



Handläggare: Margareta Eriksson
Tfn: 08-508 18 049

Till
Farsta stadsdelsnämnd

Remiss ang. översyn av resursfördelningssystem för omsorg om personer med funktionshinder
(bilaga: stadsledningskontorets förslag)

Förslag till beslut

1. Farsta stadsdelsnämnd överlämnar och åberopar som sitt yttrande förvaltningens tjänsteutlåtande
2. Omedelbar justering

Gillis Hammar
stadsdelsdirektör

Margareta Venizelos
avdelningschef, beställare

Sammanfattning

Fördelningsnycklarna för omsorg om funktionshindrade har varit föremål för en fortsatt översyn, efter en inledande förändring 2004. I detta ärende föreslås att resurserna för avlösarservice ska tilldelas via det fasta anslaget och inte, som nu, efter förbrukning. Dessutom föreslås nya principer för tilldelning avseende LSS-boende, daglig verksamhet och korttidsboende/-tillsyn, de s.k. schablonerna.

De nya principerna innebär bland annat att skillnaden mellan nivåerna föreslås minska, att den högsta nivån som f.n. inte har något tak ändras till en fast summa och att en "grundnivåschablon" införs för personer som inte har behov av reguljärt gruppboende. Vidare föreslås att ett centralt kansli inrättas för att nivå-placera personer som beviljas boende, daglig verksamhet och korttidsboende/-tillsyn enligt LSS. I en fortsatt översyn kommer ersättningen i varje nivå att fastställas, i detta ärende diskuteras endast principerna.

Förvaltningen ser med tillfredsställelse på att man nu föreslår en ändring vad gäller avlösarservice. Redan i föregående remissvar påpekade förvaltningen det ologiska i att ha kvar en del där resursfördelningen fortfarande direkt kunde påverkas med hjälp av den egna förbrukningen.

Förvaltningen har inget att invända mot de resonemang som förs om ändrade principer för resurstilldelning. Särskilt i fråga om daglig verksamhet är det angeläget att hitta ett system som på ett rimligt sätt täcker kostnaderna för såväl verksamhet som resor men samtidigt ger incitament för att hålla kostnaderna nere.

Med den grundnivåschablon som föreslås utgår förvaltningen från att anslaget för boendeservice tas bort från de särskilda anslagen.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom beställaravdelningen för omsorg om äldre och funktionshindrade.

Bakgrund

I samband med beslut om budget 2003 fick kommunstyrelsen i uppdrag att göra en översyn av det schablonsystem som används för resursfördelning till omsorg om funktionshindrade. Ett första förslag lades fram under 2004 och innebar en förändring av det fasta anslaget. Förslaget antogs och den nya fördelningen ligger till grund för 2005 års budget.

Nuvarande förslag har utarbetats av en arbetsgrupp med företrädare för socialtjänstförvaltningen, stadsledningskontoret samt stadsdelsförvaltningarna Bromma, Farsta, Kungsholmen, Älvsjö, Skärholmen och Östermalm.

Förslaget har remitterats för yttrande till socialtjänstnämnden och samtliga stadsdelsnämnder. Nämndens yttrande ska vara inlämnat senast den 26 augusti.

Förslaget i sammanfattning

Nuvarande fördelningsmodell

I ärendet konstateras att stadens kostnader stigit mycket kraftigt, bl.a. därför att behovsbedömningarna förskjutits till allt högre nivåer. Det visar sig också att kostnaderna i Stockholm för de flesta insatser ligger mycket högre än för riksgenomsnittet. Skillnaderna är så stora att de inte kan förklaras av löne- och kostnadsläge.

Stadens resurser för omsorg om funktionshindrade fördelas till 27 % utifrån ett s.k. fast anslag och till 62 % utifrån prestationer. Resterande 11 % fördelas i särskilda anslag.

Fast anslag

I det fasta anslaget, 527,0 mnkr i 2005 års budget, ingår kostnader för avlösarservice med f.n. 33,8 mnkr. Anslaget ska därutöver täcka kostnader för övriga insatser enligt SoL, t.ex. hemtjänst, ledsagning och kbh.

Resurser för avlösarservice fördelas utifrån stadsdelarnas faktiska kostnader året innan. Fram till ändringen 2004 fördelades även resurser för insatser med hemhjälp mer än 90 timmar efter faktisk förbrukning.

Resterande del av det fasta anslaget fördelas utifrån fyra befolkningsvariabler – andel personer i stadsdelen med handikappersättning (50%), vårdbidrag (10%), LASS-ersättning (20%) och färdtjänst (20%).

Prestationsrelaterade anslag

Denna del, 1 209,7 mnkr, omfattar schablonersättning för beslutade insatser inom områdena gruppboende, daglig verksamhet, barnboende och korttidsvistelse. Varje område är indelat i ett antal behovsnivåer där schablonen ökar med den tid en person antas behöva. Vid en översyn av resursfördelningen 2001 justerades nivåersättningarna något.

Särskilda anslag

De särskilda anslagen, 213,5 mnkr, avser kostnader för de 20 första LASS-timmarna, boendeservice som finns i några stadsdelar och kommunövergripande verksamheter. LASS-kostnaden utgör den största posten, 192,4 mnkr.

Förslag till förändringar

Fast anslag

Avlösarservice

I den förra översynen av resursfördelningen konstaterades att antalet beviljade timmar för avlösarservice varierade anmärkningsvärt mycket mellan stadsdelarna men ingen förändring föreslogs då. Den nuvarande arbetsgruppen har gett en konsultfirma i uppdrag att analysera skillnaderna. Granskningen har genomförts vid fyra stadsdelar, två med många beviljade timmar och två med få.

Slutsatsen är att skillnaderna till stor del måste förklaras av olikheter i arbetssätt och rutiner och inte av skillnader i behov. I rapporten pekas på faktorer som kan ha lett till en alltför generös behovsbedömning. Bl.a. bedöms det faktum att stadsdelen fått ersättning för sina faktiska kostnader ha bidragit. Konsulterna menar också att resursfördelningssystemet i vissa fall har styrt insatsen så att avlösarservice har beviljats medan i praktiken en annan insats, t.ex. kontaktperson eller ledsagarservice, har utförts.

Utredningen föreslår att resurser för avlösarservice i fortsättningen fördelas på samma sätt som övriga delar av det fasta anslaget, det vill säga utifrån de fyra befolkningsvariablerna.

Prestationsrelaterade anslag

För analys av verksamhet och kostnader inom *Gruppboende* och *Daglig verksamhet* har en konsultfirma anlåtts.

Gruppboende

Arbetsgruppen konstaterar att systemet med ersättning i timbaserade nivåer blivit kostnadsdrivande, stadsdelarna tenderar ofta att hamna strax ovanför nivågränsen. Systemet kan därmed inte anses uppfylla kravet på att det ska vara opåverkligt. Man har vidare sett att tiden i den nivå som beslutats kan inte utföras med nuvarande resurstilldelning.

Utredarna föreslår att en ny resursfördelning utgår från principerna:

- Systemet ska fortfarande bygga på behovsnivåer men nivåbedömningen ska göras av ett centralt kansli, förlagt till socialtjänstförvaltningen
- Behovsbedömningen bör inte bygga på tid utan på vilka insatser som ges, alltså ett nytt bedömningsinstrument
- Skillnaden mellan nivåerna bör minska och den högsta nivån, 16, bör inte som nu ersättas med faktiska kostnader utan med en fast summa
- Det bör finnas en ”grundnivåschablon” för personer som inte har behov av traditionell gruppboende men ändå behöver stöd i sitt boende, t.ex. av hemtjänst, boendestöd eller serviceboende med personalstöd
- Riktlinjerna angående bostad med särskild service bör ses över för att säkerställa en enhetlig bedömning över staden
- Det bör övervägas om schablonersättning ska utgå när en äldre person, t.ex. på grund av demens, måste flytta från gruppboende till äldreboende

För det fortsatta utredningsarbetet – fastställande av nivåer, bedömningsinstrument, schablonersättning och övrig detaljutformning – föreslås samverkan med utbildningsförvaltningen som hanterar liknande frågor för särskoleverksamheten samt med Malmö och Göteborgs kommuner.

Daglig verksamhet

Resursfördelningen för daglig verksamhet skiljer sig från den för gruppboende, t.ex. genom att resurserna fördelas till den stadsdel där brukaren bor och inte till den där verksamheten bedrivs. Till stora delar köper stadsdelarna verksamhet, av varandra och av externa utförare.

Konsulternas rapport visar att priset vid försäljning av platser i daglig verksamhet, internpriset, stämmer med enheternas faktiska kostnader men att det ligger betydligt högre än schablonen. Eftersom en stor del av platserna säljs finns inte tillräckligt starka incitament för att hålla nere kostnaderna. Liksom för gruppboende konstateras också att schablonen inte räcker till för att utföra antalet beslutade timmar.

Förslag till principer för ny resursfördelning:

- Ett centralt kansli för bedömning
- Ett nytt bedömningsinstrument
- Den högsta nivån ersätts med en fast summa, inte med faktisk kostnad
- Överväga att låta schablonen gå till den stadsdel där utförarenheten finns och utreda vidare vilken av stadsdelarna som ska täcka reskostnaderna
- Om schablonen blir kvar hos den stadsdel där brukaren bor bör schablonen ändå utgöra riktmärke för internpriset och även täcka reskostnader
- Överväga om schablonen ska påverkas när man köper en deltidsplats

Barn- och ungdomsboende

Även här konstateras att insatserna ges till allt fler och att det skett en förskjutning mot allt högre nivåer.

Förslag till principer för ny resursfördelning:

- Ett centralt kansli för bedömning
- Ett nytt bedömningsinstrument
- Den högsta nivån ersätts med en fast summa, inte med faktisk kostnad

Korttidsboende/-vistelse

Antalet som fått denna insats har också ökat medan nivåförskjutningen inte varit lika entydig som för andra insatser.

Den nuvarande schablonen är uppbyggd i fem behovsnivåer, varje nivå indelad i tre grader beroende på hur många dygn vistelsen avser. Arbetsgruppen har ifrågasatt indelningen, bl.a. därför att det är så stora skillnader inom nivåerna.

Förslag till principer för ny resursfördelning:

- Ett centralt kansli för bedömning
- Ett nytt bedömningsinstrument
- Den högsta nivån ersätts med en fast summa, inte med faktisk kostnad
- Överväga att låta resurserna gå till den stadsdel där utförarenheten finns
- Det bör finnas en grundnivåschablon som ger ersättning för insatsen korttidsfamilj

Särskilda anslag

Resurser för de 20 första LASS-timmarna fördelas utifrån hur många personer inom en stadsdel som är beviljade LASS. Hittills har tilldelad timersättning varit lägre än den ersättning stadsdelarna ska betala till försäkringskassan. Eftersom regeringen nu fastställer ersättningen tidigare under året utgår utredarna från att stadsdelarna ska kunna få resurser på rätt nivå.

Övriga särskilda anslag är inte kommenterade i utredningen.

Effekter och tidplan

Ekonomiska konsekvenser av de föreslagna förändringarna går än så länge endast att beräkna för avlösarservice. Här skulle den nya resursfördelningen ge ökade anslag för tio stadsdelar, oförändrat för en och minskade för sju. Förändringen i kronor går från -2,3 mnkr i Rinkeby till +1,3 i Farsta. Förändringen beräknas träda i kraft till budget 2006.

Tidplan avseende övriga förändringar:

September 2005	Kommunfullmäktige beslutar om de nya principerna
Hösten 2005	Kansli inrättas och arbetet med nya bedömningsinstrument påbörjas
Våren 2006	Testning av nya bedömningsinstrument, nybedömning av alla ärenden och utarbetande av nya schabloner
Augusti 2006	Kommunfullmäktige beslutar om nya nivåer m.m.
Januari 2007	Det nya systemet tillämpas fullt ut

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen ser mycket positivt på förslagen så här långt. T.ex. yrkade stadsdelsnämnden redan i remissvaret på 2004 års översyn, på den förändring vad gäller avlösarservice som nu föreslås. Förvaltningen vill därutöver särskilt betona några delar i förslaget.

Den grundnivåschablon för gruppbostad som arbetsgruppen diskuterat kan sannolikt stimulera till mer flexibla lösningar för personer som inte passar in i den traditionella ”mallen” för gruppbostäder. Ändringen kan också göra att kön till vanliga gruppbostäder minskar.

Förvaltningen har i tidigare remissomgångar hävdat att den särskilda fördelningen till boendeservice bör utgå. Några få stadsdelar har av tradition fått resurser i de särskilda anslagen medan andra stadsdelar har utvecklat insatser av samma karaktär men måst finansiera dessa från det fasta anslaget. Eftersom den tänkta grundnivåschablonen avser just denna typ av insatser – boendestöd, hemhjälp, servicebostad med personalstöd – utgår förvaltningen från att anslaget till boendeservice tas bort från de särskilda anslagen. Detta är dock inte nämnt i utredningen.

I utredningen nämns, men mer i förbigående, att schablonersättningen självklart ska täcka kostnader för biståndshandläggning och övrig administration. Förvaltningen anser att det är viktigt att detta anges tydligt när de nya ersättningarna presenteras.