

Handläggare
Hedberg Jenny

Datum
2014-05-20

Diarienummer
NHO-2014-0113.31

Nämnden för hälsa och omsorg

Utredning gällande lägervistelse för personer med funktionsnedsättning

Förslag till beslut

Nämnden för hälsa och omsorg föreslås besluta

att tillämpa lagen om valfrihetssystem (LOV) och inrätta ett valfrihetssystem för insatsen korttidsvistelse enligt LSS,

att uppdra till kontoret att hantera ärendet i enlighet med kontorets förslag.

Ärendet

Lägervistelse erbjuds av Tallkrogen till ett antal personer som ingår i LSS personkrets 1 (personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd). För innevarande år har NHO och äldrenämnden (ÄLN) beviljat FUB Tallkrogen föreningsbidrag för att erbjuda denna vistelse. NHO har beviljat ett treårigt bidrag 2012-2014, för 2014 har 960 000 kr beviljats. För detta ska Tallkrogen enligt sin ansökan tillhandahålla lägervistelse (sommarläger) för 63 personer. Motsvarande bidrag från ÄLN är 90 000 kr för fem platser på lägervistelsen. Det finns en överenskommelse mellan Tallkrogen och HVK att ansökningar om lägervistelse vid sommarlägret lämnas till Tallkrogen. De ansökningar som inkommer till Sektionen för LSS och socialpsykiatri (SLS) skickas vidare till Tallkrogen. Denna lösning är inte juridiskt korrekt, varför en annan lösning måste tas fram inför 2015.

Kontorets utgångspunkt inför 2015 är att finna en lösning som är juridiskt korrekt samtidigt som den tillgodoser enskilda individers behov av korttidsvistelse i form av läger. Denna hantering bör ske i samverkan med BUN så att Uppsala kommun hanterar frågan på ett sätt, oavsett nämnd.

Kontoret föreslår att lag om valfrihetssystem (LOV) tillämpas och ett valfrihetssystem inrättas för insatsen korttidsvistelse enligt LSS. En biståndsbedömning ska ske utifrån det individuella behovet av korttidsvistelse i form av lägervistelse, eller annan för den enskilde relevant insats

för att tillgodose behov av semestervistelse. I detta bör en genomgång av förarbeten och rättspraxis göras som stöd för biståndshandläggarna.

Föreningen FUB Tallkrogen kan söka om ett föreningsbidrag för att anordna medlemsaktiviteter. Hur dessa aktiviteter formas kan kommunen inte påverka. Föreningen kan även, om de så önskar, ansöka om att bli godkända som utförare inom ramen för valfrihetssystemet.

Kontoret för hälsa, vård och omsorg

Tomas Odin
Tf direktör

Handläggare
Jenny Hedberg

Datum
2014-05-14

Diarienummer
NHO-2014-0113

Utredning gällande lägervistelse för personer med funktionsnedsättning

1 Nuläge

Lägervistelse erbjuds av Tallkrogen till ett antal personer som ingår i LSS personkrets 1 (personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd). Detta erbjudande finansieras till största delen av nämnden för hälsa och omsorg (NHO) genom ett föreningsbidrag. Lägervistelsen omfattar en vecka per person och sommar. För innevarande år har NHO och äldrenämnden (ÄLN) beviljat FUB Tallkrogen föreningsbidrag för att erbjuda denna vistelse. NHO har beviljat ett treårigt bidrag 2012-2014, för 2014 har 960 000 kr beviljats. För detta ska Tallkrogen enligt sin ansökan tillhandahålla lägervistelse (sommarläger) för 63 personer. Motsvarande bidrag från ÄLN är 90 000 kr för fem platser på lägervistelsen.

Det finns en överenskommelse mellan Tallkrogen och HVK att ansökningar om lägervistelse vid sommarlägret lämnas till Tallkrogen. De ansökningar som inkommer till Sektionen för LSS och socialpsykiatri (SLS) skickas vidare till Tallkrogen. Tallkrogen gör vid behov ett urval om antalet sökande överstiger det antal nämnderna beviljat medel för.

Denna lösning är inte juridiskt korrekt, varför en annan lösning måste tas fram inför 2015.

2 Utgångspunkter

Kontorets utgångspunkt inför 2015 är att finna en lösning som är juridiskt korrekt samtidigt som den tillgodoser enskilda individers behov av korttidsvistelse i form av läger. Denna hantering bör ske i samverkan med BUN så att Uppsala kommun hanterar frågan på ett sätt, oavsett nämnd.

2.1 Barn och ungdom

I samband med att barn- och ungdomsnämnden (BUN) följde upp sitt avtal med Tallkrogen om helg- och lägerverksamhet (verkställighet av beslut om korttidsvistelse enligt LSS) framkom att verksamheten saknar tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Verksamheten har sökt tillstånd 2013 men då föreståndaren inte har formell kompetens har ansökan avslagits av IVO och Förvaltningsrätten i Stockholm har avslagit föreningens överklagande av det beslutet. FUB Tallkrogen har lämnat in en ny ansökan om tillstånd i mars 2014.

BUN har gjort en tillfällig lösning för fyra helgvistelser samt sommarläger 2014. Uppdraget för denna verksamhet har givits Vård & bildning (V&B). V&B i sin tur hyr Tallkrogen och anställer deras personal under den aktuella tiden.

I mars beslutade BUN (dnr BUN-2014-0480) att införa ett valfrihetssystem enligt lag om valfrihetssystem (LOV) för insatserna korttidstillsyn till skolungdom över 12 år och korttidsvistelse och korttidstillsyn enligt lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Målsättningen är att utförare ska kunna söka om godkännande från 1 januari 2015.

Enligt handlingen i ärendet har cirka 100 elever korttidstillsyn. Verksamheten erbjuds i dagsläget av fem utförare och av dessa är fyra privata där så kallat enskilt avtal tecknats. Cirka 150 barn och ungdomar har korttidsvistelse i form av korttidshem, helg- och/eller lägerverksamhet. Insatsen erbjuds i dagsläget av fyra utförare varav tre är privata.

3 Verksamhetens omfattning och behov hos enskilda

Tallkrogen har 2014 mottagit sammanlagt 60 ansökningar om läger från vuxna 21-64 år, samtliga erbjuds en plats. Tio ansökningar har inkommit från personer 65 år och äldre, föreningsbidrag har beviljats till fem gäster. De fem första sökande är garanterade en plats 2014.

Av de deltagare som vistas på lägret kommer vissa utan att först ha kontakt med myndighet. Vissa har ett LSS-beslut och i dessa fall verkställer Tallkrogen detta beslut. BUN beviljar insats enligt LSS för de personer under 21 år som deltar i verksamheten. FUB är en rikstäckande organisation och Tallkrogen tar även emot personer från andra kommuner.

Under de år en individuell prövning gjordes vid SLS beviljades ca 10-15 personer insats. 2010 beviljades 11 personer insats till en kostnad av ca 198 000 kr, genomsnitt 18 000 kr per person. Insatser som beviljats är ledsagarservice, korttidsvistelse eller personlig assistans enligt LSS. Någon enstaka person har beviljats bistånd enligt socialtjänstlagen för lägervistelsen.

Sett till den verksamhet som erbjuds kan vistelsen vid Tallkrogen betraktas som korttidsvistelse i form av lägerverksamhet, se vidare beskrivning av insatser avsnitt 3.1-3.2. Insatser enligt LSS ska vara kostnadsfri för den enskilde.

3.1 Ledsagarservice enligt LSS

Ledsagarservice ska underlätta för personer med omfattande funktionsnedsättningar att delta i samhällslivet och göra det möjligt för dem att t.ex. besöka vänner, delta i fritidsaktiviteter eller i kulturlivet eller för att bara promenera. Ledsagning är knuten till aktiviteter utanför hemmet och syftet är att bryta den isolering som kan bli en konsekvens av en funktionsnedsättning. Insatsen har karaktären av personlig service och anpassas efter de individuella behoven. Av propositionen framgår att omvårdnad inte ingår i insatsen

ledsagarservice. Vid behov kan dock ledsagning inkludera hjälp med förflyttning, på- och avklädning, hjälp vid måltider och vid toalettbesök i samband med insatsen.

3.2 Korttidsvistelse enligt LSS

Syftet med korttidsvistelse utanför det egna hemmet är dels att personer med funktionsnedsättning ska erbjudas miljöombyte och rekreation, dels att anhöriga därigenom kan få avlösning i omvårdnadsarbetet. Insatsen kan därför delvis ses som ett alternativ till insatsen avlösarservice. Korttidsvistelse kan ges genom ett korttidshem, i kontakt- eller stödfamilj eller genom lägerverksamhet. Insatsen omfattar omvårdnad, vilket innebär att den enskilde får det stöd och den hjälp han eller hon behöver i det dagliga livet och kan känna trygghet och säkerhet.

På korttidsboenden ska finnas en person med lämplig utbildning som förestår verksamheten. Det ska också finnas den personal behövs för en ändamålsenlig verksamhet. Regleringarna kring personal finns i förordning (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

För att driva korttidshem i enskild regi krävs tillstånd från IVO.

3.3 Personlig assistans

Personlig assistans ska vara ett personligt utformat stöd som kan ges till den som på grund av stora och varaktiga funktionsnedsättningar behöver hjälp med grundläggande behov. Det kan handla om personlig hygien, måltider, att klä på och av sig, att kommunicera med andra, eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskap om individen. Insatsen ska ges av ett begränsat antal personer som är väl insatta i de personliga förhållandena. Den enskilde ska kunna få hela sitt stödbehov tillgodosett genom personlig assistans.

Insatsen kan beviljas enligt LSS, eller socialförsäkringsbalken om det grundläggande behovet överstiger 20 timmar per vecka.

För att vara assistansanordnare krävs tillstånd från IVO. De personer som är berättigade till assistans kan delta i lägerverksamhet med stöd av sina assistenter.

3.4 Sammanfattning och slutsatser – omfattning och behov

De år en behovsbedömning har skett har 10-15 personer beviljats insats för att kunna delta i lägerverksamhet. Bedömningen har utgått från den enskildes individuella situation och gällande lagstiftning. De senaste åren då lägervistelse erbjudits genom föreningen Tallkrogens försorg har fler personer kunnat delta i verksamheten. Verksamheten vid Tallkrogen är att betrakta som korttidsvistelse enligt LSS och behöver därmed ha tillstånd från IVO.

4 Juridiska överväganden och utgångspunkter

Det sätt nämnden i dagsläget hanterar verksamheten vid Tallkrogen är inte juridiskt korrekt. Bedömningen utgår från flera variabler som redovisas kortfattat nedan.

- Det finns idag ett begränsat antal platser vid Tallkrogen och en bedömning av stödbehov görs av Tallkrogen. Detta kan betraktas som att kontoret har överlåtit myndighetsutövning på Tallkrogen, vilket inte är tillåtet.
- HVK tar inte ansvar för myndighetsutövning/biståndsbedömning för de som har behov av insatsen korttidsvistelse i form av läger.
- Den verksamhet som bedrivs är att betrakta som en tjänst Tallkrogen utför åt kommunen. Detta ska upphandlas då det inte är tillåtet att kringgå lag om offentlig upphandling (LOU). Bedömningen att Tallkrogen tillhandahåller en tjänst grundas på SOU 2013:12 ”Goda affärer - en strategi för hållbar offentlig upphandling” s 506-521. I utredningen har kommissionen tagit fram kriterier för när upphandlingsdirektiven är tillämpliga och tjänster och varor därmed ska upphandlas.
 - Tallkrogen tillhandahåller ett antal platser för en viss summa i bidrag, verksamheten kan inte ta emot alla som vill komma dit
 - Verksamheten är till största delen finansierad av kommunen (ca 75%)
 - Verksamheten fyller ett behov som medborgare i kommunen har (korttidsvistelse i form av läger/semestervistelse)
 - Verksamheten finns på en marknad där fler aktörer finns.
- Utifrån att Tallkrogen tar betalt för verksamheten, och är vinstdrivande, kan det tolkas som att den bedrivs yrkesmässigt och därmed skulle vara tillståndspliktig både för barn och vuxna om personerna vistas på Tallkrogen med stöd av beslut enligt LSS. Se vidare avsnitt 4.1.

Utifrån ett juridiskt perspektiv kan ett mindre föreningsbidrag som ges utifrån en mer generell medlemsaktivitet vara tillämpligt. Detta förutsätter att kommunen inte villkorar eller styr bidraget till en viss verksamhet/aktivitet.

4.1 Ekonomisk redovisning FUB Tallkrogen

Verksamheten är tillståndspliktig om den är yrkesmässigt bedriven. För att se om verksamheten är yrkesmässigt bedriven (vinstdrivande) har en granskning av Tallkrogens årsbokslut gjorts för åren 2006-2012. Under denna period har verksamheten uppvisat ett positivt resultat mellan 162 000 till 1 465 000 kronor, i genomsnitt 782 000 kr per år. Undantaget är år 2011 då verksamheten hade ett negativt resultat om cirka 786 000 kronor. Det negativa resultatet förklaras av att verksamheten inte fick statligt stöd via Socialstyrelsen 2011. Det överskott som finns i verksamheten fonderas och återinvesteras i verksamheten, bland annat i form av om- och tillbyggnader av fastigheten. Enligt styrelsen är fonderingen föreningens sätt att skapa en långsiktig hållbar affärsidé för verksamhetens kvalitet och dess finansiering.

4.2 Sammanfattning och slutsatser – juridiska överväganden

Ett riktat föreningsbidrag är inte lagligt då verksamheten tillhandahålls för att tillgodose ett behov som medborgarna har, eller då verksamheten inte är öppen för alla. Insatsen lägervistelse är att betrakta som en form av korttidsvistelse enligt LSS, vilket ska föregås av myndighetsbeslut/biståndsbedömning. För att kunna verkställa insatser enligt LSS behöver det finnas en eller flera utförare av verksamheten. Detta kan ske genom ett uppdrag till Vård & bildning alternativt upphandling av verksamheten enligt LOU eller tillämpning av lag om valfrihetssystem (LOV). Verksamheten vid Tallkrogen bedöms utifrån dess karaktär och ekonomiska förutsättningar vara tillståndspliktig.

5 Ersättningar

Nämnden ger uppdrag till Vård och bildning att driva korttidsvistelse enligt LSS vid tre korttidshem. Tabellen nedan visar aktuell dygnsersättning och ett vägt medelvärde för dessa. I dygnsersättningen ingår inte kostnader för lokaler. Dessa ersätts separat och har i tabellen nedan räknats in i dygnspriset för att kunna jämföra detta med den ersättning Tallkrogen får.

Enhet	Antal platser	Ersättning	Kostnad (kr)	Kostnad inkl hyra (kr)
Klarbärgsgatan	4	kr/dygn/plats	3 145	3 326
Jenny Lind	5	kr/dygn/plats	2 516	2 585
Sunnerstavägen 28 (Fiolen)	5	kr/dygn/plats	2 448	2 657
Genomsnitt (vägt medel):		kr/dygn/plats	2 671	2 822

5.1 Tallkrogens ersättning och egenavgifter

Det föreningsbidrag nämnderna beslutat om till Tallkrogen kan, för att kunna göra en jämförelse med kostnadsnivån för korttidsvistelse, räknas om till "dygnspris". Enligt nämndens riktlinjer för föreningsbidrag kan kostnader för lokaler täckas av bidraget. Dock får inte föreningsbidrag användas till kapitaltjänstkostnader.

- NHO: 2177 kr/dygn/plats (15239 kr/vecka), ca 30 % lägre än genomsnittet för korttidsvistelse LSS
- ÄLN: 2571 kr/dygn/plats, ca 9 % lägre än genomsnittet för korttidsvistelse LSS

Tallkrogen uppger att bidraget täcker ca 75 % av deras totala kostnader för lägervistelsen. Utöver föreningsbidrag från nämnderna betalar den enskilde lägerdeltagaren en egenavgift om 5100 kr per vecka. Medräknat egenavgiften har Tallkrogen en intäkt på 20 339 kr/person/vecka, vilket motsvarar en "dygnsersättning" på 2906 kr/dygn och plats. Detta är då något över nämndens genomsnittliga kostnad för korttidsvistelse.

Verksamheten vid Tallkrogen får även ett statligt "föreningsbidrag" som Socialstyrelsen beslutar och tilldelar FUB riks.

Kostnader för personal – ansvarsförbindelser och avgifter

Denna hantering har inte förekommit mellan NHO, ÄLN och Tallkrogen 2012-2014 då ett föreningsbidrag beviljats verksamheten.

Tallkrogen erbjuder även lägerverksamhet till enskilda bosatta i andra kommuner. För dessa tecknas en ansvarsförbindelse mellan uppdragsgivaren och Tallkrogen. Ansvarsförbindelsen reglerar bland annat kostnader för Tallkrogens personal.

För den som tar med egen assistent gäller följande; Arbetstiden schemaläggs 65 timmar/lägervecka och Tallkrogens personal löser av assistenten när denne har ledig tid. Assistansomkostnader 2800 kr omfattar kost, logi, lägervecka samt utbildning. Lön under 11 timmar utbildning samt lön för arbetstid (65 h/vecka) betalas av assistansanordnaren.

För den som behöver hjälp av Tallkrogens personal tecknar uppdragsgivaren en ansvarsförbindelse med Tallkrogen kring detta. Personalstöd i nivå 1 (upp till 48 timmar per vecka) faktureras 12 700 kr, nivå 2 (upp till 63 timmar) 16 600 kr och nivå 3 (upp till 84 timmar) 23400 kr.

5.2 Sammanfattning och slutsatser – ersättningar

De verksamheter som drivs av V&B på uppdrag av nämnden har något högre ersättning per dygn och person än Tallkrogens föreningsbidrag. Tallkrogen får dock andra intäkter, bland annat en egenavgift som varje deltagare betalar. Korttidsvistelse enligt LSS ska vara kostnadsfri för den enskilde, något som måste vägas in vid beslut om ersättning vid upphandling.

6 Kontorets förslag till framtida hantering

För att kunna erbjuda de som behöver korttidsvistelse i form av läger enligt LSS bör nämnden besluta om att upphandla detta enligt LOU eller tillämpa LOV. Detta bör ske i samverkan med BUN, så att Uppsala kommun hanterar insatsen på ett enhetligt sätt. Då BUN beslutat om att tillämpa LOV bör även NHO tillämpa denna form av upphandling för insatsen korttidsvistelse enligt LSS. Ett förfrågningsunderlag behöver vara klart senast november 2014 så att intresserade utförare kan ansöka om godkännande och få detta i god tid innan sommaren 2015. I denna upphandling bör även ansvaret för hälso- och sjukvård förtydligas då det i dagsläget är otydligt vem som ansvarar för hälso- och sjukvården vid korttidsvistelse.

Biståndsbedömning ska från och med 2015 ske utifrån det individuella behovet av korttidsvistelse i form av lägervistelse, eller annan för den enskilde relevant insats för att tillgodose behov av semestervistelse. Denna görs av avdelningen för individuellt stöd i enlighet med gällande delegationsbestämmelser. En genomgång av förarbeten och rättspraxis, med syfte att utvärdera rättsläget, behöver göras så att biståndshandläggarna får stöd i handläggningen av ansökningar om insats/bistånd. Det är viktigt att i sammanhanget betona den individuella prövningen, utifrån varje enskilds specifika förutsättningar och behov. Denna genomgång bör även vara klar i november 2014.

6.1 Föreningsbidrag

Tallkrogen kan ansöka om ett mindre föreningsbidrag för att anordna medlemsaktiviteter. Hur dessa aktiviteter formas kan kommunen inte påverka.

6.2 Förutsättningar för att tillämpa LOV och valfrihetssystem

Grundförutsättningen för att få ett fungerande valfrihetssystem är att det finns flera utförare att välja på och att den enskilde är intresserad av att välja utförare.

För att tillämpa LOV och införa ett valfrihetssystem behöver ett antal områden belysas, bland annat

- Omfattning av insatsen som ska upphandlas
 - Underlag – antal enskilda individer med behov av insatsen
 - Underlag – antal tänkbara utförare
- Finns risker i form av kostnadsdrivand överkapacitet?
- Ersättningsnivåer och ersättningssystem
- Icke-valsalternativ

Dessa förutsättningar ska beaktas av kontoret i arbetet med upphandling av den nu aktuella verksamheten.

