

Utbildningsförvaltningen
Måns Hellström
0171-625803
mans.hellstrom@enkoping.se

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden

Ansvarsfördelning gällande placeringsbeslut och budget för korttidstillsyn enligt LSS

Förslag till beslut

Förslag till nämnden

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden beslutar att behålla nuvarande ansvarsfördelning mellan utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden och vård- och omsorgsnämnden gällande korttidstillsyn enligt Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Beskrivning av ärendet

Kommunfullmäktige fattade den 2020-12-14 beslut enligt bifogat protokollsutdrag, se bilaga 01. Kommunfullmäktige gav då utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden och vård- och omsorgsnämnden i uppdrag att påbörja ett arbete kring att samla placeringsbeslut och budgetansvar för korttidstillsynen under samma nämnd.

Korttidstillsyn enligt LSS

Barn över 12 år med funktionsnedsättning har rätt till så kallad korttidstillsyn enligt LSS. Det är tillsyn utanför hemmet i direkt anslutning till skoldagens slut och under lov. Det är vanligt att denna tillsyn sker på en fritidsgård med andra funktionsvarierade ungdomar. Det är dock en individuell insats som föregås av en behovsprövning och individbeslut. Besluten ska kunna överklagas.

I Enköpings kommun fattar vård- och omsorgsnämnden beslut om korttidstillsyn på individnivå. Beslutsmandatet är delegerat från nämnd till handläggare på förvaltningen.

Tidigare ansvarsfördelning

Upplevelsenämnden har till och med december 2020 haft i uppdrag att verkställa korttidstillsynen när den består i vistelse på fritidsgården Ungdomens hus. Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden försåg upplevelsenämnden med personal och driftsbidrag för lokal och material.

Detta upplägg tillämpades genom ett samarbetsavtal från 2008 mellan vård- och omsorgsförvaltningen och dåvarande skol-, utbildnings- och fritidsförvaltningen. De nu berörda nämnderna har beslutat att upphäva detta.

Från första kvartalet 2021 ska den vistelse som sker i kommunens regi enbart ske i lokaler som utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden tillhandahåller. Därmed har debitering för upplevelseförvaltningens lokaler upphört.

Utbildningsförvaltningens bedömning Konsekvenser vid ny ansvarsfördelning

Utbildningsförvaltningen gör bedömningen att kommunfullmäktige i sitt beslut att uppdra utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden och vård- och omsorgsnämnden att påbörja ett arbete kring att samla placeringsbeslut och budgetansvar för korttidstillsynen under samma nämnd har förbisett vad en sådan ansvarsfördelning skulle innebära för respektive förvaltning. Om ansvaret samlas under vård- och omsorgsnämnden kommer nämnden att behöva starta upp en ny, egen verksamhet för korttidstillsyn.

Om ansvaret istället förläggs under utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden uppstår andra problem då det fortfarande krävs myndighetsutövning och kunskap om LSS eftersom förslaget är att insatsen ska rymmas i LSS. Detta innebär att utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden får ta över ansvaret för myndighetsutövningen för insatsen från vård- och omsorgsnämnden. Det i sin tur kräver en handläggares resurs med kompetens avseende LSS. Handläggaren skulle bli ensam i sitt skräp på utbildningsförvaltningen, vilket i sig ställer till problem med att över tid säkerställa kompetensutveckling, kvalitet, samt styrning och ledning.

Att förlägga ansvaret för korttidstillsyn enligt LSS under utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden innebär därutöver konsekvenser för de individer som har behov av korttidstillsyn. Då det är mycket ovanligt att en person enbart har behov av korttidstillsyn kommer berörda familjer att vara hänvisade till flera olika handläggare på olika förvaltningar för att få sina behov utredda. I dag har familjerna en och samma handläggare på vård- och omsorgsförvaltningen under många år vilket är en tydlig kvalitetsfaktor som ofta lyfts fram.

Delat ansvar även fortsättningsvis

Förvaltningen bedömer att det även fortsättningsvis ska vara möjligt med ett delat ansvar i frågan. Delningen bör ske som i dag genom att handläggare hos vård- och omsorgsförvaltningen utreder och fattar beslut i enlighet med lagstiftning och kommunala riktlinjer. Beställningen skickas sedan till utbildningsförvaltningen som har ansvar för att verkställa behovet i enlighet med den beställning och de behov som den enskilde har. Ansvarsfördelningen bör inte påverka ekonomin för

kommunen som helhet eftersom att insatsen är laglighetsstyrd. En person har rätt till insatsen oavsett om det finns resurser i kommunen eller ej.

Utbildningsförvaltningen har haft en dialog med vård- och omsorgsförvaltningen kring detta och förvaltningarna delar uppfattningen att ansvarsfördelning fortsättningsvis bör förbli oförändrad.

Finansiering korttidstillsyn inom LSS

Från år 2020 ersätts grundsärskolan och gymnasiesärskolan med elevpeng och den varierar med antalet inskrivna varje månad. Tidigare har särskolorna varit anslagsfinansierade, vilket inneburit att de har erhållit en fast budgetram som kommunfullmäktige beslutat om. Den budgetramen har anpassats efter antalet inskrivna elever. I resursfördelningsmodellen (RFM) 2020 ingick LSS i grundsärskolans och gymnasiesärskolans ramar, men anslagsfinansierades i nämndens egen budget. I RFM 2021 äskas LSS som en egen verksamhet för första gången. Som grund ligger budget 2020 och utfall 2020. Förvaltningen skulle kunna äska LSS som en volymbaserad verksamhet och därmed ta höjd för en volymökning utöver budgetvolym. Budgetramen tas då från kommunens gemensamma kassa.

Bilagor:

Bilaga 01 - Kommunfullmäktige (2020-12-14 KF §175) Protokollsutdrag

Linda Lindahl
Förvaltningschef
Utbildningsförvaltningen
Enköpings kommun

Måns Hellström
Utredare
Utbildningsförvaltningen
Enköpings kommun

Kopia till:
Kommunstyrelsen, för kännedom
Kommunfullmäktige, för kännedom
Vård- och omsorgsnämnden, för kännedom

Paragraf 175

Ärendenummer KS2020/687

Anpassning av reglementen avseende korttidstillsyn inom LSS

Beslut

1. Kommunfullmäktige beslutar att ändra i reglemente för utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden, vård- och omsorgsnämnden och upplevelsenämnden enligt bilagor i ärende KS2020/687
2. Kommunfullmäktige beslutar att uppdra till vård- och omsorgsnämnden och utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden att påbörja ett arbete kring att samla placeringsbeslut och budgetansvar för korttidstillsynen under samma nämnd

Beskrivning av ärendet

Korttidstillsyn inom LSS för funktionsvarierade ungdomar

Kommunledningsförvaltningens bedömning

Bakgrund

Barn över 12 år med funktionsnedsättning har rätt till så kallad korttidstillsyn enligt LSS. Det är tillsyn utanför hemmet i anslutning till skoldagen och under lov. Det är vanligt att denna tillsyn sker på en fritidsgård med andra funktionsvarierade ungdomar. Det är dock en individuell insats som föregås av en behovsprövning och individbeslut. Besluten ska kunna överklagas.

I Enköpings kommun fattar vård- och omsorgsnämnden beslut om korttidstillsyn på individnivå. Beslutsmandatet är delegerat från nämnd till handläggare på förvaltningen.

Upplevelsenämnden har i uppdrag att verkställa korttidstillsynen när den består i vistelse på fritidsgården Ungdomens hus. Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden förser upplevelsenämnden med personal och driftsbidrag för lokal och material. Denna kostnad finns upptaget i utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens budget.

Detta upplägg har framgått av ett samarbetsavtal från 2008 mellan vård- och omsorgsförvaltningen och dåvarande skol-, utbildnings- och fritidsförvaltningen. De nu berörda nämnderna har beslutat att upphäva detta inom ramen för sina beslutsärenden som föregått detta ärende. Dessa beslut kan stanna på respektive nämnd.

Under första kvartalet 2021 ska den vistelse som sker i kommunens regi ske i lokaler som utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden tillhandahåller. Debitering för upplevelseförvaltningens lokaler upphör.

I reglementena står att upplevelsenämnden har ansvar för sagda LSS-verksamhet avseende genomförande. I vård- och omsorgsnämndens reglemente anges att nämnden uttryckligen inte ansvarar för just denna verksamhet inom LSS. I utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden anges ingenting om denna typ av LSS.

Rättslig reglering

Kommunens nämnder är myndigheter som får sina uppgifter direkt från lag eller från kommunfullmäktige genom reglementet. Reglementet är en slags ram för vad nämnden får ägna sig åt. Där ska det framgå vilka verksamhetsområden i kommunen den ansvarar för eller arbetar med. Nämnden får besluta inom områden som den fått av kommunfullmäktige.

Nämnden är ytterst ansvarig för sin verksamhet och svarar inför tillsynsmyndigheter genom lag och kommunfullmäktige genom till exempel revisionen.

Kommunen ansvarar för korttidstillsyn inom LSS. Kommunen kan bedriva denna i egen eller privat regi. LSS-verksamhet är omgärdad av en mängd specialregler. Den som bedriver verksamheten är den som har ansvaret för att dessa regler åtföljs. Det är den kommunala nämnden eller den privata juridiska personen, till exempel. Det är regler om till exempel kvalitetsledningssystem, registerkontroll av personal, incidenthantering, och dokumentation. Kommunfullmäktige beslutar vilken nämnd som ska ha hand om LSS-verksamhet. I Enköpings kommun är det olika beroende på typ av LSS.

Ärendets beredning

De tre berörda nämnderna har skrivit fram varsitt ärende med en reglementesändring enligt följande.

- Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden, UAN2020/217, KS2020/397
- Vård- och omsorgsnämnden, VON2020/11, KS2020/204
- Upplevelsenämnden, UPN2019/250, KS2020/144

Kommunledningsförvaltningen har lagt samman dessa tre ärenden i ett nytt ärende. Vård- och omsorgsnämnden har tagit med en förändring av reglementet som redan beslutats av kommunfullmäktige och inte behöver beslutas igen. I övrigt

finns några redaktionella förändringar. Nämndernas reglementen har under tiden för detta ärendes beredning ändrats avseende sammanträden på distans. Kommunledningsförvaltningen har därmed i detta ärende utgått ifrån de nya reglementena med föreslagna ändringar.

Förvaltningens överväganden

Nämndernas reglementen ska inte bara spegla nämndernas faktiska verksamhet, utan är också ramen för vad nämnderna får ägna sig åt. Om en nämnd vidare tar beslut utan stöd i dess reglemente räknas dessa beslut närmast som nulliteter, det vill säga de är i teorin ogiltiga och har ingen rättsverkan.

Korttidstillsynen som den bedrivs i kommunen idag och planeras att utföras under 2021 saknar stöd i nämndernas reglementen. Därför behöver reglementena ändras. Utbildnings- och arbetsmarknaden kommer att ta över utförandet från upplevelseförvaltningen under första kvartalet 2021. Budgeten är redan justerad för detta.

Kommunledningsförvaltningen föreslår att reglementena ändras så att följande framgår:

- Utbildnings- och arbetsmarknaden svarar för resurssättning till verksamheten genom personal och driftsbudget
- Vård- och omsorgsnämnden har mandat att fatta individbeslut
- Upplevelsenämnden upphör att vara utförare av verksamheten

Detta är dock bara en del i att strukturera ansvarsfördelningen nämnderna emellan. När verksamhet delas upp på flera nämnder uppstår alltid frågetecken kring vem som har vilka skyldigheter i vilka delar, till exempel svara inför tillsynsmyndighet, dokumentera enligt gällande föreskrifter, arkivera med mera. Här finns dessutom specialreglering som riktar sig mot den som "bedriver" verksamheten. Här har det närmast varit upplevelseförvaltningen, som dock inte har något praktiskt inflytande över verksamheten. När verksamheterna flyttas om behöver nämnderna göra ett arbete kring detta.

Vidare är det olämpligt att en nämnd inte råder över sina ekonomiska medel. Kommunallagen hindrar att utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden har inflytande över hur vård- och omsorgsnämnder fattar individbeslut. Det gäller också kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Detta då ingen annan än nämnden

själv kan styra över sin tillämpning av lag, till exempel avseende myndighetsutövning. I kommunalrätten brukar man prata om "det odelade ansvarets princip". Den innebär bland annat att ansvar och beslut bör vara samlat under samma nämnd. Därtill hör även ekonomi. Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden kan genom detta upplägg inte påverka kostnaderna eller inriktningen av korttidstillsynen, då beslutsmandatet ligger på vård- och omsorgsnämnden. Detta behöver ses över. Beslutsmandat och rådighet över kostnadsutveckling bör ligga samman med budgetmedel. Detta är grundläggande i kommunal verksamhet där nämnderna är verksamhetsansvariga och ansvariga inför kommunfullmäktige och revisionen.

Det saknas vidare i Enköpings modell en riktlinje eller överenskommelse om vem som ska stå för den ökade kostnaden när vård- och omsorgsnämnden fattar beslut om en insats som inte består i vistelse inom fritidsverksamheten. Nämnderna bör nog överväga om det gamla samarbetsavtalet som nu har upphävts möjligtvis behöver ersättas med något nytt som är tydligare.

Kommunledningsförvaltningen har inte föreslagit samma förändringar som vård- och omsorgsnämnden och utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden i reglementena kring formulering av ansvar, eftersom en verksamhet som inte har beslutsmandat inte kan sägas ha fullt ansvar för en verksamhet. De juridiska skyldigheterna följer av lag och finns därmed oavsett formulering. Därav har kommunledningsförvaltningen valt att föreslå mer praktiskt orienterade formuleringar i reglementena.

Kommunledningsförvaltningen menar slutligen att reglementena visserligen behöver ändras tämligen omgående, men fler strukturella förändringar behöver göras enligt ovan. Nämnderna bör därför återkomma till kommunfullmäktige med ett förslag där beslutsmandat för verksamhet ligger samman med budgetmedlen. Detta görs lämpligen inför 2022 års budget.

Kommunledningsförvaltningens förslag till kommunfullmäktige

1. Kommunfullmäktige beslutar att ändra i reglemente för utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden, vård- och omsorgsnämnden och upplevelsenämnden enligt bilagor i ärende KS2020/687

2. Kommunfullmäktige beslutar att uppdra till vård- och omsorgsnämnden och utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden att påbörja ett arbete kring att samla placeringsbeslut och budgetansvar för korttidstillsynen under samma nämnd



Kommunstyrelsens arbetsutskotts beredning

Arbetsutskottet har berett ärendet den 10 november 2020 och lämnat förslag till beslut.

Kommunstyrelsens arbetsutskotts förslag till kommunfullmäktige

1. Kommunfullmäktige beslutar att ändra i reglemente för utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden, vård- och omsorgsnämnden och upplevelsenämnden enligt bilagor i ärende KS2020/687
2. Kommunfullmäktige beslutar att uppdra till vård- och omsorgsnämnden och utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden att påbörja ett arbete kring att samla placeringsbeslut och budgetansvar för korttidstillsynen under samma nämnd

Kommunstyrelsens beredning

Kommunstyrelsen har berett ärendet den 24 november 2020 och lämnat förslag till beslut.

Kommunstyrelsens förslag till kommunfullmäktige

1. Kommunfullmäktige beslutar att ändra i reglemente för utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden, vård- och omsorgsnämnden och upplevelsenämnden enligt bilagor i ärende KS2020/687
 2. Kommunfullmäktige beslutar att uppdra till vård- och omsorgsnämnden och utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden att påbörja ett arbete kring att samla placeringsbeslut och budgetansvar för korttidstillsynen under samma nämnd
-