



Handläggare: Solveig Blid
Telefon: 08-508 10 320

Till
Östermalms stadsdelsnämnd

Remiss från stadsledningskontorets finansavdelning angående översyn av resursfördelningssystemet för omsorgen om personer med funktionsnedsättning - nytt schablonsystem

Förslag till beslut

1. Stadsdelsnämnden godkänner och överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen till kommunstyrelsen.
2. Paragrafen förklaras omedelbart justerad

Göran Månsson
stadsdelsdirektör

Inger Outzen
tf programchef

Sammanfattning

Stadsdelsnämnden har fått en remiss från kommunstyrelsen avseende översyn av resursfördelningssystemet för omsorgen om personer med funktionsnedsättning – nytt schablonsystem.

Översynen av resursfördelningssystemet för omsorgen om personer med funktionsnedsättning har delats upp i två etapper. I den första etappen behandlades det s.k. fasta anslaget där vissa förändringar som gäller från och med 2005-01-01 fastställdes. Den andra etappen har delats in i två delar. I den första delen, som beslutades om i oktober 2005, fastställdes principer för det nya resursfördelningssystemet. I den andra delen, som detta ärende gäller, föreslås vilken ersättning som ska gälla i de nya ersättningsnivåerna, på vilket sätt nivåbedömningarna ska utföras samt förslag och konsekvensbeskrivningar. De schabloner som föreslås är inte en peng riktad till enskilda personer utan är en metod för att fördela medel till stadens stadsdelsnämnder. Enligt förslaget ska det nya

schablonsystemet gälla från och med 2008-01-01. Utredningen föreslår att den ges i uppdrag att vidare utreda ett antal följande frågor och återkomma till kommunstyrelsen. Förvaltningen stödjer huvuddragen i förslaget och har förslag på ytterligare några punkter att utreda vidare.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom programområdet Socialtjänsten. Handikapprådets ledamöter har getts möjlighet att yttra sig över förslaget och ärendet har beretts på handikapprådets sammanträde 2007-08-18. Framkomna synpunkter redovisas nedan under punkten ”Handikapprådets synpunkter”.

Bakgrund

Översynen av resursfördelningssystemet för omsorgen om personer med funktionsnedsättning ska revideras i två etapper. I den första etappen, som gäller från 2005, behandlades det s.k. fasta anslaget där vissa förändringar fastställdes. Den andra etappen har delats in i två delar. I den första delen, som beslutades om i oktober 2005, fastställdes principer för det nya resursfördelningssystemet. I den andra delen, som föreliggande ärende behandlar, föreslås vilken ersättning som ska gälla i de nya ersättningsnivåerna, på vilket sätt nivåbedömningarna ska utföras samt förslag och konsekvensbeskrivningar utifrån kommunfullmäktiges principbeslut. De schabloner som föreslås är inte en peng riktad till enskilda personer utan är en metod för att fördela medel till stadens stadsdelsnämnder. Utredningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar att nytt schablonsystem ska gälla från och med den 1 januari 2008.

Utredningen föreslår vidare att den får i uppdrag att vidare utreda följande frågor och återkomma till kommunstyrelsen:

- utarbeta kriterier för nattschablon
- utreda hur resurser ska fördelas till stödet till äldre som bor i gruppbofästäder och blir mycket sjuka eller dementa
- utreda frågan om schablontillägg för personer som bor i gruppbofästad och som är hemma dagtid och inte har daglig verksamhet
- utreda det nya resursfördelningssystemets effekter avseende vårdgivare och valet av vårdgivare
- definiera och klargöra ersättningssystemet för daglig verksamhet ytterligare
- utreda frågan om boendialternativ, sysselsättning/arbete och övriga stödformer när det gäller personer med neuropsykiatriska funktionshinder
- utreda principer för förmedling av bostad med särskild service enligt LSS, dvs. förmedlingsgruppernas arbete
- utvärdera det nya resursfördelningssystemet.

Kommunfullmäktige fastställde 2005-10-17 principer för förändring av resursfördelningen för de prestationsrelaterade verksamheterna och för avlösarservice. Kommunstyrelsen fick i uppdrag att fortsätta arbetet med att utarbeta nya nivåer för de prestationsrelaterade verksamheterna samt att utvärdera det nya resursfördelningssystemet till hösten 2008.

Enligt kommunfullmäktiges beslut gäller följande utgångspunkter för det nya systemet:

1. Ett centralt kansli inrättas för att nivåplacera biståndsbedömda LSS-insatser.
2. Ett nivåsystem införs som baseras på den enskildes behov och inte som idag på den tid som åtgår för insatsens utförande.
3. Skillnaden i kronor i de nya ersättningarna bör vara mindre än idag.
4. I den högsta nivån inom varje verksamhet ersätts stadsdelsnämnderna idag med den faktiska kostnaden för insatsen. Denna typ av ersättning kommer att ersättas av den högsta schablonnivån för respektive verksamhet.
5. En grundschablon införs som utgår för personer med relativt små behov av insatser såsom insatser i eget boende med hemstöd, i servicebostad med personaltöd samt i gruppboende. En sådan grundnivå stimulerar insatser som kräver mindre resurser och är bättre anpassade till behoven.

Utredningens förslag

En utredning ledd av stadsdelsdirektör Ulla Thorslund har gjorts, med uppdraget att utreda nya nivåer för de prestationsrelaterade verksamheterna för personer med funktionsnedsättning, enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Utredningens synpunkter, förslag och föreslagna schablonersättningar föreslås gälla från 2008-01-01. Beställare, utförarchefer och företrädare för brukarorganisationerna har följt arbetet genom referensgrupper.

Utredningens förslag utgår från kommunfullmäktiges principbeslut och frågor som tillkommit under utredningens gång.

En utgångspunkt i arbetet har varit att ett nivåsystem som införs ska baseras på den enskildes behov och inte som idag, utifrån den tid som går åt för att utföra insatsen.

Bedömningssystemet har tagits fram utifrån förutsättningar fullmäktige angivit i uppdraget:

- 1) Det är den enskildes behov som ska vara avgörande.
- 2) Finna kriterier för fördelningen som enkelt kan mätas och som utgör en bra indikation på behovet.
- 3) Systemet ska vara enkelt att förstå och enkelt att tillämpa.

Utredningen föreslår ett behovsrelaterat bedömningssystem som baseras på det internationellt vedertagna klassifikationssystemet (ICF = International Classification of Functioning, Disability and Health) som utgivits av WHO år 2001. Klassifikationssystemet ger en struktur och ett standardiserat språk för att beskriva funktionsförmåga och funktionsnedsättning relaterat till hälsa.

Metoden är att utredarna arbetar i par vid bedömningstillfällena. Före besöket sänds ett brev till verksamheten med information om syftet med besöket och utredarnas frågor. Två

personer, ur personalgruppen, som har god kunskap om den person som ska nivåbedömas, intervjuas.

För de förändringar som föreslås redogörs i utredningens synpunkter och förslag, bilaga 3. Nedan presenteras stadsledningskontorets förslag och Östermalms stadsdelsförvaltnings synpunkter, utifrån de föreslagna förändringarna.

Stadsledningskontorets förslag

Stadsledningskontoret tillstyrker utredningens förslag och anser generellt att system för fördelning av resurser ska vara lätta att förstå och tillämpa, vara administrativt effektiva och inte vara kostnadsdrivande. Fördelningens av resurser utgår i förslaget från den enskildes behov av insats och är neutral gentemot utförare, vilket innebär att den utförare som bäst svarar mot den enskildes behov kan väljas.

Schablonen är en metod att fördela medel till stadsdelsnämnderna. I förslaget flyttas 26,1 mnkr från central medelsreserv till att direkt i budget fördelas till stadsdelsnämnderna.

Stadsledningskontoret föreslår att utredningen ges fortsatt uppdrag att utreda frågor som aktualiserats i utredningen och att utvärdera bedömningskansliets verksamhet. Att följa upp det nya systemets kostnader, kostnadsfördelning, kostnader för administration och bedömningar samt kvalitetseffekter, betonas av stadsledningskontoret.

Förvaltningens synpunkter

Sett ur ett övergripande perspektiv är förvaltningens positiv till förslaget och anser att de förutsättningar fullmäktige angivit i uppdraget är relevanta. Sättet att bedöma är bra och systemet med fler nivåer är bra. Fler nivåer innebär mindre differentiering mellan nivåerna och den ersättning som erhålls blir mera exakt utifrån vad insatsen kostar. Detta kan också ge bättre förutsägbarhet och ha positiva effekter vad gäller beräkning av budgetprognoser.

Tabellerna verkar rimliga och bra.

De punkter som anges för att utreda vidare är adekvata. Förvaltningen har förslag på ytterligare några punkter att utreda vidare, vilka följer nedan.

Förvaltningens övriga synpunkter och förslag redogörs för utifrån några specifika rubriker, vilka följer nedan.

Förvaltningen stödjer den definition som görs av gruppboende och serviceboende enligt § 9.9 LSS samt egen boende vid resursfördelning av det prestationsrelaterade anslaget för personkrets 1 och 2 enligt § 1 LSS.

Valfrihetsaspekten

Förvaltningen vill betona vikten av att det i det nya systemet ges utrymme för att beakta valfrihetsaspekten för brukarna. Då systemet är ett sätt avdela medel till nämnderna och inte till brukarna är det viktigt att systemet inte begränsar den enskildes valfrihet.

För att möjliggöra valfrihet bör kostnaden för privat respektive kommunal utförare vara lika eller t.ex. baseras på en s.k. omsorgspeng. Förvaltningen föreslår införande av en omsorgspeng, som ska gälla som ersättning till samtliga utförare. De nya schablonerna skulle kunna utgöra omsorgspeng för denna ersättning till utförarna, både kommunala och enskilda.

Förmedling av bostäder med särskild service

Förvaltningens föreslår att den fortsatta utredningen också omfattar huruvida förmedling av bostäder kan kopplas till verkställighet av besluten, om förmedlingsgruppens funktion kan utvecklas till att också omfatta verkställigheten av besluten. T.ex. att stadsdelarna fattar beslut om insatsen, som sedan förmedlas och verkställs via förmedlingsgruppen, d.v.s. att hela den funktionen skulle skötas centralt. På så sätt skulle staden kunna ha en total överblick över både behov, förmedling, behov av utbyggnad och verkställda beslut.

Om samordning och verkställighet av bostäder skulle centraliseras så kan det ev. också kunna bli en bättre samordning över staden som helhet. Samarbetet med bostadsförmedlingen skulle bli enklare eftersom det blir en enhet inom staden att samarbeta med kring målgruppen. Det skulle också eventuellt bli möjligt att bättre förtydliga stadens gemensamma ansvar för att bygga bostäder för målgruppen.

Ett centralt verkställighetskansli skulle också kunna utöka den enskildes möjlighet till att välja var den vill bo. Tillgängligheten för målgruppen till stadens utbud skulle kunna öka om personer med funktionsnedsättning i större omfattning kunde få välja var i staden de vill bo, om de vill bo i sin närmiljö eller vara närmare stadens sociala och kulturella utbud.

Eget boende

Ett eget boende är bra för den enskildes självständighet och valfriheten över sin livssituation ökar. För att stimulera utbyggnad av egna boenden kan boendeformen ges högre ersättning än 65 tkr/år. Boendeformen är även gynnsam för förvaltningarnas ekonomi vilket skulle kunna motivera en generösare ersättning. Förslagsvis skulle ersättningen kunna likställas med grundpengen för servicebostad.

Daglig verksamhet

Vad gäller schablon för daglig verksamhet stödjer förvaltningen att ersättning även fortsättningsvis går till beställande stadsdel, under förutsättning att en enhetlig prissättning görs i staden. En gemensam prissättning i hela staden skulle kunna uppnås genom en omsorgspeng. Om prissättningen även fortsättningsvis kommer att vara olika, föreslår förvaltningen att ersättningen i stället går till utförande stadsdel. Detta för att

hålla nere prisnivån och för att utförande stadsdel då får ta ansvar för prisnivån på insatsen.

Förvaltningen efterlyser ett enhetligt system för kostnaden för resor till och från den dagliga verksamheten, om den ska ingå i schablonen/ersättningen eller inte. I dagsläget kan det variera, bl.a. beroende på vilken anordnare av daglig verksamhet som är beslutad. Det finns verksamheter med egna bilar som persontransporter sköts med, i andra fall står beställande stadsdelsnämnd för transport och kostnad för transport, ofta med taxi. Kostnaderna för taxiresor kan, om den dagliga verksamheten avståndsmässigt ligger långt från bostaden, överstiga kostnaden för den dagliga verksamheten. För denna typ av kostnader saknas täckning i nuvarande resursfördelningssystem.

En omsorgspeng som inkluderar resekostnader skulle eliminera detta problem och därmed sannolikt öka både den enskildes valfrihet och förvaltningens möjlighet att prioritera var och hur insatsen utförs samt för att kunna göra budgetprognoser.

Att införa en schablon för deltidplatser är bra och att göra en tydlig definition av daglig verksamhet är angeläget.

Övergångsregler, schabloner och privata vårdgivare

Det är ett problem att schablonerna inte täcker kostnaderna för köp hos privata vårdgivare. För att i tider av avknoppning och privatisering se till att det inte blir prisstegring för dessa insatser kan omsorgspeng eventuellt vara ett sätt.

Om privata utförare av gruppboenden etablerar sig i stadsdelen, utan att nämnden själv beslutat om placeringarna, så föreslår förvaltningen att den stadsdel som väljer att placera, om kostnaderna överstiger schabloner som ges, får stå för kostnaderna det första året. Detta för att begränsa villigheten att placera för dyra pengar i andra stadsdelar och för att begränsa det ekonomiska åtagandet för mottagande stadsdel.

En omsorgspeng är ett annat sätt att lösa detta på. De som vill starta gruppboende måste nämnden yttra sig och de ska få information om. Föreslå att de utreder hur detta skulle kunna lösas med hjälp av t.ex. en omsorgspeng alt checksystem som tillämpas i som tillämpas inom skolan.

Differensen för Östermalms stadsdelsförvaltning för köp av insatser från privata utförare, där kostnaderna för insatsen överstiger schablonen, är 4 mnkr.

Personlig assistans enligt LASS

Förvaltningen stödjer att det görs oftare uppdatering av LASS, enligt förslaget vid tertialrapporterna.

Bedömningskansliet

Förvaltningen ser behov av att fortsätta med bedömningskansliets arbete. Ett annat förslag än att förlänga bedömningskansliets projekttid, vilket förvaltningen ändå kan ställa sig positiv till, är att avsluta bedömningskansliets nuvarande uppdrag och att det görs en översyn över om kansliet skulle kunna vara både ett bedömningskansli och ett verkställighetskansli, d.v.s. att kansliet skulle kunna ha flera funktioner är i dag. Utredning och fattande av beslut om insats skulle, i förvaltningens förslag, göras av stadsdelsförvaltningarna. Bedömningskansliet skulle sedan fatta beslut om insatsnivå och var insatsen ska utföras, d.v.s. fatta beslut om det som styrs av omsorgsnivåer. Därigenom skulle också utförare kunna väljas utifrån ett bredare perspektiv och förutsättningarna skulle kunna bli bättre vad gäller att påverka (val av och) prissättningen hos utförarna. Bedömningskansliet skulle kunna länkas till den av förvaltningen också föreslagna verkställighetsdelen av förmedlingsgruppen.

En komplicerade faktor är det faktum att bedömningskansliet överprövar stadsdelsförvaltningens bedömning av omsorgsnivå men att stadsdelen därefter måste ta ansvar för den slutgiltiga bedömningen. En utökning av bedömningskansliets uppdrag har konsekvenser vad gäller detta.

Övriga synpunkter

Förvaltningen vill framhålla behov av att utreda och ev. ändra tidpunkter för omsorgsnivåmätningar och budgetjusteringar. I dagsläget kan en förvaltning "förlora" stora summor om beslut om insats fattas vid en tidpunkt då inte går att göra nivå- eller budgetjusteringar. Budgeten bör justeras vid det ögonblick insatsen påbörjas.

Förvaltningen föreslår också att ärendansvaret mellan stadsdelarna regleras tydligare. Förvaltningens förslår att ansvaret kan flyttas över bara i anslutning till att budgeten justeras. Idag kan en stadsdel vinna på att ta emot betalningsansvaret i ett ärende några månader in på året, men ändå få omsorgsnivå från årets början. Den stadsdelen som ärendet överförs från, förlorar i stället omsorgsnivå för hela året.

Handikapprådets synpunkter

Bedömningskansliet

Handikapprådet stödjer att bedömningskansliet får förlängd projekttid samt påpekar att för att bedömningskansliets arbete ska ge gott resultat krävs tillräckliga personalresurser. Ett observandum är att en bedömning av kansliet blir prejudicerande och inte går att överklaga av enskild person eller förvaltning. Om t.ex. den enskilde anser att den har behov av mera insatser än bedömningskansliet anser, går beslutet ej att överklaga. I andra fall går det att överklaga omfattningen av biståndsbedömd insats. Det är svårt att uttala sig om nivåbedömningarna som kansliet gör.

Daglig verksamhet

Om tilldelningen av medel till daglig verksamhet minskas, blir utbudet sämre. Hur kontrolleras det t.ex. om närvaron är 100 %, eller mindre. Ska ersättningen minskas vid lägre närvaro?

Ibland ingår resor till den dagliga verksamheten och ibland inte. Det borde bli enhetligt så att det går att beräkna den sammanlagda kostnaden.

Prestationsrelaterade verksamheter

Prestationsrelaterad verksamhet innebär i nuläget gruppboende, daglig verksamhet, barnboende och korttidshem.

Hur kontrolleras om privat gruppboende eller kooperativ väljs.

Det behövs mer klarhet gällande vad som menas med tillfällig ersättning och godkännande.

Övriga punkter

Övergångsregler för det nya fördelningssystemet efterfrågas.

Handikapprådet stödjer fortsatt utredning av de frågor som kommunstyrelsen föreslagit.

Uppgifter om hur bemötande och kompetens ska mätas efterfrågas.

Det behöver förtydligas vad som menas med samtliga grupper i ”grundschaablon”.

Handikapprådet undrar om de 180 mnkr som avsätts i central medelsreserv för volymökningar och merkostnader för de särskilda redovisningarna räcker?

Handikapprådet anser att det är svårt att uttala sig om ersättningarna i det nya förslaget är rimliga eller ej.

Nivåbedömningen ska i utgå från brukarens individuella behov, handikapprådet anser att öronmärkta pengar ska gå till respektive individ.

Bilagor

1. Stadsledningskontorets förslag till beslut med anledning av gjort utredning
2. Utredningens synpunkter och förslag
3. Förslag till schablonersättningar
4. Definition av gruppboende och serviceboende enligt § 9.9 LSS samt egen boende vid resursfördelning av det prestationsrelaterade anslaget för personkrets 1 och 2 enligt § 1 LSS