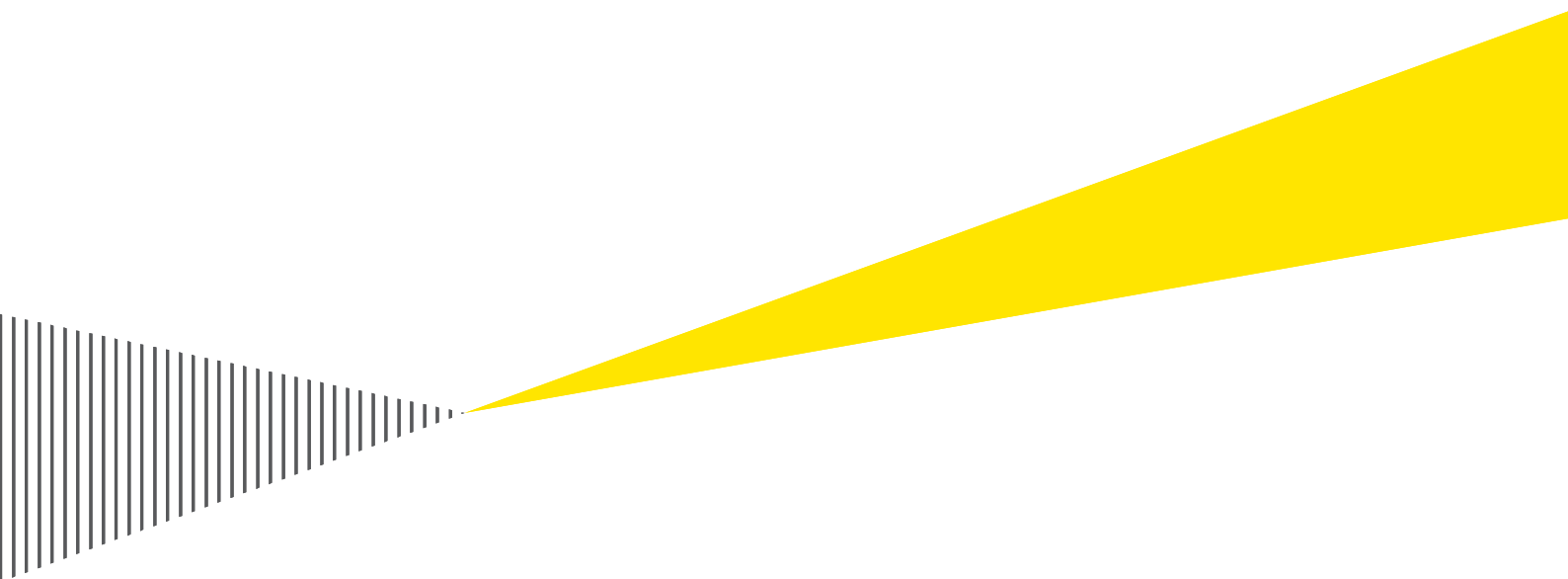


Ökade kostnader för daglig verksamhet för personer med funktionsnedsättning

Västerås stad



EY

Building a better
working world

Innehåll

1	Sammanfattning.....	3
2	Inledning.....	5
2.1	Utgångspunkt	5
2.2	Syfte och revisionsfrågor	5
2.3	Avgränsning.....	6
2.4	Revisionskriterier	6
2.5	Kvalitetssäkring	6
2.6	Metod	6
3	Ökning av deltagare i daglig verksamhet lokalt och nationellt	7
3.1	Regelverk	7
3.2	Jämförelse med andra kommuner och nationellt.....	7
4	Resursfördelning.....	8
4.1	Budgetprocessen.....	8
4.2	Ekonomisk översikt.....	8
4.3	Volymutveckling.....	9
4.4	Möjliga orsaker till ökningen.....	10
4.5	Nämndens åtgärder	11
5	Principer för ersättning.....	12
6	Bedömningskriterier.....	13
7	Uppföljning av kvalitet.....	14
8	Besparingsbeting	14
9	Erbjuds ändamålsenlig verksamhet	15
10	Svar på revisionsfrågorna	17
	Källförteckning:	18

1 Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Västerås stad genomfört en granskning i syfte att bedöma orsaken till ökade volymer och kostnader för daglig verksamhet inom nämnden för personer med funktionsnedsättning.

Nedan sammanfattas våra noteringar.

- ✓ Kännetecknande för utvecklingen under de senaste åren inom daglig verksamhet enligt LSS är en kraftig ökning av antalet deltagare. Antalet personer inom daglig verksamhet har ökat med 285 personer sedan 2003, vilket motsvarar 92 %. Trenden visar en tydlig ökning både lokalt och nationellt.
- ✓ Ökningen förklaras bland annat av att fler personer får diagnoser inom diagnoskriteriet autismspektrumtillstånd, utestängning från arbetsmarknaden för denna målgrupp samt tuffare arbetsmarknad.
- ✓ Årsprognosen för verksamhetsområdet "Daglig verksamhet" bedöms hamna i nivå med årsbudgeten. Det är dock ännu oklart vilken effekt eventuella ombedömningar av omvårdsnivå kan få.
- ✓ Vi saknar en risk- och konsekvensanalys som borde gjorts före beslutet om ersättningsminskning.
- ✓ Det pågår ett projekt inom samhällskontraktet, "Optimus". Parter är landstinget, Västerås stad, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Projektledare är anställd av Försäkringskassan. Syftet är att undersöka hur aktivitetsersättningen används och vilket resultat andra samtidigt pågående insatser har för olika målgrupper i åldrarna 19-30 år. Projektet pågår från maj till december 2016.
- ✓ Ersättningsmodellen utgår från fyra olika nivåer samt hel- eller halvdag. En halvdag motsvarar upp till 25 timmar per vecka det vill säga max 63 % av en heldag men 70 % av ersättningen. Alla leverantörer får ersättning enligt samma modell.
- ✓ Deltagarna ska kontinuerligt prövas mot arbetsmarknaden om möjlighet finns att gå vidare i någon form av anställning och egen försörjning. Dels utifrån de ersättningar som betalas ut av Försäkringskassan via socialförsäkringssystemet såsom exempelvis aktivitetsersättning och sjukersättning. Det finns evidens på att det är stigmatiserande för individer att få en diagnos och via en LSS-insats tillhöra en grupp som har särskilda verksamheter. Detta skapar inlåsnings effekter.
- ✓ Ingen uppföljning har ännu gjorts av hur kvaliteten har blivit påverkad av de sänkta ersättningsnivåerna.
- ✓ Den beslutade ersättningsminskningen var tänkt att neutralisera för de senaste två årens volymökning med tillhörande kostnadsökning utöver budget. Inför nästa års budget förväntas ytterligare besparingskrav för nämnden som eventuellt kan komma att påverka området daglig verksamhet.
- ✓ Det finns idag sex godkända leverantörer av daglig verksamhet. Under hösten kommer två nya leverantörer att starta upp och erbjuda sina verksamheter. Bedömningen är att nämnden kan erbjuda daglig verksamhet i omfattning som är ändamålsenlig.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen ges följande rekommendationer.

- ▶ En analys av effekten för beställaren och utförarna av att införa fler nivåer i ersättningskala. Idag utgår ersättningen till utförarna från fyra nivåer. Flertalet andra kommuner har mellan fem och sju nivåer.
- ▶ En utredning av orsaken till den stora avvikelsen av antalet personer i daglig verksamhet jämfört med riket och andra kommuner. Efter att ha tagit del av Socialstyrelsens statistik kan vi konstatera att ökning är mer än dubbelt så hög i Västerås jämfört med snittet i riket och ett antal andra större kommuner.
- ▶ Se över möjligheter till fler arbetstillfällen internt inom kommunen för denna målgrupp.
- ▶ Utredda om möjlighet att tillhandahålla arbetshandledare för att på så sätt öppna upp för fler anställningar inom småföretagssektorn.

2 Inledning

2.1 Utgångspunkt

Nämnden för personer med funktionsnedsättning ansvarar för omsorgen om människor med funktionsnedsättning, oavsett ålder, enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och enligt socialtjänstlagen (SoL) för människor med funktionsnedsättning under 65 år. Nämnden har också ansvar för den kommunala hälso- och sjukvården i bostad med särskild service, daglig verksamhet och sysselsättning och arbetsrehabilitering samt händläggning av bostadsanpassning till personer som inte fyllt 65 år.

Antalet deltagare inom daglig verksamhet enligt LSS ökade kraftigt under såväl år 2014 som under år 2015. Per den 31 december 2015 fanns 599 aktiva deltagare som leverantörerna inom daglig verksamhet får ersättning för. Vid delårsrapport 2 år 2015 visade progonsen på ett underskott med ca -4,5 Mnkr. Vid bokslutet var resultatet -1 Mnkr. Detta förklaras dels med att den genomsnittliga kostnaden per deltagare blev lägre än beräknat och att huvudparten av de nya deltagarna efter genomförda omvårdsbedömningar placerats i ersättningsnivåer under genomsnittet eller har gjort valet att endast ta del av halvdag.

Nämnden har inför år 2016 fattat beslut om bland annat följande:

Sänkta ersättningsnivåer inom daglig verksamhet LOV från och med 1 april som kommer att innebära en besparing under år 2016 på 3,6 mnkr.

Revisorerna vill med anledning av nämnden budgetavvikelse och besparingskrav genomföra en granskning av nämndens åtgärder för en ekonomi i balans samt bedöma effekterna av besparingskravet.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma orsaken till ökade volymer och kostnader för daglig verksamhet inom nämnden för personer med funktionsnedsättning.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Tillämpas en modell i budgetprocessen för resursfördelning till nämnden som tar hänsyn till ökat behov av daglig verksamhet?
- ▶ Har nämnden en realistisk budget i förhållande till behoven?
- ▶ Enligt vilka principer utgår ersättning till utförarna?
- ▶ Har bedömningskriterierna som ligger till grund för beslut om daglig verksamhet förändrats?
- ▶ Vilken uppföljning av verksamheten görs, bl.a. av kvaliteten och vad visar uppföljningen?
- ▶ Är uppföljningen relevant och görs det tillräckliga analyser?
- ▶ Är de åtgärder som nämnden beslutat om tillräckliga för budget i balans?
- ▶ Hade nämnden i budgetprocessen kunnat förutse de avvikelser som uppkommit, dvs att fler personer idag är sysselsatta jämfört med budget?

- ▶ Hur påverkar besparingsbetinget kvaliteten i den dagliga verksamheten när volymerna ökar?
- ▶ Kan nämnden erbjuda daglig verksamhet i en omfattning som är ändamålsenlig?
- ▶ Hur ser behovet ut framöver?

2.3 Avgränsning

Nämnden för personer med funktionsnedsättning

2.4 Revisionskriterier

I denna har revisionskriterierna utgjorts av:

- ▶ LSS och SoL
- ▶ Budget 2015 och Årsplan 2016
- ▶ Kommunfullmäktiges beslutade styrprinciper

2.5 Kvalitetssäkring

Utöver vår interna kvalitetssäkring kommer intervjuade ges möjlighet att komma med synpunkter på rapportutkastet för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden. Skriftliga bekräftelser på att de intervjuade mottagit rapporten och givits denna möjlighet kommer att inhämtas från de som inte själva hör av sig i samband med faktakontrollen. All korrespondens kring faktakontrollen arkiveras.

2.6 Metod

Granskningen har genomförts i huvudsak med stöd av intervjuer samt genomgång av relevanta dokument.

Följande har intervjuats:

- ▶ Enhetschef, sociala nämndernas förvaltning.
- ▶ Strateg funktionshinderområdet, sociala nämndernas förvaltning
- ▶ Koordinator, sociala nämndernas förvaltning
- ▶ Beställarchef, sociala nämndernas förvaltning
- ▶ Representanter för två utförare

Kontaktrevisor, Elisabeth Löf

3 Ökning av deltagare i daglig verksamhet lokalt och nationellt

3.1 Regelverk

Det är staten som har huvudansvaret för arbetsmarknadspolitiken. Kommunen har ett lagstadgat ansvar för vissa sysselsättningsåtgärder, daglig verksamhet, LSS samt meningsfull sysselsättning enligt SoL för människor med psykisk funktionsnedsättning. Övriga insatser inom arbetsmarknadsområdet är således inte lagstyrda.

Sedan 1 januari 2011 finns daglig verksamhet enligt 9 § LSS inom valfrihetsmodellen enligt LOV, Lag om valfrihetssystem 3008/2009:2. Daglig verksamhet är en insats enligt 9 § enligt Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och tillika rättighet för personer som tillhör personkrets 1 och 2 enligt 1 § LSS. Rättigheten gäller för personer med utvecklingsstörning, autism och förvärvad hjärnskada i vuxen ålder.

3.2 Jämförelse med andra kommuner och nationellt

Det internationella arbetet inom funktionshinderpolitiken har en stor betydelse för utvecklingen inom det svenska politikområdet. Sverige har förbundit sig att följa FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Sveriges nuvarande strategi avser år 2011-2016. Regeringen anser dock att utvecklingen i förhållande till målen är positiv men alltför långsam.

En skillnad jämfört med andra kommuner är att utförarnas ersättning inom kommunen idag utgår från fyra nivåer medan de flesta andra kommuner har mellan fem och sju nivåer. Fördelen med fler nivåer är en ökad träffsäkerhet i att placera den enskilde i en nivå som motsvaras av faktiskt personalstödsbehov. Skillnaderna mellan nivåerna blir mindre. Fler nivåer kan däremot öka administrationen och behovet av ombudomningar. Västerås stad ser idag ingen anledning till att utöka antalet nivåer. De anser att det skulle kunna medföra en risk för fler ombudomningar som kräver mycket resurser.

Vid införandet av LOV inom daglig verksamhet 2011 och fram till och med 2014 har Västerås deltagit i en samverkan med SKL (Sveriges kommuner och landsting) för kommuner som inför LOV inom daglig verksamhet. En av jämförelserna avser genomsnittlig ersättning per person till utförarna, vilket visar att Västerås placerar sig i mitten av de kommuner som har daglig verksamhet enligt LOV.

En liknande trend, där antalet deltagare i daglig verksamhet ökar, syns över hela landet. Andra kommuner förklarar, likt Västerås stad, ökningen med ökade krav på arbetsmarknaden, att personer med funktionsnedsättningar inte prioriteras av Arbetsförmedlingen samt att Samhall ställer högre krav på arbetsförmågan idag. Till detta finns en samstämd uppfattning nationellt om att antalet personer som får diagnosen autism eller autismsliknande tillstånd ökar. Detta medför att personer som beviljas LSS-insatser ökar stadigt och den mest förekommande insatsen är daglig verksamhet.

Antalet personer med insats LSS					
Daglig verksamhet per 1 oktober respektive år					
	2013	2014	2015	Förändring 2013-2014 %	Förändring 2013-2015 %
Riket	32 368	33 800	35 340	4,4	9,2
Västerås	501	547	595	9,2	18,8
Uppsala	787	806	838	2,4	6,5
Örebro	584	612	624	4,8	6,8
Linköping	554	578	604	4,2	9,0
Jönköping	408	424	437	3,9	7,1

Den procentuella ökningen av antalet personer i daglig verksamhet är mer än dubbelt så hög i Västerås som snittet i riket både om vi ser till ökningen mellan åren 2013 och 2014 samt 2013 och 2015. Vi får samma resultat om vi jämför ökningen i Västerås med ett antal andra större kommuner. De jämförande kommunernas ökning motsvarar i stort ökningen i riket och det är endast Västerås som har en betydligt större avvikelse.

4 Resursfördelning

4.1 Budgetprocessen

Stadsledningskontoret har begärt in budgetunderlag för perioden 2016-2018. Förvaltningens förslag till budgetunderlag följer den struktur och det innehåll som angetts i stadsledningens anvisningar. Prioriterade områden för perioden är att uppnå en budget i balans samt att behoven för nämndens målgrupper tillgodoses.

Kommunfullmäktige beslutar om en budgetram utifrån nämndens beskrivna behov (beställd verksamhet, personal- och lokalkostnader). En budgetram tilldelas nämnden för deras fem verksamhetsområden. Tjänstemännen lägger fram förslag på åtgärder som måste vidtas för att nå en budget i balans. Alla verksamheter inom nämnden har fått bidra med besparingar. Daglig verksamhet fick bidra med en stor andel. Kommande budgetperiod kommer ytterligare besparingskrav för nämnden som kommer att medföra tuffa beslut.

Budgetramen för nämnden 2016 uppgick till 706,9 mnkr (jämfört med 2015 på 680,5 mnkr). I ramen ingår ökade volymer för daglig verksamhet på totalt 5,6 mnkr (motsvarande 35 personer).

4.2 Ekonomisk översikt

Ekonomisk översikt för verksamhetsområdet "Daglig verksamhet".

Insatser med stöd av LSS Nettokostnader, mnkr	Utfall 8 mån 2016	Budget 2016	Prognos 2016	Avvikelse 2016
Daglig verksamhet	66,9	102,5	102,4	0,1

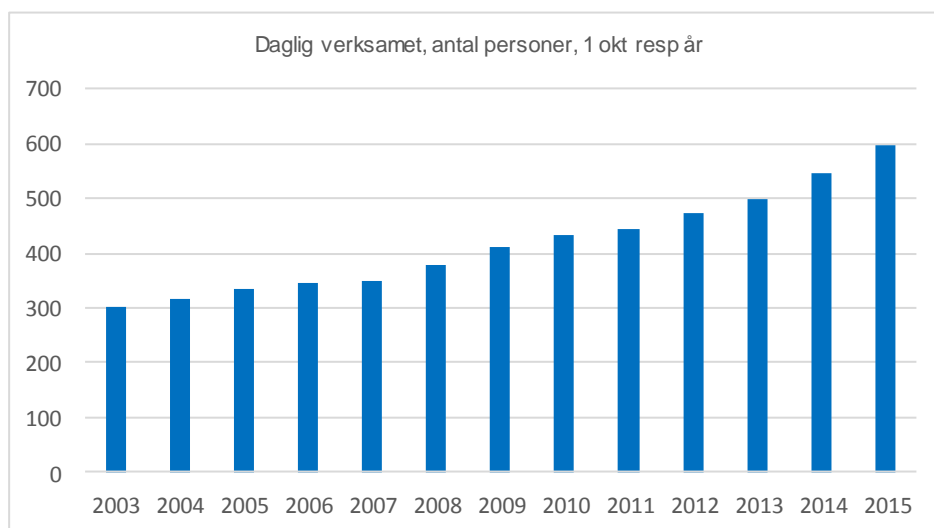
Kostnaderna för daglig verksamhet beräknas i år hamna på 0,1 mnkr under budget. Kostnaden är dock svår att förutse och kan avvika beroende både på antalet nya personer och i vilken omvårdsnivå de placeras.

Insatser med stöd av LSS Nettokostnader, mnkr	Bokslut	Budget	Avvikelse
2015	99,7	99,5	-0,2
2014	94,3	89,3	-5
2013	84,5	87,3	2,8

Den största avvikelsen kan vi se 2014 och nämnden har därefter lyckats minska avvikelsen mellan budget och utfall.

4.3 Volymutveckling

Antalet personer inom daglig verksamhet har ökat med 285 personer sedan år 2003, vilket motsvarar 92 % motsvarande.



Under år 2015 blev det 48 fler än budget samt 58 fler än föregående år. Per den 31 december 2015 fanns 599 aktiva deltagare som leverantörerna får ersättning för, varav 43 % är kvinnor. Därför planeras, från och med år 2016, för en årlig ökning på 30 personer. Detta innebär en årlig kostnadsökning på 3,7 mnkr årligen. Sänkta ersättningsnivåer från och med 1 april 2016 innebär en besparing under år 2016 på 3,6 mnkr, vilket förväntas eliminera den genomsnittliga kostnadsökningen. Genomsnittskostnaden per deltagare 2015 uppgår till 163 400 kr per år att jämföra med 2014 på 168 000 kr, vilket motsvarar en kostnadsminskning med 2,7 %.

Volymutvecklingen inom daglig verksamhet var under år 2015 betydligt större än beräknat. Dock har huvudparten av de nya deltagarna efter genomförda omvårdsbedömningar placerats i ersättningsnivåer under genomsnittet samt en stor del har valt att delta halv dag. Detta har inneburit att det slutliga underskottet blev betydligt lägre än vad som tidigare prognosticerats dvs. utfall -1,0 mnkr jämfört med prognos -4,5 mnkr. Denna situation förutsågs inte av förvaltningen. Leverantörerna har aviserat behov av ombedömning av omvårdnadsnivå för 42 deltagare. Dessa bedömningar kommer sannolikt att medföra en kostnadsökning. Koordinatören på biståndsenheten hanterar ombedömningar löpande under året.

Under årets första åtta månader har 66 nya beslut tagits om daglig verksamhet enligt LSS. Av de nya deltagarna kommer 33 personer från gymnasiesärskolan efter avslutad skolgång i juni. Samtidigt har ett antal personer valt att avsluta insatsen Detta medför en nettoökning på ca 45 personer hittills under året. Det totala antalet deltagare uppgår per 31 augusti till 631. Av olika orsaker är inte alla deltagare aktiva inom sin dagliga verksamhet. I augusti har ersättning beslutats ut för ca 600 deltagare.

Nedan visas en tabell över antalet personer med verkställda beslut per sista juli 2016.

Daglig verksamhet LSS									
Antal personer med verkställda beslut per sista juli 2016									
	Nivå 1		Nivå 2		Nivå 3		Nivå 4		Summa
	heldag	halvdag	heldag	halvdag	heldag	halvdag	heldag	halvdag	LOV
Totalt	19	12	206	145	138	30	60	21	631
Vård och omsorg	17	12	182	92	111	28	47	21	510
Skultuna			2		13	1			16
Attendo							13		13
Conexi			4	7	2	1			14
DracoThea			7		12				19
Misa	2		11	46					59

Den kraftiga ökningen av antalet deltagare har inneburit ökade intäkter för utförarna. SNF menar att flera deltagare hos en utförare inte med automatik medför att kostnaderna ökar. En möjlig åtgärd för budget i balans år 2016 har för daglig verksamhet inneburit en sänkning av ersättningen till utförare av daglig verksamhet.

4.4 Möjliga orsaker till ökningen

Antalet deltagare inom daglig verksamhet enligt LSS har ökat kraftigt under de senaste åren. Erfarenhetsmässigt har ca 1 % av befolkningen någon form av funktionsnedsättning.

Sammanfattningsvis kan vi se följande möjliga anledningar till ökningen.

- ✓ Ökningen kan bero på att fler personer får diagnoser inom diagnoskriteriet autismspektrumtillstånd och utifrån diagnosen tillhör personkretsen enligt LSS. Flera av dessa personer ansöker om daglig verksamhet som LSS-insats efter avslutad kontakt med Arbetsförmedlingen.
- ✓ I fler studier konstateras att personer som har gått i särskola i praktiken stängs ute från arbetsmarkanden. Arbetsförmedlingen prioriterar inte denna grupp och de hänvisas till daglig verksamhet LSS.
- ✓ Målgruppen personer med funktionsnedsättning har svårt att få tillgång till Arbetsförmedlingens och Samhalls resurser.
- ✓ Tuffare arbetsmarknad som ställer högre krav på den enskilde. Många skulle dock kunna ha vanliga arbeten om kraven inte var så höga. Många gånger bedöms kraven vara högre än motiverat. Härmed skapas onödiga begränsningar.
- ✓ En ändring i skollagen genomfördes år 2011, vilket innebär att grundsärskolan har samma längd som grundskolan med nio obligatoriska år. Tidigare fanns ett tionde läsår inom särskolan. Detta har inneburit att antal elever som 2011 skulle ha gått sitt tionde år inom grundsärskolan, istället för gymnasiet, och efter fyra år inom gymnasiesärskolan tog studenten vårterminen 2015. Det har dock endast haft en marginell effekt på den årskull som slutar särskolans gymnasium vårterminen 2015.

4.5 Nämndens åtgärder

Den tydliga trenden är bland annat att personer som provas hos Arbetsförmedlingen inte bedöms kunna stå till arbetsmarknadens förfogande till följd av en funktionsnedsättning och därav inte fått fortsatt stöd från Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen som myndighet upplever att de inte har tillräckliga resurser för att ge fortsatt stöd i arbetslivet via dem. Fler personer får också diagnoser som berättigar till personkretstillhörighet inom LSS. Många personer som har varit hemmasittare till följd av dåligt mående har åter sökt sig till daglig verksamhet LSS.

Nämnden och Arbetsförmedlingen ser en ökad problematik i att framför allt unga personer står långt ifrån arbetsmarknaden till följd av psykisk ohälsa. Detta i kombination med andra svårigheter samt ofullständig skolgång främst avseende gymnasiet, innebär att många står långt ifrån arbetsmarknaden.

Enligt verksamhetsplanen för år 2016 planeras ett antal åtgärder för att utveckla verksamheten och målet att nå en budget i balans. För daglig verksamhet innebär detta ett utvecklat samarbete med utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden, UAN, för deltagare som idag börjar inom daglig verksamhet LSS trots att behovet bättre tillgodoses inom annan verksamhet, exempelvis AMA. Syftet är att dämpa inflödet till daglig verksamhet.

Nämnden fick den 30 september 2015 i uppdrag från Kommunstyrelsen att tillsammans med UAN ta upp överläggningar med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen med anledning av volymutvecklingen. Projektet håller på från maj till december. Ett samarbete mellan UAN/AMA och Socialkontor ekonomi inom SNF, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har påbörjats. Ett första steg är att i projekt "Optimus" via Samordningsförbundet kartlägga personer från 19-29 år som uppstår aktivitetsersättning från Försäkringskassan. Syftet med projektet är att utveckla en arbetsmetod för att dels tydligt kartlägga målgruppen på individnivå parallellt med att genomlysna gränsytan mot övriga aktörer runt individerna. Detta för att hitta bästa möjliga samverkansmodell och säkra att varje person har ett optimalt fortsatt stöd. Målet är vidare att snabbare hjälpa målgruppen ut i samhället med rätt insatser så att resultatet kan bli varaktigt samt metodutveckla en modell som kan användas fortsättningsvis runt målgruppen. Parallellt kan kartläggningen och metodutvecklingen bli en betydelsefull komponent i det fortsatta utvecklingsarbetet med målgruppen unga med aktivitetsersättningen. För nämnden kan arbetet i projektet på sikt innebära att enskilda som har möjligheter inte kommer till, eller blir kvar, inom daglig verksamhet.

Nämnden beslutade i juni 2016 om nytt förfrågningsunderlag innehållande nya krav för att bli leverantör av daglig verksamhet. Förändringen innebär att leverantören regelbundet ska pröva den enskildes möjlighet till arbete på den ordinarie arbetsmarknaden. Om den enskilde inom leverantörens dagliga verksamhet övergår till någon form av anställning på den ordinarie arbetsmarknaden kommer leverantören att få ersättning motsvarande nivå 1 under sex månader. Därefter görs en ny bedömning om stödet fortfarande behövs kan ersättning betalas ut ytterligare maximalt sex månader. Leverantören ska under denna period ge den enskilde det stöd och den motivation som behövs i syfte att behålla sin anställning. Fram till idag har målstyrd ersättning tillämpats på tre deltagare. Biståndsenheten upplever att möjligheten till målstyrd ersättning har öppnat upp för ett djupare samarbete och att det i dagsläget även finns ett mer lösningsfokuserat förhållningssätt kring den enskildes behov. Om detta arbetssätt fortgår finns förutsättningar för att kostnader för daglig verksamhet kan minska till följd av att fler kommer ut i någon form av anställning på den ordinarie arbetsmarknaden.

Kommunstyrelsen beslutade i planeringsinriktningen 2017-2020 om att tillsätta en analysgrupp för att bland annat utröna bakgrunden till att allt fler beviljas insatser enligt LSS, omfattningen av insatserna per person, antalet insatser enligt LSS kontra insatser enligt SoL, stadens egna påverkansmöjligheter på antalet insatser och omfattningen och hur staden kan påverka avgifterna på insatserna. De ska alltså utreda olika faktorer och vilken påverkan dessa har i kostnadsutjämningsystemet för LSS. Det kan även nämnas att det kommunala utjämningsystemet innebär att de kommuner som beviljar fler LSS insatser får resurser från de kommuner som beviljar färre. Västerås stad är idag en betalande kommun och bidrar med ca 90 mnkr. Gruppen har kommit fram till ytterligare tio personer skulle kunna få LSS-beslut. Uppdragen till nämnden är ibland motsägelsefulla. Utöver detta uppdrag har nämnden fått i uppdrag att se över om fler kan komma ut i anställning och att färre ska bli aktuella för daglig verksamhet, projektet "Optimus" se ovan beskrivet. Om nämnden lyckas med att få ut fler i anställning kommer intäkten att minska till kommunen i utjämningsystemet.

5 Principer för ersättning

Enligt gällande ersättningsmodell erhåller utförarna ersättning för verkställda beslut och utifrån en nivåbedömning (ett till fyra). En nivåbedömning görs i samband med första mötet med deltagaren. Nivå fyra är dyrast. Alla nya verkställda beslut innebär en kostnad för nämnden och en intäkt för utföraren. För alla nya deltagare är det biståndshandläggaren som gör en behovsprövning och koordinatören en omvårdsnivåbedömning. Leverantören ersätts utifrån den omvårdnadsnivå, totalt fyra nivåer som individen bedöms ingå i. Att Västerås stad tagit fram fyra nivåer, till skillnad från många andra kommuner, är att det ska finnas utrymme inom nivåerna för utveckling samt att nya nivåbedömningar inte behöver göras lika ofta.

Vi har noterat att många leverantörer upplever fyra nivåer som för få. Systemet blir sårbart och en nivåförändring får stora ekonomiska konsekvenser för leverantörerna. De upplever en trappstegseffekt med stora hopp mellan nivåerna och att ersättningen inte alltid motsvaras av insatsen. Deltagare som ligger nära högre nivåer kräver mer stöd än vad nivån betingar. Att gå från en nivå till en annan kan innebära stor och plötslig inverkan på leverantörens ekonomi. Att använda sig av en modell med fler nivåer skulle motverka delar av trappstegseffekten.

Andra synpunkter är att det borde finnas möjlighet att få tillfällig ersättning för de tillfällen när deltagaren under en kortare period mår sämre och då kräver mer resurser.

Nedan visas ersättningarna till leverantörerna före respektive efter sänkningen.

Ersättningsmodell per månad FÖRE sänkning				
	Nivå 1	Nivå 2	Nivå 3	Nivå 4
Heldag	4 989	9 815	18 773	34 676
Halvdag	4 989	6 872	13 142	24 274
<i>Skillnad</i>	0	2 943	5 631	10 402

Ersättningsmodell per månad EFTER sänkning				
	Nivå 1	Nivå 2	Nivå 3	Nivå 4
Heldag	4 844	9 530	18 229	33 670
Halvdag	4 844	6 673	12 761	23 570
<i>Skillnad</i>	0	2 857	5 468	10 100

Ersättningen betalas ut för hel- eller halvdag enligt respektive nivå. För nivå 1 utgår samma ersättning oavsett om deltagaren går hel- eller halvtid på sin dagliga verksamhet. En halvdag motsvarar mindre än 25 timmer per vecka. En halvdag motsvarar max 65 % av en heltidsvecka men 70 % av ersättningen.

Ersättningen ska täcka verksamhetens samtliga kostnader, inklusive lokalhyra, och sjuksköterska. Här ingår även habiliteringsstöd, 4 mnkr per år motsvarande 900 kr per månad och arbetstagare, som betalas ut till arbetstagaren. Alla leverantörer får samma ersättning oavsett om de är interna eller externa leverantörer.

6 Bedömningskriterier

Biståndshandläggaren utreder behov om rätt till daglig verksamhet utifrån de kriterier som finns. Utlåtande från läkare samt Försäkringskassan begärs in för att rätt bedömning ska kunna göras. För att beviljas daglig verksamhet enligt LSS är kriterierna endast, förutom att tillhöra personkretsen 1 och 2, att den enskilde inte studerar eller har ett arbete. Det innebär att någon egentlig behovsbedömning inte krävs för att uppfylla detta och därmed ha rätten till en meningsfull sysstelsättning via LSS.

När behovet om rätt till daglig verksamhet är klarlagt gör koordinatören (omvårdnadshandläggaren) en omvårdnadsbedömning. Det tas hänsyn till de personliga resurserna och vilket stödbehov som finns. Vid bedömningen används även ett beprövat instrument, "Södertörnsmodellen", ett resursfördelningssystem. Nivåbedömningen utgörs av intervjuer där frågor bedöms och skattas med poäng. Svaren tolkas med hjälp av en manual och utifrån den enskildes behov av personalstöd får man fram en nivå. Utifrån detta placeras personen in i rätt nivå och kan då erbjudas ett antal olika leverantörer av daglig verksamhet. Modellen har använts sedan november 2011. Koordinatortjänsten tillsattes i slutet av 2013 och det har därefter jobbats mycket med att förfina instrumentet. Den allmänna upplevelsen är att numera sker färre ombedömningar än tidigare. Uppskattningsvis ca 18 stycken per år.

I samband med att elever slutar i gymnasiesärskolan sker planering runt varje elev. De parter som samverkar för att varje elev ska komma vidare till rätt verksamhet/huvudman är Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, läraren eller studievägledaren samt koordinatör för daglig verksamhet från Bistängsenheten funktionsnedsättning inom Sociala nämndernas förvaltning (SNF). Den enskilda eleven får en bra vägledning och information om vilka alternativ som finns för dem efter avslutat skolgång. Koordinatören från SNF bidrar med viktig information till eleven och övriga samarbetspartners om vad den dagliga verksamheten kan erbjuda. Det är viktigt att inte vara för snabb med att utesluta insatser från andra, exempelvis Arbetsförmedlingen.

Deltagare ska prövas mot arbetsmarknaden då möjlighet finns hos den enskilde att gå vidare till någon form av anställning och egen försörjning. Utförarna arbetar aktivt med stöd till deltagarna. Det finns dock vissa farhågor om den enskilde får möjlighet att gå vidare till anställning. Det ena utifrån det ekonomiska perspektivet och det är en lönebidragsanställning med lägre inkomst. Den enskilde kan även känna osäkerhet om den åter kan få möjlighet till insatsen daglig verksamhet om det inte fungerar med anställningen. Hur ska den ekonomiska situationen lösas om inte Försäkringskassan beviljar aktivitetsersättning då den enskilde visat att de har en arbetsförmåga och kan stå till arbetsmarknadens förfogande? Detta är kända inlåsnings effekter i socialförsäkringssystemet och har betydelse för de enskildes val. Hinder som upplevs från företagets sida är vetskapen om att det stöd som erhålls från den dagliga verksamheten upphör den dag då den enskilde

blir anställd. Det stöd som finns att få via personalen inom daglig verksamhet kan vara avgörande för att det ska fungera. Fortsatt stöd till arbetsgivaren vid anställning är dock ett ansvar för annan huvudman, i detta fall Arbetsförmedlingen. Detta medför att individer och aktörer på arbetsmarknaden är försiktig med att prova andra vägar för att lotsa ut individen på arbetsmarknaden.

Med hänvisning till de speciella förutsättningar som gäller för LSS-insatser så borde resursfördelningen kopplas till faktiskt beslutade insatser. Det skulle i så fall innebära att nämnden skulle erhålla de budgetmedel som krävs utifrån det faktiska antalet deltagare som finns inom verksamheten och inte som nu urholka den ekonomiska ersättningen till utförarna inom daglig verksamhet alternativt genomföra besparingar inom nämndens övriga verksamheter.

Vi har noterat att vissa andra kommuner har försökt hitta lösningar genom att den egna nämnden tar ett större ansvar och anställer dess för enklare jobb. Detta har fallit väl ut i andra kommuner och borde kunna fungera även inom Västerås stad.

De som idag anställer flest personer med funktionsnedsättning är småföretagen. Flera mindre företag skulle kunna anställa om det fanns möjlighet till personligt stöd exempelvis hos Arbetsförmedlingen. Arbetshandledarstöd är många gånger avgörande för att gå in i en anställning.

7 Uppföljning av kvalitet

Västerås stad har tagit fram ett dokument med ett antal krav som måste infrias för att bli leverantör av daglig verksamhet. Om man lever upp till alla krav finns inga andra hinder för att bli utförare till beställaren Västerås stad. Kraven har behållits när ersättningsnivåerna sänktes. Beställaren räknar med att utförarna lever upp till alla krav och härav anser de att kvaliteten inte borde bli påverkad hos utföraren. Den uppfattningen delas dock inte av utförarna. Nämnden beslutade om ett nytt förfrågningsunderlag med nya kravspecifikationer i juni 2016.

Intervjuade leverantörer anser sig fortfarande, trots minskade intäkter, bedriva verksamheten med god kvalitet. De anser dock att staden inte borde kunna ställa lika höga krav som tidigare. Den interna utföraren, som inte kan tacka nej till sökanden, ser dock att det kommer att ställas inför extremt tuffa lägen framöver då de ser ett ökat behov av att komma in i nya lokaler samt ökat personalbehov. Detta kommer naturligtvis att påverka kvaliteten på sikt. Om inte staden kan ta emot alla sökande tvingas de betala vite.

Under avtalstiden genomför enheten för beställning och avtalsuppföljning ett introduktionssamtal och efter ett år ett kvalitetssäkringsavtal samt en eller två uppföljningar under resterande avtalsperiod. Någon särskild uppföljning av kvaliteten med anledning av nämndens beslut om att reducera ersättningen har inte gjorts.

Värt att poängtera att det inte gjorts någon risk- och konsekvensanalys inför beslutet om ersättningsminskningen.

8 Besparingsbeting

Det finns inga andra verksamhetsområden inom nämnden som genererar överskott som skulle kunna täcka underskotten inom daglig verksamhet. Det som återstår är att justera ner ersättningsnivåerna. Ärendet har varit uppe till beredning och nämnden har då uttryckt

sin oro över att en generell prissänkning kan slå hårt mot de mindre leverantörerna. Något utrymme för att ersätta utförarna utifrån olika prislistor finns inte i gällande valfrihetslagstiftning.

I mars 2015 beslutade nämnden att uppdra åt förvaltningen att se över ersättningsnivåerna inom daglig verksamhet i syfte att återställa den obalans som uppstått till följd av ett oväntat högt antal nya deltagare under 2014. Under år 2015 har budgeten för 2016 behandlats i nämnden vid flera tillfällen. Dels i samband med den ordinarie budgetprocessen (dvs. årsplan och komplettering av årsplan), dels som ett separat besparingsärende. Därutöver har ett ärende angående sänkning av ersättningsnivåerna inom daglig verksamhet beretts ett antal gånger under år 2015. Ett av de första förslagen var att sänka ersättningsnivåerna med 10 %. Sänkningen blev dock lägre.

Den 1 april 2016 beslutades följande:

- ✓ Att sänka ersättningsnivåerna till leverantörerna av daglig verksamhet med 2,9 %.
- ✓ Att leverantörernas möjlighet att stänga verksamheten under sommaren utökas från två till fyra veckor. Effekten blir en kostnadsminskning för utförarna på ca 3,8 mnkr som även dämpar effekten av prissänkningen.
- ✓ Att möjligheten för den enskilde att ha pågående insats om daglig verksamhet hos två eller fler leverantörer samtidigt tas bort, vilket skulle innebära lägre kostnader för nämnden.

Tanken är att den oförutsedda tillströmningen av deltagare som hittills kunnat konstateras kostnadsmässigt ska neutraliseras genom den generella prissänkningen av ersättningsnivåerna.

Minskade ekonomiska ramar för leverantörerna kan naturligtvis innebära risker som beror på ingångsläget. Finns marginaler i verksamheten? Vad händer vid oförutsedda händelser som inte kunnat påverkas innan? Vad händer om leverantören haft stora investeringar i lokalen? Påverkan på antalet anställda?

9 Erbjuds ändamålsenlig verksamhet

Det finns idag sex av Västerås stad godkända leverantörer. Huvuddelen (ca 80 %) av verksamheten bedrivs i egenregi (Vård och omsorg och Skultuna). Attendo är den sist tillkommande leverantören som har etablerat sig och finns kvar. Work for you startades i juni 2015 men hade svårt att få deltagare och valde därför att sluta sin verksamhet i november. Conexi som finns på IKEA är minst med ca 2 % av arbetstagarna. Under hösten kommer två nya leverantörer att tillhandahålla daglig verksamhet.

Leverantörerna bedömer sig kunna tillhandahålla ändamålsenlig verksamhet. De jobbar för att uppfylla beställarens kravspecifikation som också måste efterlevas för att få vara leverantör.

Totalt är ca 130 deltagare (22 %) på en individuell arbetsplats. Detta innebär att arbetstagaren har en individuell plats på ett företag och en arbetskonsulent som ger stöd utifrån behov både till arbetstagaren och arbetsgivaren. Verksamheter bedrivs på 35 olika platser runt om i hela Västerås samt Skultuna.

Leverantörer	
Attendo	Erbjuder arbete med friskvårdsprofil och kan väja att göra en del av arbetsdagen utomhus. Nivå 4.
Conexi	Arbetslivsträning på IKEA. Nivå 2-3.
Den kommunala dagliga verksamheten	Erbjuder egna aktiviteter och platser i företag. Varje deltagare väljer utifrån behov och önskemål. Erbjuder alla nivåer.
Drao Thea Aros kulturcenter	Erbjuder kultur, dans, drama och media. Nivå 1-3.
Kopparbruket Skultuna	Kopparbruket hjälper olika verksamheter i Skultuna och det finns olika arbeten att välja mellan. Har även sorterings- och monteringsjobb åt privata företag. Erbjuder alla nivåer.
Misa	Erbjuder arbetsuppgifter på olika arbetsplatser. Lång erfarenhet av att arbeta med personer som har lindrig utvecklingsstörning och neutropsykiatriska funktionsnedsättningar. Nivå 2.

10 Svar på revisionsfrågorna

Nedan redovisas kortfattade svar på de revisionsfrågor som har ingått i granskningen.

Fråga	Svar
1. Tillämpas en modell i budgetprocessen för resursfördelning till nämnden som tar hänsyn till ökat behov av daglig verksamhet?	Ingen speciell modell tillämpas. KF beslutar om budgetramen utifrån nämndens beskrivning av behov, lokal- och personalkostnader. Nämnden fördelar till respektive verksamhet utifrån utfall föregående år, prisförändringar och för daglig verksamhet, uppskattad ökning av antalet deltagare.
2. Har nämnden en realistisk budget i förhållande till behoven?	Ja delvis, med hänvisning till att nämnden har budgeterat en ökning av 30 personer och reducerat ersättning- en för att kompensera oväntad ökning.
3. Enligt vilka principer utgår ersättning till utförarna?	Utifrån gällande modell sker ersättning för verkställda beslut, bedömd nivå (ett till fyra) och hel- och halvdag.
4. Har bedömningskriterierna som ligger till grund för beslut om daglig verksamhet förändrats?	Nej. Samma kriterier som tidigare det vill säga personkrets 1 och 2 samt att den enskilda inte studerar eller har ett arbete. Ingen egentlig behovsprövning krävs.
5. Vilken uppföljning av verksamheten görs, bl.a. av kvaliteten och vad visar uppföljningen?	Inom ramen av vår granskning har vi inte haft tillgång till uppföljningsrapporterna.
6. Är uppföljningen relevant och görs det tillräckliga analyser?	Saknar tillräckliga underlag i granskningen för att bedöma uppföljningens relevans. När det gäller analyser kan konstateras att det inför beslutet om sänkt ersättning inte gjordes någon risk- och kons analys.
7. Är de åtgärder som nämnden beslutat om tillräckliga för budget i balans?	Prognosen ligger i nivå med budgeten för daglig verksamhet.
8. Hade nämnden i budgetprocessen kunnat förutse de avvikelser som uppkommit, dvs. att fler personer idag är sysselsatta.	Delvis då det historiskt varit en ökning som överstigit vad som förväntats.
9. Hur påverkar besparingsbetinget kvaliteten i den dagliga verksamheten när volymerna ökar?	Det är för tidigt att göra en bedömning. Hänvisar till punkt 5.
10. Kan nämnden erbjuda daglig verksamhet i en omfattning som är ändamålsenlig?	Ja.
11. Hur ser behovet ut framöver?	Sannolikt kommer behovet att öka.

Västerås 4 oktober 2016

Gunnar Uhlin

Susann Eriksson

Källförteckning:

- ✓ Verksamhetsberättelse 2015
- ✓ Delårsrapport 2, 2016
- ✓ Budgetunderlag 2016-2018
- ✓ Verksamhetsplan 2016
- ✓ Komplettering av årsplan 2016
- ✓ Statistik Socialstyrelsen
- ✓ Statistik nämnden