

Handläggare: Anders Håkanson
Tfn: 508 29 387

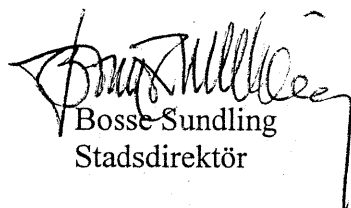
Kommunstyrelsen

Översyn av resursfördelningssystem för omsorg om personer med funktionshinder


Stadsledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande:


1. Principer för förändring av resursfördelningen avseende de prestationsrelaterade verksamheterna samt förändring av resursfördelningen för avlösarservice godkänns i enlighet med stadsledningskontorets förslag.
2. Kommunstyrelsen får i uppdrag att fortsätta med utarbetandet av nya nivåer för de prestationsrelaterade verksamheterna utifrån de principer som föreslås i stadsledningskontorets förslag.



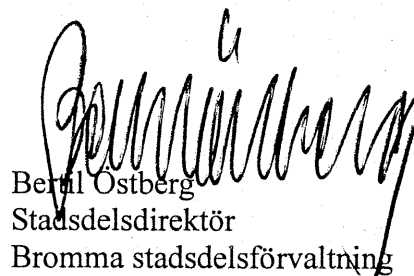
Bosse Sundling
Stadsdirektör



Inger Båvner
Biträdande stadsdirektör



Anders Carstorp
Ekonomidirektör



Bertil Östberg
Stadsdelsdirektör
Bromma stadsdelsförvaltning

Sammanfattning

I samband med kommunfullmäktiges beslut om budget 2003 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att i samråd med socialtjänstnämnden och stadsdelsnämnderna göra en översyn av schablonsystemet. Arbetet har delats upp i två etapper. I den första etappen behandlades det s.k. fasta anslaget där kommunfullmäktige under 2004 fastställde ett nytt system som gäller fr.o.m. 2005. I den andra etappen, som detta ärende gäller, behandlas i huvudsak de verksamheter som finansieras med schabloner samt avlösarservice.

För avlösarservice ersätts stadsdelsnämnderna idag efter det faktiska antalet biståndsbedömda timmar. I denna översyn föreslås att medel för avlösarservice överförs till det fasta anslaget och fördelas efter de variabler som ingår i detta anslag.

För de prestationsrelaterade verksamheterna består översynen av två delar. I den första delen, som ingår i detta förslag, föreslås principer för det nya systemet. I den andra delen kommer innehållet och ersättningen i de nya ersättningsnivåerna att presenteras. Anledningen till att ett fullständigt förslag till nytt resursfördelningssystem inte kan lämnas i detta ärende är att samtliga personer måste bedömas i de nya nivåerna innan dessa nivåer kan prissättas.

Ett centralt kansli för att nivåplacera personer som biståndsbedömts av stadsdelsnämnderna föreslås inrättas. Det nuvarande nivåsystemet, som baseras på tid, föreslås att ersättas av ett system som istället baseras på vårdbehovet.

Bakgrund

Uppdraget formulerades i kommunfullmäktiges budget för 2003 och beskrivs på följande sätt:

”Att se till så att omsorgen om funktionshindrade fungerar på ett högkvalitativt sätt är en skyldighet som staden har att uppfylla gentemot de enskilda brukarna. Därför ska en utredning göras av kommunstyrelsen i samråd med socialtjänstnämnden och stadsdelsnämnderna, där staden ser över utbyggnadsbehovet samt styrnings- och resursfrågan. I samband med detta ska en översyn av schablonsystemet göras. En sådan utredning ska tillsättas omgående, så att arbetet med denna kan avslutas under år 2003.”

Ärendets beredning

Uppdraget att utreda frågan har gått till Bertil Östberg, stadsdelsdirektör i Bromma. Arbetet har delats upp i två etapper. I den första etappen behandlades det s.k. fasta anslaget där kommunfullmäktige under 2004 beslutade om ett nytt system som gäller fr.o.m. 2005. I den andra etappen behandlas i huvudsak de verksamheter som finansieras med schabloner men också avlösarservicen.

Arbetet har i den andra etappen bedrivits inom en arbetsgrupp med företrädare för socialtjänstförvaltningen, stadsledningskontoret samt stadsdelsförvaltningarna Bromma, Farsta, Kungsholmen, Älvsjö, Skärholmen och Östermalm. Översynsarbetet inleddes med att alla stadsdelsförvaltningar och socialtjänstförvaltningen inbjöds till ett möte där alla gavs möjligheter att påtala de brister och oklarheter som finns i nuvarande resursfördelningssystem. Under arbetet har en mängd information samlats in, bl.a. genom enkäter till stadsdelsförvaltningar. För att få ett fördjupat underlag kring några områden har konsulter anlåtits.

Vid flera tillfällen har diskussioner förts med stadsdelsdirektörerna och med företrädare för omsorgen om personer med funktionshinder i stadsdelsförvaltningarna. Gruppen har även strävat efter att ta del av erfarenheter utanför stadens egen verksamhet, bl.a. genom kontakter med experter och andra kommuner, inte minst Malmö och Göteborg. Gruppen har även studerat det resursfördelningssystem som fr.o.m. 2005 används i staden för särskolan.

Arbetsgruppens utredning och förslag i korthet

För avlösarservice ersätts stadsdelsnämnderna idag efter det faktiska antalet bedömda timmar. Arbetsgruppen föreslår att medel för avlösarservice ska ingå i det fasta anslaget och fördelas efter de variabler som ingår i detta anslag.

För de prestationsrelaterade verksamheterna består översynen av två delar. I den första delen, som ingår i detta förslag, föreslås principer för det nya systemet. I den andra delen kommer innehållet och ersättningen i de nya ersättningsnivåerna att presenteras. Anledningen till att ett fullständigt förslag till nytt resursfördelningssystem inte kan lämnas i detta ärende är att samtliga personer måste bedömas i de nya nivåerna innan dessa nivåer kan prissättas.

Arbetsgruppen har haft ett antal utgångspunkter vid utarbetandet av förslaget. Det har särskilt beaktats att fördelningen av resurser inte ska påverkas av beslut i berörd stadsdelsförvaltning, både när det gäller omfattningen av insatsen och val av insats. Det är den enskildes behov som ska vara avgörande för biståndsbesluten. Det är också viktigt att finna kriterier för fördelningen som enkelt kan mätas och utgör en bra indikation på behovet. Systemet bör också vara lätt att förstå och enkelt att tillämpa.

De förändringar som föreslås är i korthet följande:

- Ett centralt kansli inrättas för nivåplacering av personer som har biståndsbedömts av stadsdelsförvaltningen för en viss insats.
- Ett nivåsystem införs som baseras på behov istället för som i dag, baserat på insatsens tidsåtgång.

- Skillnaderna i kronor i de nya ersättningsnivåerna bör vara mindre än i dag.
- I den högsta nivån inom varje verksamhet ersätts stadsdelsförvaltningen i dag med den faktiska kostnaden för insatsen. Denna typ av ersättning kommer att ersättas av den högsta schablonnivån inom respektive verksamhet.
- En grundnivåschablon inrättas vilken utgår för personer med relativt små behov av insatser boende i eget boende med hemstöd, i servicebostad med personalstöd samt i gruppboende. En sådan grundnivå skulle stimulera fram insatser som kräver mindre resurser och är mer anpassade till behoven.

Tidsplanen för hela processen väntas bli följande:

- I juni 2005 läggs förslaget fram och skickas ut på remiss till stadsdelsnämnderna och socialtjänstnämnden.
- September 2005 tas beslut i kommunfullmäktige om principerna för det nya systemet
- Under hösten 2005 inrättas ett nytt kansli inom socialtjänstförvaltningen och arbetet med att utarbeta nya bedömningsinstrument påbörjas.
- Under våren 2006 utarbetas nya schabloner och nya nivåbedömningar av alla ärenden görs.
- Augusti 2006 tas beslut i kommunfullmäktige om de nya nivåerna.
- Fr.o.m. januari 2007 och därmed i budgeten för 2007 så tillämpas det nya systemet fullt ut.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Stadsledningskontoret föreslår att modellen för fördelning av budget till stadsdelsnämnderna avseende omsorg om personer med funktionshinder godkänns. Föreslagen modell uppfyller i stort de krav staden ställer på en ny fördelningsmodell. Den typ av nivåer som föreslås ska bygga på behov istället för som i dag, nivåer baserade på insatsens tidsåtgång. Nivåerna ska ej heller vara påverkbara av beslut i stadsdelsnämnden. I samband med framtagandet av modellen har jämförelser gjorts med andra resursfördelningsmodeller. I detta principärende ges inget förslag på om någon av dessa modeller kommer att användas eller om en egen modell kommer att utvecklas.

Budgeten för omsorg om personer med funktionshinder 2005 uppgår till 1947,9 mnkr. Stadsledningskontoret vill särskilt peka på vikten av att minska och begränsa de kostnadsdrivande inslagen i fördelningsmodellen, vilket också har påpekats i de tidigare översynerna 1999 och 2001. Ett kansli för nivåbedömning förväntas inrymmas inom totalramen för verksamheten.

Översyn av resursfördelnings- system för omsorg om personer med funktionshinder

Arbetsgruppens utredning och förslag

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Bakgrund	3
Ärendets beredning	3
Utgångspunkter för översynen	3
Ökade kostnader	4
Tidplan	4
Nuvarande system	5
Fast anslag	5
Prestationsrelaterat anslag	5
Särskilda anslag	5
Det fasta anslaget	6
Avlösarservice	6
Förslag till nytt system för avlösarservice	6
Prestationsrelaterade anslag	7
Gruppboende	7
- Förslag till nytt system för gruppboende	13
Daglig verksamhet	15
- Förslag till nytt system för daglig verksamhet	16
Barn- och ungdomsboende	16
- Förslag till nytt system för barn- och ungdomsboende	17
Kortidsboende	17
- Förslag till system för korttidsboende	19
Särskilda anslag	19
LASS – de 20 första timmarna	19
Bilagor	19
Bilaga 1 – Sammanfattning av konsultrapporten	20
”Resursfördelning till avlösarservice” av Carlqvist & Odin	
Bilaga 2 – Sammanfattning av konsultrapporten	23
”Gruppboendestäder – resursfördelning och möjlighet att utföra beviljad tid” av Ernst & Young	
Bilaga 3 - Sammanfattning av konsultrapporten	26
”Daglig verksamhet – analys av internpriser mm” av Ernst & Young	

Bakgrund

Uppdraget formulerades i kommunfullmäktiges budget för 2003 och beskrivs på följande sätt:

”Att se till så att omsorgen om funktionshindrade fungerar på ett högkvalitativt sätt är en skyldighet som staden har att uppfylla gentemot de enskilda brukarna. Därför ska en utredning göras av kommunstyrelsen i samråd med socialtjänstnämnden och stadsdelsnämnderna, där staden ser över utbyggnadsbehovet samt styrnings- och resursfrågan. I samband med detta ska en översyn av schablonsystemet göras. En sådan utredning ska tillsättas omgående, så att arbetet med denna kan avslutas under år 2003.”

Ärendets beredning

Uppdraget att utreda frågan har gått till Bertil Östberg, stadsdelsdirektör i Bromma. Arbetet har delats upp i två etapper. I den första etappen behandlades det s k fasta anslaget där kommunfullmäktige under 2004 beslutade om ett nytt system som gäller fr.o.m. 2005. I den andra etappen behandlas i huvudsak de verksamheter som finansieras med schabloner men också avlösarservicen.

Arbetet har i den andra etappen bedrivits inom en arbetsgrupp med företrädare för socialtjänstförvaltningen, stadsledningskontoret samt stadsdelsförvaltningarna Bromma, Farsta, Kungsholmen, Älvsjö, Skärholmen och Östermalm. Översynsarbetet inleddes med att alla stadsdelsförvaltningar och socialtjänstförvaltningen inbjöds till ett möte där alla gavs möjligheter att påtala de brister och oklarheter som finns i nuvarande resursfördelningssystem. Under arbetet har en mängd information samlats in, bl.a. genom enkäter till stadsdelsförvaltningar. För att få ett fördjupat underlag kring några områden har konsulter anlåtats.

Vid flera tillfällen har diskussioner förts med stadsdelsdirektörerna och med företrädare för omsorgen om personer med funktionshinder i stadsdelsförvaltningarna. Gruppen har även strävat efter att ta del av erfarenheter utanför stadens egen verksamhet, bl.a. genom kontakter med experter och andra kommuner, inte minst Malmö och Göteborg. Gruppen har även studerat det resursfördelningssystem som fr.o.m. 2005 används i staden för särskolan.

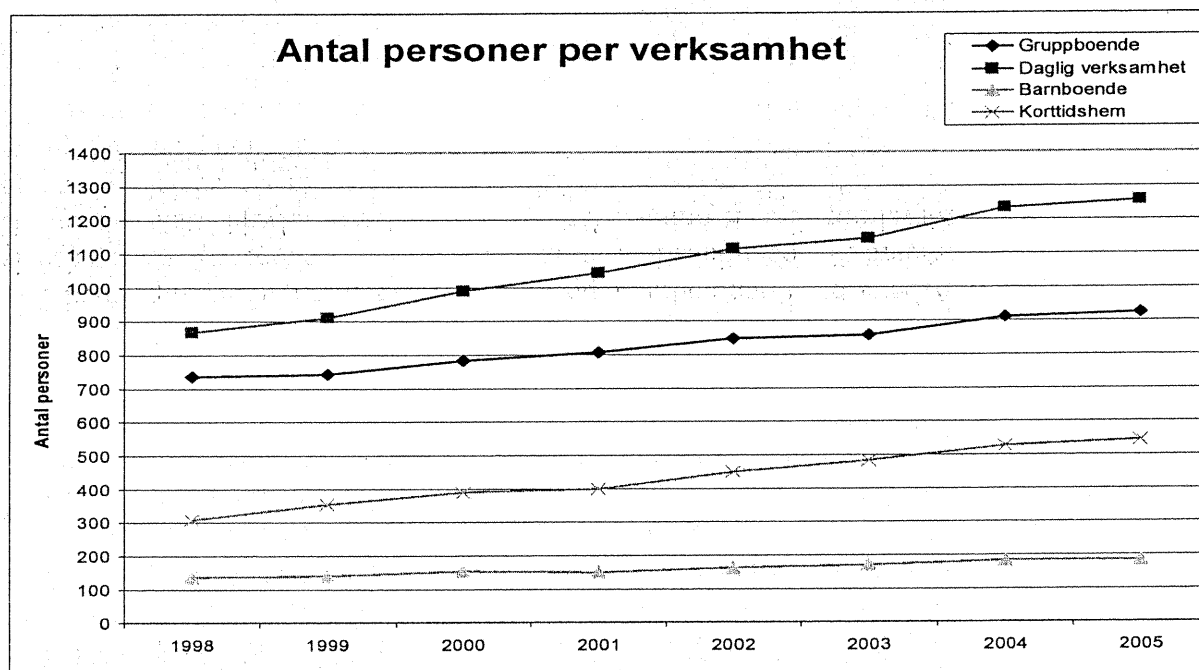
Utgångspunkter för översynen

Ett hållbart och rättvist fördelningssystem bör uppfylla en rad krav. Vid översynen har det särskilt beaktats att fördelningen av resurser inte ska påverkas av beslut i berörd stadsdelsnämnd/förvaltning, både när det gäller omfattningen av insatsen och val av insats. Det är den enskildes behov som ska vara avgörande för biståndsbesluten. Det är också viktigt att finna kriterier för fördelningen som enkelt kan mätas och utgör en bra indikation på behovet. Systemet bör också vara begripligt och enkelt att tillämpa.

Ökade kostnader

Kostnaderna för omsorgen om personer med funktionshinder har ökat kraftigt. Den främsta orsaken till detta är att behoven av insatser har ökat. Antalet boende i gruppboende har ökat med 25 % under perioden 1998-2005. Övriga verksamheter har ökat lika mycket eller mer vilket framgår av diagrammet nedan. Sannolikt är den verkliga ökningen något större eftersom höstmätningen för 2005 inte är inräknad.

Tabell – Antalet personer inom de prestationsrelaterade verksamheterna



Denna ökning kommer att fortsätta eftersom det finns stora grupper som väntar på en plats i gruppboende. För att stimulera byggandet av nya gruppboende finns särskilda stimulansbidrag och en särskild genomförandegrupp som har översikt över utbyggnadsplanerna.

I 2001 års bokslut avsattes 295 mnkr som stöd för utbyggnad. Drygt hälften av detta är utbetalt till genomförda projekt eller in-tecknat för beslutade projekt.

De stora utbyggnadsbehoven kommer att leda till en fortsatt snabb ökning av kostnaderna. Inte minst mot denna bakgrund är det utomordentligt angeläget att resursfördelningssystemet inte i sig är kostnadsdrivande eller styr valet av insatser mot onödigt dyra insatser.

Tidplan

Ett genomförande av förslaget tar relativt lång tid. Ett särskilt nivåkansli måste inrättas. Nya bedömningsinstrument måste utarbetas, testas och alla ärenden måste bedömas på nytt enligt det nya instrumentet. Dessutom

måste nivåerna omsättas i schabloner så att resurserna kan fördelas. Detta gör att det blir en process i två steg. Under 2005 bör ett principbeslut fattas om det nya systemet och 2006 ett beslut där det nya systemet fastställs mer i detalj. Detta ger följande tidplan:

Juni 2005	Förslaget läggs fram och skickas på remiss till stadsdelsnämnderna och socialtjänstnämnden.
September 2005	Beslut i kommunfullmäktige om principerna för det nya systemet.
Hösten 2005	Ett nytt kansli inrättas inom socialtjänstförvaltningen och arbetet med att utarbeta nya bedömningsinstrument påbörjas.
Våren 2006	Testning av nya instrument, nybedömning av alla ärenden och utarbetande av nya schabloner
Augusti 2006	Kommunfullmäktigebeslut med nivåer m.m.
Januari 2007	Det nya systemet tillämpas fullt ut.

Nuvarande system

Inom omsorg om personer med funktionshinder fördelas medel som fast anslag, prestationsrelaterat anslag samt som särskilt anslag vilka redovisas nedan. Beloppen avser 2005 års budget. Den prestationsrelaterade delen av anslaget stäms av i tertialrapport 2 vilket normalt innebär att kostnaderna ökar eftersom prestationerna blir fler.

Fast anslag

Fr.o.m. 2005 fördelas detta anslag, med undantag för avlösarservice, utifrån nedanstående fyra kriterier där stadsdelsnämndens andel styr fördelningen. Efter varje kriterium anges den andel av stödet som styrs av detta. Anslaget uppgår totalt till 527,0 mnkr, varav 33,8 mnkr fördelas till avlösarservice. Resurserna för avlösarservice fördelas efter antalet beviljade timmar som är aktuella i augusti året innan det budgetår som avses.

1. Handikappersättning, 50 %
2. Vårdbidrag, 10 %.
3. LASS-ersättning, 20 %.
4. Färdtjänst, 20 %

Prestationsrelaterade anslag

5. Gruppboende (645,1 mnkr)
6. Daglig verksamhet (313,9 mnkr)
7. Familjehem och bostad med särskild service för barn och ungdom (126,8 mnkr)
8. Korttidshem (123,9 mnkr)

Särskilda anslag

9. Kommunövergripande verksamheter (13,8 mnkr)
10. Boendeservice (7,3 mnkr)
11. LASS, de 20 första timmarna (192,4 mnkr)

Det fasta anslaget

Detta anslag ska bl.a. täcka kostnaderna för hemtjänst, personlig assistans som inte betalas av försäkringskassan med LASS-ersättning, ledsagarservice, kontaktperson, kommunalt bostadstillägg för handikappade (KBH), avlösarservice samt övriga insatser enligt socialtjänstlagen.

Anslaget har ökat kraftigt under senare år. Det uppgick 1999 till 339,5 mnkr och har 2005 ökat till 527,0 mnkr, dvs en ökning med 187,5 mnkr, vilket motsvarar en procentuell ökning med 55 % på sex år. Det resursfördelningssystem som började att gälla 2005 medförde en viss omfördelning mellan stadsdelsnämnderna och det finns därför övergångsregler.

Avlösarservice

Avlösarservice i hemmet är en insats enligt LSS. Insatsen syftar till att göra det möjligt för anhöriga eller familjehemsföräldrar att få avlösning och kunna vila, genomföra egna aktiviteter eller göra ärenden utanför hemmet. Insatsen genomförs genom att en person (avlösaren) tillfälligt övertar omvårdnaden i hemmet. Avlösarservice kan både vara en regelbunden insats och fungera som en lösning i akuta situationer. Utgångspunkt för insatsen är den funktionshindrades hem.

Resurserna för avlösarservice fördelas även 2005 efter antalet beviljade timmar. I den första etappen av översynen konstaterades att antalet beviljade timmar varierar mycket kraftigt mellan olika stadsdelsnämnder och samvarierar inte med fördelningen av det fasta anslaget. Arbetsgruppen har därför uppdragit åt konsultfirman Odin-Carlqvist att göra en översyn av orsakerna till dessa skillnader. Granskningen har omfattat två stadsdelsnämnder med förhållandevis många beviljade timmar och två stadsdelsnämnder med få. Sammanfattningen av konsultens rapport bifogas som bilaga 1.

Konsultens slutsats är att skillnaderna i hög utsträckning förklaras av att stadsdelsförvaltningarnas handläggare tillämpar olika arbetssätt och rutiner. De stadsdelar som skulle få ett minskat anslag om avlösarservicen fördelas som det fasta anslaget i övrigt tillämpar mindre goda arbetssätt. I en av de granskade stadsdelsnämnderna är antalet beviljade timmar per vecka mycket högt och i en annan granskad stadsdelsnämnd är antalet personer som beviljats avlösarservice mycket högt. Det är också uppenbart att resursfördelningssystemet i vissa fall har styrt insatsen så att avlösarservice har beviljats även om en annan insats i verkligheten utförs. Avlösarservice har också beviljats även om en annan insats bättre skulle svara mot brukarens behov.

Förslag till nytt system för avlösarservice

Med resultatet av den ovan beskrivna konsultrapporten som bakgrund ter det sig naturligt att föreslå att avlösarservice fr.o.m. 2006 ska fördelas som

övriga delar av det fasta anslaget. Även om det blir en betydande omfördelning så finns det tid och möjligheter för stadsdelsnämnder vars budget minskas att vidta erforderliga åtgärder. Inom de stadsdelsnämnder vars budget minskats, inte minst de två som berörts av studien, har detta arbete redan pågått en tid.

Tabell - Förändrat anslag per stadsdelsnämnd vid fördelning enligt kriterier för det fasta anslaget. Beloppen i kolumnen fördelning efter timmar är enligt den nuvarande resursfördelningsmodellen

Stadsdel	Fördelning efter timmar 2005 (mkr)	Fördelning enl. ny modell (mkr)	Förändring (mkr)	Vinst/förlust i procent
Rinkeby	3,1	0,7	-2,3	-77%
Spånga-Tensta	3,8	1,6	-2,2	-59%
Östermalm	3,4	2,1	-1,3	-38%
Hägersten	1,4	1,0	-0,4	-26%
Vantör	1,7	1,2	-0,4	-25%
Norrmalm	1,8	1,6	-0,3	-15%
Bromma	2,3	2,0	-0,3	-14%
Kista	2,1	2,1	0,0	-1%
Katarina-Sofia	1,8	1,9	0,1	4%
Älvsjö	0,8	1,0	0,2	24%
Liljeholmen	0,9	1,1	0,2	26%
Kungsholmen	1,2	1,7	0,5	37%
Maria - Gamla stan	2,5	3,7	1,1	45%
Skärholmen	1,4	2,2	0,8	59%
Hässelby-Vällingby	1,9	3,0	1,1	61%
Skarpnäck	1,4	2,2	0,9	64%
Enskede - Årsta	1,4	2,5	1,0	72%
Farsta	0,9	2,1	1,3	147%
Summa	33,8	33,8	0,0	

Prestationsrelaterade anslag

Gruppboende

Drygt 900 personer bor i gruppboendestäder. Antalet boende har ökat med 25 % sedan 1998. De boende ingår i första hand personkrets 1, dvs personer med utvecklingsstörning eller autism men också personer i personkrets 2, dvs personer som i vuxen ålder drabbats av begåvningsmässiga funktionshinder eller hjärnskada. Det finns ett stort behov av nya gruppboendestäder, dels för att täcka tillkommande personers behov, dels för att ersätta omöjliga gruppboendestäder.

Utgångspunkten för resursfördelningen är att de boende delas in i sex nivåer (11-16). Beslut om nivåplacering tas av biståndsbedömare i stadsdelsförvaltningen. Som stöd för beslutet finns dels en handledning för be-

dömning av omsorgsnivå som avser alla prestationsrelaterade verksamheter, dels en manual för mätning av insatsnivå.

I handledningen beskrivs nivåbedömningen på följande sätt:

”Nivåbedömning innebär att man mäter omfattningen av de insatser en person har. Vid nivåbedömningen utgår man från vilken LSS-insats personen har fått beslut om samt hur personalstödet faktiskt ser ut. Det är personalinsatsen i tid som ska mätas. Personalinsatsen kan bestå av omvårdande insatser såsom hjälp med hygien, påklädning, dusch och mat. Insatsen kan också bestå i att ge psykologiskt stöd till någon som är orolig eller behöver hjälp med att strukturera sin tillvaro.”

Den tid som ska mätas är således den personaltid som är direkt riktad till brukaren. Tid för personalmöten, planering, bemanning på natten etc. ska inte räknas med. Det finns en särskild manual för att mäta insatstiden. Vid bedömningen av omsorgsnivå intervjuar biståndsbedömaren minst två av personalen på gruppboenden.

Av manualen framgår att tiden ska beräknas för följande insatser:

1. Stöd i morgonrutiner
2. Stöd i kvällsrutiner
3. Matlagning m.m.
4. Hjälp vid måltider
5. Övrig omvårdnad
6. Stöd att planera och strukturera vardagslivet
7. Stöd i fritidsaktiviteter
8. Städ, tvätt, handling av mat
9. Stöd i ekonomi m.m.
10. Personalstöd som inte kan planeras i förväg

För punkterna 1-9 beräknas behovet i form av antalet timmar per vecka. I punkt 10 kan ytterligare tid beräknas t.ex. för att personal alltid måste finnas inom hörhåll. Om den boende har så stora behov av planerat och oplanerat stöd att en personal är avsatt för att arbeta med den boende hela den vakna tiden motsvarar det nivå 15 oavsett antalet timmar som framkommer av punkterna 1-9. Om en boende har så stora behov att två personal är avsatta för att arbeta med den boende hela den vakna tiden motsvarar det nivå 16.

Av nedanstående tabell framgår hur många boende som finns i de olika nivåerna, antalet timmar som ska ges i varje nivå och den ersättning som utgår.

Nivå	Antal boende	Timmar/vecka	Nivåersättning kr/år
11	53	0-10	147 800
12	92	11-20	308 300
13	198	21-35	456 200
14	272	36-75	616 500
15	259	76-140	1 137 500
16	24	141-	1 965 769

I nivå 16 fördelas den verkliga kostnaden vilket innebär att den angivna nivåersättningen för nivå 16 är det snitt som stadsdelsnämnderna redovisade för 2004. Det finns inga tydliga riktlinjer för hur kostnaderna i nivå 16 ska beräknas vilket kan vara en förklaring till att det är stora skillnader i kostnader för olika personer i nivå 16.

Nivåersättningen har höjts vid två tillfällen under de senaste sju åren. 2002 höjdes den med 8,5 % och 2003 höjdes den med 4 %.

Vid den översyn av resursfördelningen som redovisades i kommunfullmäktige 2001 ändrades systemet så att nivåändringar för befintliga boende inte påverkar resurstilldelningen under innevarande år. Sådana nivåändringar hade tidigare medfört betydande kostnadsökningar under innevarande år. Det har under flera år skett betydande nivåförskjutningar som inneburit att en allt högre andel av de boende finns i de höga nivåerna.

Ett av de grundläggande problemen som behandlades i stadsledningskontorets översyner 1999 och 2001 var tillförlitligheten i nivåbedömningen. Under 1999 och 2000 genomfördes det granskningar i ett antal stadsdelsförvaltningar vilket ledde till korrigeringar av nivåplaceringarna.

Det bör påpekas att schablonen för gruppboende inte i sin helhet kan användas för drift av gruppboende. En del bör avsättas för stadsdelsnämndens övergripande administration som ofta ligger i storleksordningen 4 % och dessutom bör kostnaderna för biståndsbedömningen, ca 3 %, också kunna täckas med dessa resurser.

Under översynsarbetet har många påtalat de stora skillnaderna mellan de höga nivåerna, framför allt 14 och 15, där skillnaden är drygt en halv miljon kronor och att det skulle vara önskvärt med mindre skillnader. En gruppboende kräver en viss bemanning även om vårdnivåerna är låga och med många boende i låga nivåer är det inte möjligt att finansiera driften.

Det finns också en risk med schablonsystemet att gruppboende alltför ofta väljs därför att det utgår schablon för detta. Detta även om ordinärt boende

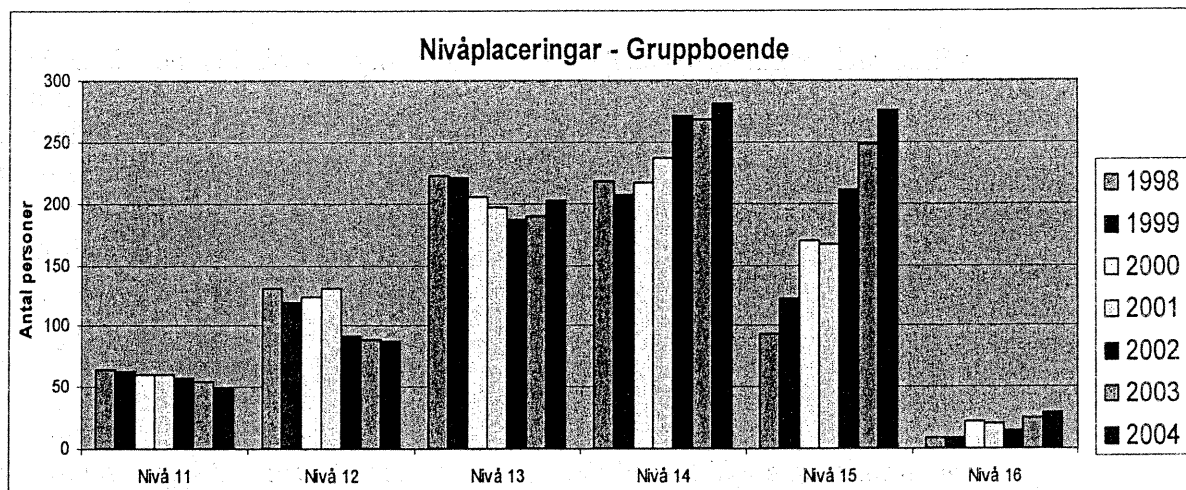
eller servicebostad skulle vara bättre för den boende och medföra lägre kostnader för staden. Det finns därmed en risk för att det nuvarande resursfördelningssystemet leder till en omvårdnad som överstiger det faktiska behovet.

I samband med den första utredningsetappen gjordes en granskning om schablonersättningen täcker kostnaderna vid stadens gruppboendestäder. Den visade på relativt stora skillnader i utfall men att de flesta gruppboendestädernas kostnader täcks av schablonen. Då har inte avdrag för administrationen beaktats.

Arbetsgruppen jämförde bl.a. gruppboendestäder som uppfyller kravet på att den boende ska ha en egen fullvärdig lägenhet med äldre gruppboendestäder den boende endast har ett rum. Det visar sig då att äldre ofullständiga gruppboendestäder oftare har högre kostnader jämfört med schablonutdelningen. En förklaring till detta kan vara att de äldre gruppboendestäderna ibland är under avveckling och att antalet boende har minskat. Något generellt mönster att nya gruppboendestäder skulle ha svårare med ekonomin kan således inte urskiljas, snarare det motsatta mönstret.

Skillnaderna i resultat kan inte heller förklaras av skillnader i sammansättningen av de boende. Det är ungefär samma andel av de boende i de olika nivåerna oavsett om det är en gruppboendestad som går med ett underskott eller ett överskott. Det finns dock en svag tendens att gruppboendestäder med överskott har en något högre andel boende i nivå 15. Det bör dock understrykas att det rör sig om små skillnader.

Arbetsgruppen har vidare jämfört andelen boende i de olika nivåerna och nivåersättningen under den tid systemet har funnits. Modellen antogs ursprungligen av kommunfullmäktige under 1996 och smärre justeringar har därefter gjorts efter beslut i kommunfullmäktige 1999 och 2001. I tabellen nedan anges andelen boende i de olika nivåerna under olika år.



Det finns en tydlig trend mot att en allt högre andel bedöms i de höga nivåerna. Den kraftiga nivåförskjutningen kan till en del förklaras av att de boende har blivit äldre och därmed mer vårdkrävande. Det har också under denna period flyttat in en hel del personer med höga vårdnivåer i gruppbo-städer, som tidigare bodde på institutioner. Hela förskjutningen mot högre nivåer kan dock svårigen förklaras enbart med detta.

För att få ytterligare underlag för att bedöma systemets funktionssätt gavs Ernst & Young i uppdrag att analysera gruppbo-städernas verksamhet. (sammanfattning bifogas som bilaga 2). Fokus i utredningen låg på att analysera om gruppbo-städerna utför den biståndsbedömda tiden.

Verksamheten vid tio gruppbo-städer i fyra stadsdelsnämnder har därför studerats i detalj. De boende motsvarar ungefär 5 % av det totala antalet boende vid stadens gruppbo-städer. Arbetsgruppen bedömer att resultatet är representativt för stadens verksamhet.

Resultatet från studien visar bl.a. följande:

- * De beviljade timmarna är ingen viktig styrsignal till flertalet gruppbo-städer. Nivåerna är kända men inte antalet beviljade timmar.
- * Det är ovanligt att stadens gruppbo-städer utför den beviljade tiden. Om den beviljade tiden som ska motsvara behovet skulle utföras skulle det medföra kraftiga kostnadsökningar.
- * Inom respektive nivå är det fler beslut som har ett lågt antal timmar än ett högt antal timmar. Det är vanligare med beslut som ligger precis över nivågränsen, vilket sannolikt innebär att biståndsbedömarna, medvetet eller omedvetet, försöker höja antalet beviljade timmar så att nivågränserna passeras.

En granskning av nyckeltalen för gruppbo-städer visar också på en kraftigt ökad kostnad för gruppboende. Mellan 1998 och 2004 har den genomsnittliga dygnskostnaden mätt som nyckeltal ökat med 50 %. Nyckeltalet

för 1998 kan dock ifrågasättas eftersom det är så mycket lägre än 1999 års nyckeltal. Kostnadsökningen mellan 1999 och 2004 är 25 %.

År	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dygnskostnad i kr	2 044	2 462	2 430	2 650	2 640	2 942	3 071

För 2003 var Stockholms kostnader för en gruppboendeplats 233 tkr dyrare¹ än snittet bland landets 30 största kommuner. Uttryckt i procent är Stockholms kostnader 37 % högre än snittet. I det nya utjämningsystemet för LSS-kostnader är stadens kostnad dock endast 74 tkr, eller 12 %, högre än beräknad snittkostnad i utjämningsystemet.

I samband med den översyn som Bohlin & Strömberg gjort på stadens uppdrag av den statliga kostnadsutjämnningen för LSS har också framkommit en hel del resultat som visar på stora skillnader mellan stadsdelsnämnderna. När det gäller andelen i nivå 15-16 i gruppboende så är snittet i Stockholm 31 % men det varierar mellan 16 % och 58 % mellan de olika stadsdelsnämnderna.

Det nuvarande systemet för de nivåbaserade verksamheterna innebär, uttalat eller outtalat, en stark press på biståndsbedömarna att justera upp nivåerna. Medvetet eller omedvetet så hamnar biståndsbedömarna ofta strax ovanför nivågränsen istället för strax under. Systemet bygger på att man "avrundar uppåt". Valet av mätmetod gör bedömningen ännu svårare eftersom det är den faktiska tiden som ska mätas. Det är självfallet mycket svårt för en biståndsbedömare att t.ex. kunna veta om morgonrutinerna för en brukare tar 20 eller 30 minuter i genomsnitt.

Sammanfattningsvis konstaterar arbetsgruppen att det nuvarande systemet för att fördela resurser till gruppboendestäder inte fungerar tillfredsställande:

- Det är uppenbart att besluten i stadsdelsnämnderna i viss utsträckning har anpassats till systemet. Det har därmed blivit klart kostnadsdrivande.
- Det är också uppenbart att den biståndsbedömda tiden inte kan utföras med den nuvarande resurstilldelningen. En biståndsbedömning där tiden skulle anpassas till den insats som verkligen utförs skulle leda till att nivåerna ofta sänktes, vilket i sin tur skulle innebära att stadsdelsnämnderna skulle få väsentligt mindre resurser för gruppboendestäderna.
- Resursfördelningen till gruppboendestäder uppfyller inte det mest grundläggande krav som ska ställas på varje resursfördelningssystem, nämligen att det ska vara oberoende av beslut hos mottagaren eftersom det annars alltid finns en risk för att besluten påverkas. Detta togs upp i översynerna såväl 1999 som 2001.

¹ Siffran avseende gruppboende är hämtad från Rådet för kommunala analyser och jämförelser (RKA) databas www.kommundatabasen.se

Systemet bör därför förändras i vissa grundläggande delar. Arbetsgruppen har även övervägt hela tanken om nivåer och schabloner och att ersätta det med ett enhetligt belopp per person i gruppboende. Slutsatsen är ändå att det krävs ett nivåsystem eftersom det sannolikt finns skillnader i behov mellan stadsdelsnämnderna. Utan nivåer skulle inget stadsdelsområde vilja starta ett boende som vänder sig till personer med höga vårdnivåer och det skulle bli näst intill omöjligt för personer med stora behov av hjälp att byta stadsdelsområde.

Förslag till nytt system för gruppboende

Utifrån den granskning som har gjorts av nuvarande system så är den viktigaste slutsatsen att bedömningen av nivå inte ska göras av stadsdelarnas biståndsbedömare utan av ett centralt "nivåkansli". Det bör understrykas att hela biståndsbedömningen ligger kvar på stadsdelsförvaltningarna. Det är endast beslutet om nivå som ska fattas centralt i staden.

Det nya systemet för särskolan som kommunfullmäktige fastställde 2005 har en hel del likheter med det system som föreslås. Där finns ett centralt kansli på utbildningsförvaltningen bestående av fyra personer som bl.a. bedömer vilken nivå eleverna i särskolan ska ingå i och därmed hur mycket pengar som ska fördelas till stadsdelsnämnderna.

Arbetsgruppen har träffat företrädare för Malmö och Göteborg och fört ingående diskussioner med dem. I Malmö finns ett system som liknar det som föreslås och i Göteborg förs diskussioner om ett liknande.

Det är svårt att bedöma hur stort ett sådant nivåbedömningskansli bör vara. En uppskattning är det bör bestå av fyra personer och arbetsgruppen föreslår att det förläggs till socialtjänstförvaltningen. Särskilt i ett inledningsskede kan det behövas ytterligare resurser för att kunna göra nybedömningar av alla ärenden.

Arbetsgruppen anser också att tid inte är ett bra sätt att mäta behoven. En rad andra bedömningsinstrument som används i andra kommuner, t ex Södertörnsmodellen, Malmös modell men också den SNAC-modell som används inom äldreomsorgen har studerats av arbetsgruppen. Ett nytt bedömningsinstrument bör bygga på att behovet mäts på annat sätt än med tid, t.ex. med hur vanligt det är att en insats ges. Det är också önskvärt att hänsyn tas till behovet av insatser nattetid vilket inte görs i dagens system. Vid utformningen av ett nytt bedömningsinstrument bör samverkan ske med Malmö och Göteborg och det är önskvärt att hitta gemensamma lösningar. En nära samverkan bör också ske med utbildningsförvaltningen som har ett liknande system.

En ny modell bör också innehålla mindre skillnader mellan nivåerna. Det bör vara möjligt att driva en gruppbostad även med boenden i de lägsta

nivåerna vilket innebär att ersättningen redan här bör täcka kostnader för hyra, grundläggande bemanning, ledning m.m. Det är också rimligt med mindre skillnaderna i tilldelning av resurser mellan de olika nivåerna.

Resursfördelningssystemet ska inte stimulera fram gruppboende där det inte behövs. Det finns en hel del personer som ingår i personkrets 1 och 2 som kan bo i ordinärt boende med stöd eller om det inte går i en servicebostad enligt LSS. Arbetsgruppens bedömning är att det behövs ökade möjligheter för sådana boenden, bl.a. för personer med neuropsykiatriska diagnoser och lindrigare utvecklingsstörning. Det krävs sannolikt också kompetenshöjande insatser inom handikappomsorgens hemstödsverksamhet så att arbetet inriktas mer mot boendestödjande insatser. En närmare samverkan med socialpsykiatrien kan underlätta en sådan förändring.

Det bör därför finnas en "grundnivåschablon" som utgår för personer i personkrets 1 och 2 med relativt små behov av insatser och som bor i eget boende med hemstöd, i servicebostad med personalstöd och i gruppboende. En sådan grundnivå skulle stimulera fram insatser som kräver mindre resurser och är mer anpassade till behoven.

Det kan också finnas anledning att se över riktlinjerna gällande bostad med särskild service för att säkerställa en enhetlig bedömning över staden och att rätt boendeform väljs.

I den nuvarande nivå 16 ersätts den verkliga kostnaden. I budgeten för 2005 finns endast 28 personer i denna nivå men den genomsnittliga kostnaden är ungefär 2 mnkr per person, vilket gör att det sammantaget ändå är en betydande kostnad för staden. Det är också stora skillnader mellan de kostnader som stadsdelsnämnderna begär. För att ligga i nivå 16 krävs dubbel bemanning men en del stadsdelsnämnder begär ersättning som inte täcker detta medan kostnaderna i andra fall beräknas uppgå till ca 3 mnkr. Det är i praktiken inte möjligt att göra en tillfredsställande granskning av stadsdelsnämndernas kostnadsberäkningar. I ett nytt system bör det därför inte finnas en nivå som är baserad på verklig kostnad utan den bör ersättas av en nivå som beräknas på samma sätt som övriga nivåer.

En särskild fråga som bör uppmärksammas i det fortsatta utredningsarbetet är eventuellt stöd till äldre som bor i gruppboenden och blir mycket sjuka eller dementa. Kvarboendepincipen gäller givetvis för utvecklingsstörda dessa liksom för övriga, men när t.ex. demenssjukdomen utvecklats kan det vara en bra lösning att flytta till ett demensboende där personalen också bör ha kompetens avseende utvecklingsstörda. I det nuvarande systemet utgår schablon så länge personen bor kvar på gruppboendet men den faller bort helt vid en flytt till ett äldreboende. Det bör därför övervägas om det i framtiden ska utgå fortsatt schablonersättning vid flytt till ett demensboende, även om denna inte bör vara högre än vad som är normalt för ett boende för dementa.

Daglig verksamhet

Allt fler funktionshindrade beviljas daglig verksamhet. Sedan 1998 är det en ökning med 45 %.

Resurserna fördelas efter nivå (21-26) där den högsta nivån ska täcka verklig kostnad.

Nivå	Schablon	Antal
21	47 400	19
22	142 200	218
23	191 800	383
24	259 500	327
25	394 900	270
26	563 500	17

Kostnaden per brukare är i Stockholm 312 tkr per år. Riksgenomsnittet är 168 tkr². Skillnaden kan endast i mindre omfattning förklaras av ett högre kostnadsläge i Stockholm. Även i det nya utjämningsystemet för LSS-kostnader är stadens kostnad väsentligt högre, 106 tkr, än beräknad kostnad i utjämningsystemet.

Daglig verksamhet skiljer sig när det gäller resursfördelning i flera avseenden från gruppboendet. Resurserna för daglig verksamhet går till den stadsdelsnämnd där brukaren bor, inte till den stadsdel där verksamheten bedrivs vilket är fallet för gruppboende. Eftersom brukaren ska ha stort inflytande över valet av daglig verksamhet så köper stadsdelsnämnderna i hög grad från varandra och en betydande andel köps också av privata utförare. Det finns stadsdelsnämnder som inte har egen daglig verksamhet eller mycket liten och det finns stadsdelsnämnder som har en mycket omfattande verksamhet. Reskostnaderna betalar också den stadsdel där brukaren bor.

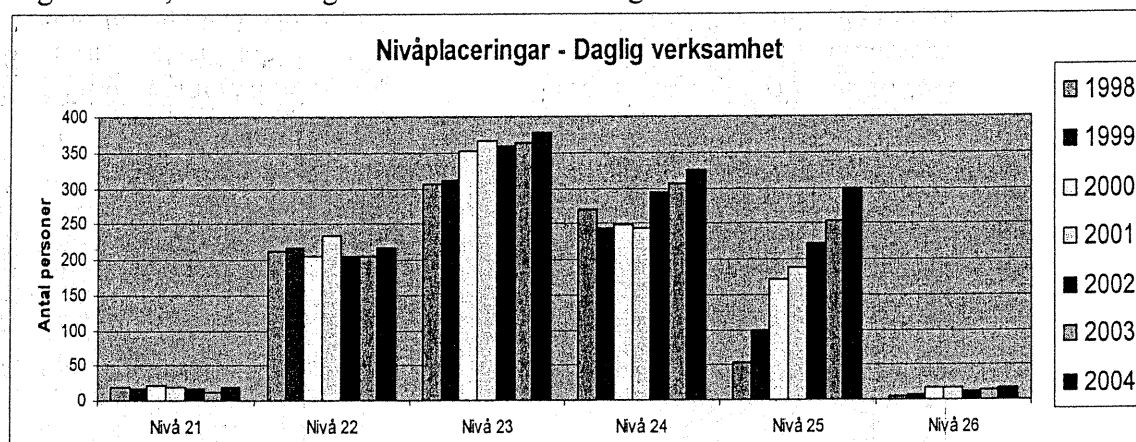
För att få ett bättre underlag för bedömning har Ernst & Young granskat verksamheten (i bilaga 3 finns en sammanfattning av rapporten)

Några av de viktigaste slutsatserna i rapporten är:

- Internpriset avspeglar den verkliga kostnaden som är betydligt högre än schablonen.
- Det finns inte tillräckligt starka incitament till resurshushållning bl.a. för att en stor andel av platserna säljs till andra stadsdelar.
- Schablonen räcker inte för att bemanna det antal timmar som handledningen för nivåbedömningen anger.

² Siffran avseende daglig verksamhet är hämtad från Rådet för kommunala analyser och jämförelser (RKA) databas www.kommundatabasen.se

På samma sätt som för gruppboende finns en klar förskjutning mot allt högre nivåer, vilket framgår av nedanstående diagram.



Förslag till nytt system för daglig verksamhet

På samma sätt som för gruppboende föreslås att ett nytt bedömningsinstrument tas fram, att central nivåbedömning införs och att det inte ska finnas en högsta nivå där verklig kostnad täcks.

Det som är speciellt för den dagliga verksamheten, nämligen att en så stor andel köps av andra stadsdelsnämnder, kräver särskilda åtgärder. Några tänkbara åtgärder som bör prövas är följande:

- Överväga att låta schablonen gå till den stadsdelsnämnd där verksamheten bedrivs. Utred vidare hur reskostnaderna ska täckas, dvs ska de betalas av den stadsdelsnämnd där verksamheten bedrivs eller av den stadsdel där brukaren bor.
- Om resurserna även i ett nytt system ska gå till den stadsdelsnämnd där brukaren bor bör det tydliggöras att schablonerna bör vara riktmärken för internpriserna, varvid givetvis ska beaktas att schablonen också ska täcka kostnaden för administration, biståndsbedömning och resor.
- Den nuvarande schablonen är baserad på deltagande fem dagar i veckan. Det förekommer dock att deltidplatser köps och i det fortsatta arbetet bör man överväga om schablonen ska påverkas av detta.

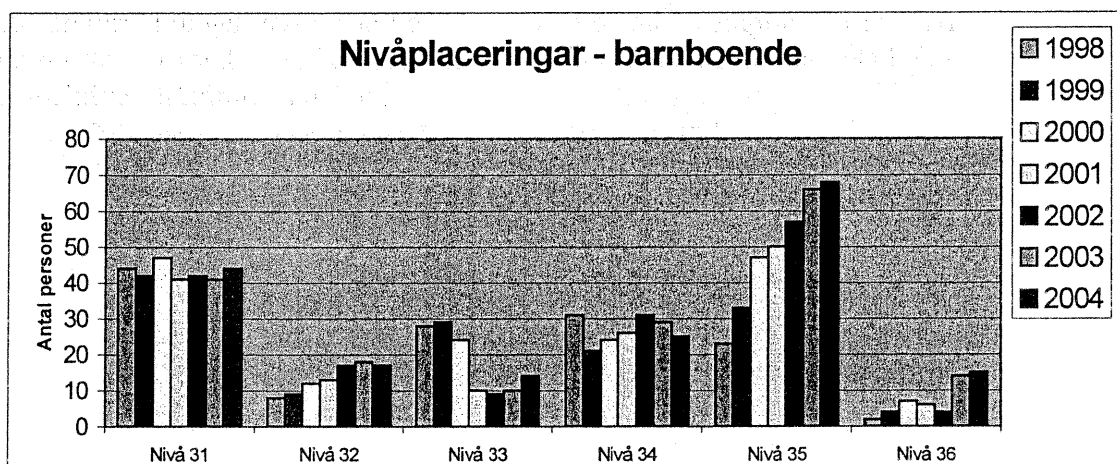
Barn- och ungdomsboende

Antalet barn och ungdomar i familjehem eller LSS-boende har ökat med 34 % sedan 1998.

Resurserna fördelas i nivåerna 31-36. Familjehem ger nivå 31 (även för vuxna). LSS-boende fördelas i nivå 32-36 med ungefär samma system som för gruppboende för vuxna.

Nivå	Schablon	Antal
31	225 700	47
32	275 300	17
33	403 900	15
34	514 600	29
35	1 128 400	63
36	1 730 876	14

Även här har det skett en klar förskjutning mot de höga nivåerna.



Förslag till nytt system för barn- och ungdomsboende

De förändringar som föreslås för barn- och ungdomsboende är gemensamma med de som föreslås för gruppboende. På samma sätt som för gruppboende föreslås att ett nytt bedömningsinstrument tas fram, att central nivåbedömning införs och att det inte ska finnas en högsta nivå där verklig kostnad täcks.

Korttidsboende

Korttidsvistelse enligt LSS kan beviljas i form av korttidshem, korttidsfamilj och som lägersvistelse. Schablontilldelning utgår för korttidshem. Sedan 1998 har antalet som beviljats korttidshem ökat med 77 %.

Resursfördelningen avseende korttidsboende är mer komplicerad än övriga prestationsrelaterade verksamheter och sker både utifrån barnets behov respektive föräldrarnas behov:

- Nivåer 41-46 beroende på barnets behov av stöd.
- Nivåer beroende på antalet beviljade dygn i genomsnitt per månad, som beror på föräldrarnas behov av avlastning.
 - A 1-6 dygn
 - B 7-9 dygn

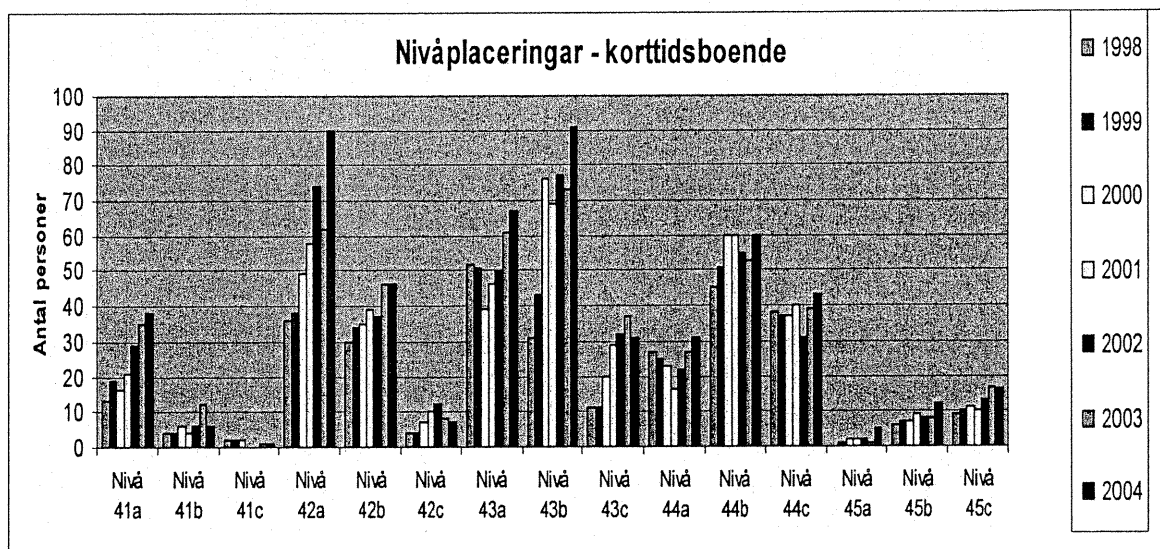
- C 10 dygn eller mer

Följande ersättningar utgår i de olika nivåerna.

Nivå	Schablon	Antal
41 A	40 700	40
41 B	189 600	11
41 C	297 900	1
42 A	50 800	86
42 B	236 900	47
42 C	372 400	11
43 A	60 900	72
43 B	284 300	79
43 C	446 900	31
44 A	71 000	28
44 B	331 800	62
44 C	521 200	37
45 A	81 200	2
45 B	379 200	8
45 C	595 800	16

I nivåerna 45A-45C kan stadsdelsnämnderna redovisa de faktiska kostnaderna i de fall de överstiger de ovan redovisade ersättningarna.

Bilden över utvecklingen av antalet korttidsboende är inte lika entydig som tidigare bilder. Det totala antalet har ökat påtagligt men det finns inte en lika tydlig bild av att det sker en klar förskjutning mot högre nivåer. Indelningen i de tre nivåerna A-C har ifrågasatts bl.a. därför att det är så stor skillnad på schablonens storlek.



För föräldrar som behöver avlastning kan avlösare och korttidsfamiljer vara andra alternativ.

För att inte resursfördelningssystemet ska missgynna korttidsfamiljer som alternativ bör det finnas en grundnivå (A) som ger ersättning för dessa. Hänsynstagande till antalet dygn bör antingen ske genom att resurserna fördelas per dygn med ett tak på antalet dygn som räknas, eller att som i dagens system, ha några nivåer som ger olika tilldelning, t.ex.

Nivå B = 1-3 dygn

Nivå C = 4-6 dygn

Nivå D = 7 dygn eller fler

Förslag till nytt system för korttidsboende

De förändringar som föreslås för korttidsboende är gemensamma med de som föreslås för gruppboende. På samma sätt som för gruppboende föreslås att ett nytt bedömningsinstrument tas fram, att central nivåbedömning införs och att det inte ska finnas en högsta nivå där verklig kostnad täcks.

I likhet med daglig verksamhet bör staden överväga att låta resurserna gå till den stadsdelsnämnd där utförarenheten finns.

Särskilda anslag

LASS – de första 20 timmarna

Utifrån antalet personer som har beviljats LASS fördelas resurser till stadsdelsnämnd eftersom de ska betala detta till försäkringskassan. Den timersättning som stadsdelsnämnderna har fått i resurstilldelningen är idag lägre än den ersättning som stadsdelsnämnderna ska betala. Eftersom regeringen numera fastställer ersättningen tidigare är det rimligt att utgå från den nu kända nivå som stadsdelsnämnderna också får betala.

Bilagor

Bilaga 1 – Sammanfattning av konsultrapporten "Resursfördelning till avlösarservice" av Carlqvist & Odin

Bilaga 2 – Sammanfattning av konsultrapporten "Gruppbostäder – resursfördelning och möjlighet att utföra beviljad tid" av Ernst & Young

Bilaga 3 - Sammanfattning av konsultrapporten "Daglig verksamhet – analys av internpriser mm" av Ernst & Young

Bilaga 1 - Sammanfattning av konsultrapporten "Resursfördelning till avlösarservice" av Carlqvist & Odin

Avlösarservice i hemmet är en insats enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Insatsens syfte är att göra det möjligt för anhöriga eller familjehemsföräldrar att få avlösning och kunna vila, genomföra egna aktiviteter eller göra ärenden utanför hemmet. Insatsen genomförs genom att en person (avlösaren) tillfälligt övertar omvårdnaden i hemmet.

Idag ersätts stadsdelsnämnderna för faktiskt antal beviljade avlösartimmar. En arbetsgrupp med uppdrag att se över resursfördelningen överväger att istället föreslå en modell där anslaget storlek baseras på antalet personer beviljade handikappersättning, vårdbidrag, färdtjänst och personlig assistans enligt LASS. Gruppen har genomfört en analys som visar att vissa stadsdelsnämnderna skulle få ökat anslag medan andra skulle få minskat anslag om förslaget genomförs.

Carlqvist Odin har i denna rapport analyserat varför ett byte av resursfördelningssystem ger dessa effekter. Vi har studerat fyra stadsdelsnämnder (Rinkeby, Östermalm, Hässelby-Vällingby och Skärholmen). De två förstnämnda får minskad ersättning vid ett byte av resursfördelningssystem medan de två sistnämnda får ökad ersättning.

Vår slutsats är att effekterna i hög utsträckning kan förklaras av att stadsdelsnämndernas handläggare tillämpar olika arbetssätt och rutiner. De stadsdelar som skulle få minskat anslag med den nya modellen tillämpar mindre goda arbetssätt. Slutsatsen baseras på bl.a. följande iakttagelser:

- Ett beslut om avlösarservice i Skärholmen, Hässelby-Vällingby eller Östermalm omfattar i genomsnitt mellan 4,8 och 7,2 timmar per vecka. I Rinkeby beviljas genomsnittspersonen över 19 timmar per vecka. Det är en anmärkningsvärt stor skillnad som inte kan förklaras av att funktionshindrade personer i Rinkeby i snitt har behov av tre till fyra gånger så många avlösartimmar som motsvarande personer i andra stadsdelsnämndernas. Vår slutsats är istället att handläggarna i Rinkeby är mer generösa (mätt i antal beviljade timmar) än kollegorna i de andra stadsdelsförvaltningar. Ytterligare en förklaring är sannolikt att avlösarservice ibland har beviljats när någon annan insats, t ex personlig assistans, bättre hade svarat mot brukarens behov.
- I Östermalm är 39,3 % av de personer som har beviljats en LSS-insats också beviljade avlösarservice. Det är en avsevärt högre andel än i de övriga tre stadsdelsnämnderna som ingår i granskningen. Andelen personer i Östermalm är vidare nästan dubbelt så hög som motsvarande andel i den kommun som ligger högst i Sverige (Vaxholm, 20,6 %). Det finns två förklaringar till Östermalms särställning. En är bristande arbetsrutiner vid handläggning och uppföljning av insatsen

avlösarservice. En annan är att resursfördelningssystemet har medfört att avlösarservice har valts trots att det som utförs egentligen är en annan insats (t ex kontaktperson, ledsagarservice eller korttidstillsyn för skolungdom över 12 år).

Handläggarna i Skärholmen deltar i två nätverk med kollegor från andra stadsdelsnämnder. Nätverken syftar bl a till att diskutera och samordna biståndsbeslut. Östermalm, Rinkeby och Hässelby-Vällingby deltar inte i något motsvarande nätverk, åtminstone inte vad gäller LSS-insatsen avlösarservice. Hässelby-Vällingby har dock (i likhet med Skärholmen) fungerande rutiner för att skapa en enhetlig myndighetsutövning inom den egna biståndsenheten och Rinkeby håller på att bygga upp rutiner. I Östermalm finns planer på att skapa ett system med samma syfte. Östermalm planerar också att se över övriga arbetsrutiner, t ex uppföljning av beslut.

Frånvaron av rutiner är en viktig förklaring till varför mindre goda arbetsätt har utvecklats i Rinkeby och Östermalm.

I Skärholmen fanns för ett par år sedan misstankar om att myndighetsutövningen inte var enhetlig samt att några beslut var för generösa. Handläggarna gick därför igenom och diskuterade alla gamla beslut. Gemensam ärendedragning och interna riktlinjer infördes. Beslut som ansågs ligga fel (för många timmar) omprövades. Några föräldrar som erhöll ett minskat antal avlösartimmar överklagade handläggarnas nya beslut. Inget beslut ändrades dock i högre instans. Resultatet har blivit att antalet beviljade timmar på två år har minskat med nästan 57 %. Om alla stadsdelsnämnder arbetade på samma sätt som Skärholmen skulle stadens kostnader med all sannolikhet minska markant. Vår slutsats är därför att det nuvarande resursfördelningssystemet är kraftigt kostnadsdrivande eftersom omprövning av beslut inte uppmuntras samtidigt som onödigt generösa biståndsbeslut ersätts fullt ut. Det senare, dvs att full ersättning har utgått för onödigt generösa beslut, har dessutom i vissa stadsdelsförvaltningar motverkat en nödvändig förändring av handläggarnas arbetssätt.

Ytterligare ett problem med nuvarande system är att stadsdelsnämnderna genom de egna biståndsbesluten kan påverka kommande års anslag. Det är därför positivt att de fyra kriterier som föreslås ligga till grund för resursfördelningen är i praktiken omöjliga för stadsdelarna att påverka.

När det gäller sambandet mellan kriterierna och de insatser som systemet ska fördela resurser till ser vi inga stora risker. Risken för att Försäkringskassan drar in handikappersättning eller vårdbidrag när stadsdelarna fattar beslut om LSS-insatser bedömer vi som liten. En risk med det nya resursfördelningssystemet kan dock vara att medborgarna har olika benägenhet att ansöka om vårdbidrag, färdtjänst osv. Vissa stadsdelsnämnder skulle då få för låg resurstilldelning när anslaget fördelas utifrån de fyra kriterierna. Vi tror dock att denna risk är liten. Dessutom kan den minskas ytterligare

om alla stadsdelsnämnder instruerar sina handläggare om att alla som ansöker om LSS-insatser också ska upplysas om rätten till andra bidrag som kan vara aktuella.

Bilaga 2 – Sammanfattning av konsultrapporten "Gruppbestäder – resursfördelning och möjlighet att utföra beviljad tid" av Ernst & Young

Stockholms stad genomför för närvarande en bred en översyn av LSS-verksamheten. Frågor som utreds är bland annat utbyggnadsbehovet samt styrnings- och resursfrågan. Flertalet frågor som behandlas inom översynen hanteras internt inom Stockholms stad. Ernst & Young har dock fått i uppdrag att utreda några frågor. Denna rapport behandlar resurs-fördelning till gruppbestäder. Våra slutsatser sammanfattas i nedanstående punkter:

- * Den interna resursfördelningen från beställarna till enheterna sker på olika sätt i de fyra stadsdelsnämnderna. Skillnaderna mellan de fyra stadsdelsnämndernas interna resursfördelning medför att enheternas budget, uttryckt i procent av nivåersättningen, varierar mellan 90 och 100 %. Det finns fler faktorer som försvårar analys och jämförelser av gruppbestädernas budgetar och resultat. En sådan är att budget på gruppbestadsnivå saknas i Katarina-Sofia. Däremot finns budget på enhetsnivå, dvs budget har upprättats för de tre gruppbestäderna tillsammans. Vår slutsats av dessa iakttagelser blir att enheternas resultat inte fullt ut är en tillförlitlig parameter vid bedömning av gruppbestädernas effektivitet och stadens resursfördelningssystem.
- * De beviljade timmarna är inte en viktig styrsignal vid flertalet gruppbestäder som ingår i granskningen. Nivåerna är ofta kända men inte det exakta antalet beviljade timmar. Flertalet intervjuade kände inte till om nuvarande schema medgav att alla beviljade timmar utfördes.
- * För att undersöka om gruppbestäderna har möjlighet att utföra den beviljade tiden har vi utgått från enheternas grundschema. Från dessa har vi dragit bort tid som uppenbart inte kan användas för att utföra beviljad tid, exempelvis nattarbete och mötestid. Analysen visar att endast två av tio gruppbestäder har teoretisk möjlighet att utföra den beviljade tiden. Under förutsättning att de gruppbestäder som ingår i denna analys är representativa för stadens gruppbestäder blir vår slutsats att det är ovanligt att stadens gruppbestäder utför den beviljade tiden. Om det skulle ställas krav på att alla beviljade timmar skulle utföras, samtidigt som nuvarande resursfördelning och nivåbedömning bibehålls, finns enligt vår uppfattning en mycket stor risk för kraftiga kostnadsökningar i många gruppbestäder.
- * Stadens resursfördelningssystem är konstruerat på så sätt att ersättningen per timme sjunker i takt med att nivåerna ökar. Vidare är de timintervall som de högre nivåerna omfattar enligt vår uppfattning alltför breda. I nivå 15 kan de beviljade timmarna öka "med flera årsarbete" utan att gruppbestädens ersättning förändras. Vi föreslår därför att nivå 15, samt eventuellt nivå 14, delas så att det totala antalet nivå-

er ökas. Vi vill understryka att detta mycket väl kan göras utan att stadens samlade kostnader för verksamheten behöver förändras.

- * När de gäller gruppbestädernas effektivitet är det stora skillnader mellan den tid gruppbestäderna avsatt för arbetsplatsträffar eller andra återkommande, schemalagda möten. Den gruppbestad som använder minst tid, mätt som procent av den totala arbetstiden, lägger drygt 3 % på möten. Samtidigt finns tre gruppbestäder som lägger över 10 %.
- * Det finns vissa skillnader mellan gruppbestädernas bemanning dagtid när de boende är på daglig verksamhet. En gruppbestad tillämpar ett schema som innebär att ingen person är i tjänst mitt på dagen. Ytterligare några minskar bemanningen utan att det blir helt tomt och en av gruppbestäderna har samma bemanning oavsett om de boende är hemma eller på daglig verksamhet.
- * När det gäller den optimala storleken på resultatenheter anser vi att en resultatenhet bör innehålla mellan tre och fem gruppbestäder. Kostnadsdrivande händelser vid en gruppbestad är lättare att hantera om det ingår många gruppbestäder i resultatenheten vilka tillsammans kan bära de oväntade kostnaderna. Samtidigt är det viktigt att enhetschefen inte har fler gruppbestäder inom enheten än att det går att utöva ett reellt chefskap. Vi har i andra kommuner sett exempel på resultatenheter innehållande 8 gruppbestäder. När så många gruppbestäder ingår i en resultatenhet finns en risk för att enhetschefens förmåga att styra intag av timvikarier och användande av övertid minskar. Det innebär i sin tur risk för en kostnadsdrivande hantering av den vardagliga bemanningen.
- * Inom respektive nivå är det fler beslut som har ett lågt antal timmar än ett högt antal timmar. Vidare är det vanligare med beslut som ligger precis över nivågränserna än precis under dem. Det indikerar att biståndsbedömningen inte sker helt förutsättningslöst när det gäller antalet timmar som de boende beviljas. Den sannolika förklaringen är att biståndsbedömarna och/eller de personer vid gruppbestäderna som deltar vid nivåbedömningar, medvetet eller omedvetet, försöker höja antalet beviljade timmar så att nivågränserna passeras. Det är inte särskilt anmärkningsvärt eftersom en ombedömning från nivå 14 till nivå 15 innebär en intäktsförstärkning med 521 100 kronor.
- * Många intervjuade har framfört att hyran, liksom övriga kostnader som gruppbestaden i praktiken inte kan påverka, borde ligga utanför det nivåbaserade systemet. Vi har konstaterat att flertalet gruppbestäder har en nettohyra (den del gruppbestaden betalar själv) som uppgår till ca 200 000 kronor. Det finns dock exempel på en gruppbestad som betalar 535 000 kronor i nettohyra. De ca 335 000 kronor som gruppbesta-

den betalar per år i "ovanligt" hög hyra motsvarar ungefär en årsarbete. Om hyran ersattes vid sidan av det ordinarie resursfördelningssystemet skulle gruppbestädernas resultat i högre utsträckning vara beroende av deras effektivitet. Det är dock viktigt att komma ihåg att stadens resursfördelningssystem för denna verksamhet fördelar ett stort antal miljoner kronor till stadsdelsnämnderna och att någon eller några gruppbestäder med hög nettohyra påverkar stadsdelsnämndens ekonomi ytterst marginellt. I den mån frågan ska hanteras föreslår vi därför att det sker inom ramen för respektive stadsdelsnämnds interna resursfördelning.

Bilaga 3 - Sammanfattning av konsultrapporten "Daglig verksamhet – analys av internpriser m.m." av Ernst & Young

Ernst & Young har på uppdrag av projektgruppen för översyn av LSS-verksamheten i Stockholms stad genomfört en analys av internprissättningen inom daglig verksamhet.

Stockholms stad har höga kostnader för daglig verksamhet mätt per brukare (ca 260 tkr) i jämförelse med riksgenomsnittet (ca 164 tkr). Kostnadsskillnaden kan inte enbart förklaras med högre lokalkostnader och ett högre relativt löneläge. Under förutsättning att behovsnivån inom den dagliga verksamheten i Stockholms stad inte avviker ifrån rikets genomsnittliga, kan ytterligare förklaringar till kostnads-skillnaden finnas i en högre ambitionsnivå och/eller lägre kostnadseffektivitet.

Följande slutsatser har framkommit i den analys som genomförts:

- Det finns en bristande överensstämmelse mellan resursfördelningssystemets nivårelaterade schabloner och den faktiska internprissättningen. Schablonerna fördelar till beslutade behov medan internprissättningen värnar verksamhetens faktiska kostnader. Tillämpningen av internprissättningen innehåller inga eller mycket svaga incitament till resurshushållning.
- Beräkningen av internpriser följer i stort stadens riktlinjer för internprissättning. Alla förväntade direkta kostnader finns med. Indirekta kostnader i form av overheadkostnader beräknas i första hand på erfarenhetsmässig grund utan regelrätta kalkyler. OH-kostnadspåslag varierar i de undersökta stadsdelsnämnderna från 3,5 % till 5 %.
- Genomförandet av kalkyleringen till grund för internprissättningen skiljer sig åt mellan stadsdelsnämnderna. Från att beräkna de planerade faktiska fasta och rörliga kostnader vid enheterna till att göra ett påslag utifrån skillnaden mellan de beräknade kostnaderna för daglig verksamhet i förhållande till nivåschablonerna enligt resursfördelningen.
- Samtliga enheter som har studerats tillämpar internpriser per nivå som överstiger resursfördelningens nivåschabloner.
- Orsaker till kostnadsvariationerna mellan enheterna är dels mer eller mindre höga fasta kostnader och dels mer eller mindre personalresurs än vad "Handledning för bedömning av omsorgsnivå" anger per nivå.
- Förutom de direkta kostnaderna per plats i daglig verksamhet tillkommer resekostnader. Av vad som framkommit i de stadsdelsnämnder som denna analys berört är resekostnaderna betydande.

- Nivåbedömningen inom den dagliga verksamheten sker med hjälp av en modell som både upplevs som krånglig att tillämpa och som inte avgjort säkert garanterar en rättvisande bedömning av behovet.

Rekommendationer

- Överväg att använda resursfördelningens nivåschabloner som ett pengsystem dvs att schablonen går direkt till den enhet som tar emot brukaren.
- Om systemet med internpriser ska bibehållas bör:
- Personalkostnaden knytas till den personalresurs som "Handledning för bedömning av omsorgsnivå" beskriver.
- OH-påslaget grundas i en faktiskt redovisad kalkyl.
- Drivkrafter ges att hålla tillbaka de s k fasta kostnaderna.
- Åtgärder som kan påverka enheternas lokalkostnader och lokalutnyttjandet bör identifieras och genomföras.
- Jämförelser med andra för Stockholms stad relevanta kommuners dagliga verksamhet bör göras med avseende på kostnader, bemanning, arbetssätt m.m.
- Resekostnaderna till och från den dagliga verksamheten bör bli föremål för fördjupad analys i syfte att identifiera åtgärder som kan bidra till att minska kostnaderna. Särskilt bör möjligheten undersökas att samordna den dagliga verksamhetens transportbehov med andra verksamheters behov av transporter.
- Nuvarande modell för nivåbedömning inom daglig verksamhet bör ses över och utvecklas mot att bedömningen görs i form av en intervju-baserad mätning av antingen tid eller frekvens. Den mest framkomliga vägen är troligen att likt Södertörnskommunerna använda sig av en skala för hur ofta olika insatser behövs och sedan via den framräknade genomsnittspoängen omvandla mätresultatet till nivåer.