behöver utvecklas ytterligare för att förenkla ekonomiadministration och ekonomisk uppföljning.

Kartläggningen med färdig handlingsplan beräknas vara klar i maj 2021. Därefter fortsätter arbetet under 2021 och 2022. Ekonomiska konsekvenser av dessa åtgärder och förbättringsförslag kommer beräknas under våren 2020.

6. Planering av kommande grupp- och servicebostäder enligt LSS

Omsorgsenheten har ett pågående arbete att se över planeringen av kommande grupp- och servicebostäder så att den blir anpassad och utformad till målgruppens behov. Planeringen av grupp- och servicebostäder inom LSS behöver göras utifrån det nya kundvalet för bostad med särskild service enligt LSS. I samband med översynen har identifierats ett behov av att göra vissa justeringar i villkoren för kundvalet. Kontinuerliga informationsinsatser till potentiella anordnare kommer göras för att kunna säkerställa ett brett utbud av anordnare.

Ett stort problem för kunderna är de höga hyreskostnaderna vid nyproduktion. I de nyproducerade fastigheterna i Nacka blir hyran så hög att det finns en tveksamhet att flytta in. Det finns kunder idag som tackar nej till erbjuden lägenhet eftersom de inte har råd med hyran. För att undvika att enskilda personer tackar nej till erbjuden lägenhet på grund av hög hyra har många andra kommuner infört ett bostadstillägg. Frågan behöver utredas även i Nacka.

Kunder, framför allt inom LSS-området, har fått fler och mer komplexa behov, till exempel på grund av utåtagerande beteende. Omsorgsenheten har idag svårt att tillgodose den typen av behov inom kommunens gränser. Detta bidrar till ökade kostnader för externa placeringar. Fortsatt arbete för att tillgodose kundernas behov i Nacka behövs. Omsorgsenheten kommer att se över möjligheten att utforma nya insatser för målgruppen och se över behovet av kompetenshöjande satsningar.