

A

*Beställaravdelningen äldre och
funktionshindrade*

Enskede-Årsta
stadsdelsförvaltning

Tjänsteutlåtande

sid 1 (10) 2005-08-12
Dnr 05-505/363

B

C

D

E

Handläggare: Doris Modig
Tfn: 508 14 520

Till
Enskede-Årsta stadsdelsnämnd

**Översyn av resursfördelningssystem för omsorg om
personer med funktionshinder**

Förslag till beslut

Förvaltningens tjänsteutlåtande överlämnas som svar till
kommunstyrelsen.

Ulla Thorslund
Stadsdelsdirektör

Doris Modig
Biträdande chef
beställaravdelningen äldre och
funktionshindrade

Ingrid Friberg
Chef utföraravdelningen
äldre och funktionshindrade

Katharina Norström
Chef avdelningen förskola-skola

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 av resursfördelningssystemet för omsorg om personer med funktionshinder. Arbetet har delats upp i två etapper. Under år 2004 genomfördes den första etappen med en översyn som ledde till att det fasta anslaget förändrades. I den andra etappen som även omfattar detta förslag, föreslås principer för det nya systemet. Även innehållet och ersättningen i de nya ersättningsnivåerna 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.

Förvaltningen instämmer att fördelningen av resurser inte ska påverkas av beslut i berörd stadsdelsförvaltning, både när det gäller omfattningen eller 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 utgöra en bra indikation på behovet. Ett centralt kansli inrättas för nivåplacering av personer som har biståndsbedömts av stadsdelsförvaltningen för en viss insats.

Arbetsgruppen föreslår att medel för avlösarservice ska ingå i det fasta anslaget och fördelas efter de variabler som ingår i detta anslag.

Ärendets beredning

Ärendet har utarbetats inom beställaravdelningen för äldre och funktionshindrade i samråd med utföraravdelningen för äldre och funktionshindrade samt avdelningen förskola-skola.

Bakgrund

Uppdraget anges i kommunfullmäktiges budget för 2003 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”.

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.

Remissen i sammandrag

Arbetet har delats upp i två etapper. I den första etappen behandlades det så kallade fasta anslaget där kommunfullmäktige under 2004 beslutade om ett nytt system som gäller fr.o.m. 2005. Den andra etappen behandlar 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 och stadsdelsförvaltningar.

Ökade kostnader

Kostnaderna för omsorgen om personer med funktionshinder har ökat kraftigt. Behov av insatser har ökat och antalet boende i gruppboendestäder har ökat med 25% under åren 1998-2005. Denna ökning kommer att fortsätta eftersom det finns många som väntar på en plats i gruppboende. För att stimulera byggandet av nya gruppboendestäder finns särskilda stimulansbidrag och en särskild genomförandegrupp som har översikt över utbyggnadsplanerna. De stora utbyggnadsbehoven kommer att leda till en fortsatt snabb ökning av kostnaderna.

Nuvarande system

Inom omsorg om personer med funktionshinder fördelas medel som fast anslag, prestationsrelaterat anslag samt som särskilt anslag.

Avlösarservice

Resurser för avlösarservice fördelas efter antalet beviljade timmar. Insatsen syftar till att göra det möjligt för anhöriga eller familjehemsföräldrar att få avlösning.

I den första etappen av översynen konstaterades att antalet beviljade timmar varierar mycket kraftigt mellan olika stadsdelsnämnder. Konsultfirman Odin-Carlqvist fick uppdraget att göra en översyn av orsakerna till skillnaderna. Granskningen har omfattat två stadsdelsnämnder med förhållandevis många beviljade timmar och två stadsdelsnämnder med få.

Rapporten visar att skillnaderna i hög utsträckning förklaras av att stadsdelsförvaltningarnas handläggare tillämpar olika arbetssätt och

ABCDE

Dnr 05-505/363 sid 4 (9)

rutiner. De stadsdelar som skulle få ett minskat anslag om avlösarservice fördelas som det fasta anslaget i övrigt tillämpar mindre goda arbetssätt. 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

Att avlösarservice ska fördelas som övriga delar av det fasta anslaget.

Fasta anslaget

I det fasta anslaget ingår: Handikappersättning, vårdbidrag, LASS ersättning och färdtjänst. Anslaget har ökat med 55% under åren 1999-2005. Det resursfördelningssystem som började gälla 2005 medför en viss omfördelning mellan stadsdelsnämnderna och det finns därför övergångsregler.

Särskilda anslag

Utifrån antalet personer som har beviljats LASS fördelas resurser till stadsdelsnämnder 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.

Prestationsrelaterade anslag

I det prestationsrelaterade anslaget ingår: Gruppboende, daglig verksamhet, familjehem och bostad med särskild service för barn och ungdom och korttidshem.

Gruppboende

Drygt 900 personer bor i gruppboende. Antalet boende har ökat med 255 personer sedan 1998. Utgångspunkten för resursfördelningen är att de boende delas in i sex nivåer (11-16). Beslut om nivåplacering tas av biståndsbedömaren i stadsdelsförvaltningen.

Det har under flera år skett betydande nivåförskjutningar som inneburit att en allt högre andel av de boende finns i de höga nivåerna. Skillnaderna mellan de höga nivåerna, framför allt 14 och 15, är stor drygt en halv miljon kronor. Ett av de grundläggande problemen som behandlades i stadsledningskontorets översyner 1999 och 2001 var tillförlitligheten i nivå- bedömningen.

ABCDE

Dnr 05-505/363 sid 5 (9)

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

Ernst & Young gavs i uppdrag att analysera gruppboendernas verksamhet. Fokus i utredningen låg på att analysera om gruppboendena utför den biståndsbedömda tiden.

Verksamheten vid tio gruppboende i fyra stadsdelsnämnder har därför studerats i detalj. Arbetsgruppen konstaterar att det nuvarande systemet för att fördela resurser till gruppboende 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 gruppboendena.

Förslag till nytt system för gruppboende

Bedömningen av nivå ska inte göras av stadsdelarnas biståndsbedömare utan av ett centralt "nivåkansli". Hela biståndsbedömningen ligger kvar på stadsdelsförvaltningarna.

Ett nivåbedömningskansli bör bestå av fyra personer och arbetsgruppen föreslår att det förläggs till socialtjänstförvaltningen.

Arbetsgruppen anser också att tid inte är ett bra sätt att mäta behoven. 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.

En ny modell bör också innehålla mindre skillnader mellan nivåerna. Det bör vara möjligt att driva en gruppboende 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 skillnader i tilldelning av resurser mellan de olika nivåerna.

ABCDE

Dnr 05-505/363 sid 6 (9)

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. Det krävs kompetenshöjande insatser inom handikappomsorgens hemstödsverksamhet så att arbetet inriktas mer mot boendestödjande insatser. En närmare samverkan med socialpsykiatri 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.

För äldre som bor i gruppboendestäder och blir mycket sjuka eller dementa 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 gruppboendestaden 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.

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 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 betalas av den stadsdel där brukaren bor.

ABCDE

Dnr 05-505/363 sid 7 (9)

För att få ett bättre underlag för bedömning har Ernst & Young granskat verksamheten.

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 provas 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 deltidsplatser 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. Det har skett en klar förskjutning mot höga nivåer.

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 lägervistelse. Schablontilldelning utgår för korttidshem. Sedan 1998 har antalet som beviljats korttidshem ökat med 77 %.

ABCDE

Dnr 05-505/363 sid 8 (9)

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

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

Det totala antalet har ökat påtagligt. Indelningen i de tre nivåerna A-C har ifrågasatts bland annat 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 och nivå D = 7 dygn eller fler.

Förslag till nytt system för korttidsboende

De förändringar som föreslås är gemensamma med de som föreslås för gruppboende. 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.

I det särskilda anslaget ingår: Kommunövergripande verksamheter, boendeservice och LASS, de 20 första timmarna.

Tidplanen för hela processen väntas bli följande:

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.

ABCDE

Dnr 05-505/363 sid 9 (9)

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.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen är positiv till den förändring som föreslås avseende att medel för avlösarservice ska ingå i det fasta anslaget och fördelas utifrån de variabler som ingår i detta anslag. Ett resursfördelningssystem ska inte kunna påverkas direkt av de som fattar beslut och tilldelas medel. Det ska inte missgynna de stadsdelsnämnder som följer stadens riktlinjer samt inte vara kostnadsdrivande. De nu föreslagna förändringarna avseende avlösarservice förhindrar detta. Denna förändring innebär för Enskede-Årsta stadsdelsnämnd förhöjd tilldelning med 1,1 mnkr.

Förvaltningen anser även att de förändringar som föreslås vad gäller centralt kansli för nivåplaceringar, behovsbaserat nivåsystem, minskade skillnader i kronor i de nya nivåerna, samt grundschablon som ersättning för personer med relativt små behov av insatser är rimliga.

Förvaltningen anser det viktigt att det redan när nivåbedömnings kansliet inleder sitt arbete finns utarbetade bedömningsinstrument som ska användas. Samarbetsformer mellan biståndshandläggare och nivåbedömnings kansliet bör vara klarlagda samt en tydlig gränsdragning i arbetsuppgifter mellan nivåbedömningskansliet och biståndshandläggarna. Hela systemet bör utvärderas efter ett år.

Vad gäller förslaget om att ersätta den högsta nivån inom gruppboende, daglig verksamhet, barn och ungdomsboende samt korttidsboenden med en schablon istället för faktisk kostnad ser förvaltningen att det kan uppstå problem. Dessa personer har ett omfattande omvårdnadsbehov som kan bli svåra att tillgodose inom en uppgiven kostnadsram. Det är dessutom ofta svårt att samordna insatserna med andra personer inom en verksamhet. En möjlighet till speciella åtgärder är därför nödvändig.

Förslaget att överväga att låta schablonen för daglig verksamhet och korttidsboende gå till den stadsdelsnämnd som bedriver verksamheten istället för till beställande stadsdelsnämnd framstår i dagsläget som problematisk. Kostnaderna för daglig verksamhet inkluderat resor överstiger oftast schablonen. Förslaget skulle innebära att de stadsdelsnämnder som har daglig verksamhet uppbyggd får ta ett stort ekonomiskt ansvar, även för personer boende i andra stadsdelsnämnder.

ABCDE

Dnr 05-505/363 sid 10 (9)

Möjligheten att starta egna verksamheter skulle minska för dessa stadsdelsnämnder.

För Enskede-Årsta stadsdelsnämnd skulle detta innebära stora kostnader då många platser inom daglig verksamhet och korttidsboende i dag köps av andra stadsdelar och de faktiska kostnaderna inkluderat resor ej ryms inom nivåersättningen.

Det fasta anslaget i resursfördelningssystemet föreslås anpassas till den högre och numera kända nivån som stadsdelsnämnderna betalar till försäkringskassan. Detta är positivt men förvaltningen anser även att stadsdelsnämnderna ska erhålla ersättning i systemet utifrån faktiskt antal personer som respektive stadsdelsnämnd betalar för de 20 första LASS timmarna till försäkringskassan.

De stadsdelsnämnder som har en hög inflyttning av personer som omfattas av LASS får under året betala högre ersättning till försäkringskassan än vad som erhålls via tilldelning i nuvarande system. Stadsdelsnämnder som har områden med hög boendestandard har en hög inflyttning av personer med funktionshinder som erhåller förtur via Bostad Stockholm.

Bilaga

Kommunstyrelsens remiss