

Utlåtande 2004: RVII (Dnr 326-1944/2004, 326-3412/2004)

Översyn av resursfördelningssystem för omsorg om funktionshindrade

Redovisning av placeringar på icke LSS-godkända verksamheter

Hemställan från Liljeholmens stadsdelsnämnd

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Förändringar av delar av resursfördelningssystemet för omsorg om funktionshindrade godkänns i huvudsak i enlighet med förslagen i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.
2. Förändringarna i resursfördelningssystemet gäller fr.o.m. 1 januari 2005, med övergångsregler under 2005 och 2006. Övergångsreglerna innebär för 2005 att ingen stadsdelsnämnd vinner mer än 17% på förslaget och ingen stadsdelsnämnd förlorar mer än 15%; för 2006 att ingen stadsdelsnämnd vinner mer än 26,2% och ingen stadsdelsnämnd förlorar mer än 25% (samtliga siffror relaterat till budget 2004).
3. De stadsdelsnämnder vars resurstilldelning minskar i sådan omfattning att de omfattas av övergångsreglerna för 2005 uppmanas att i tertialrapport 2/2005 redovisa vilka åtgärder som vidtas för att minska underskotten.
4. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att fortsätta med översynen av res-terande delar av resursfördelningssystemet för omsorg om funktionshindrade. I den fortsatta översynen ska även konsekvensen av regeln om placering enligt LSS-tillstånd utredas.

Föredragande borgarrådet Margareta Olofsson anför följande.

Bakgrund

Översyn av resursfördelningssystem för omsorg om funktionshindrade

I samband med kommunfullmäktiges beslut om budget 2003 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att i samråd med socialtjänstnämnden och stadsdelsnämnderna göra en översyn av schablonsystemet. Översynen har genomförts av stadsdelsdirektören i Bromma stadsdelsförvaltning tillsammans med en arbetsgrupp med företrädare från bl. a. socialtjänstförvaltningen och stadsledningskontoret. I denna översyn ingick enbart förslag gällande det fasta anslaget medan kommunstyrelsen föreslås få i uppdrag att fortsätta arbetet med de övriga delarna.

I översynen framhålls att det nuvarande systemet är kostnadsdrivande, vilket medfört att kostnadsnivån idag är påtagligt högre än vad det skulle ha varit med ett annat system. Arbetsgruppen anser att lösningen får sökas i ett system som fördelar resurser utifrån variabler som inte är beroende av beslut i stadsdelsnämnderna och som nyttjar så aktuell statistik som möjligt med uppgifter från enbart ett år. Resursfördelning för avlösarservice föreslås dock inte i detta läge genomgå några förändringar utan ska som tidigare utgå enligt nuvarande system.

Det föreslagna fördelningssystemet (*bilaga 2*) skulle medföra relativt stora omfördelningar mellan stadsdelsnämnderna. Studier har visat att de stadsdelsnämnder som får lägre fördelning kan minska på sina kostnader relativt snabbt genom att införa ett annat arbetssätt. Stadsledningskontoret föreslår övergångsregler för 2005 som innebär att den största sänkningen begränsas till 20% och att den största ökningen begränsas till 22%. Det nya systemet föreslås slå igenom fullt ut under 2006.

Redovisning av placeringar på icke LSS-godkända verksamheter

Liljeholmens stadsdelsnämnd beslutade den 26 augusti 2004 att begära hos kommunstyrelsen om ändring i stadens resursfördelningssystem. Nämnden anser att resurserna måste fördelas för samtliga placeringar av personer tillhörande LSS (lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade).

Liljeholmens stadsdelsnämnd har för närvarande fyra placeringar i icke LSS-godkända verksamheter. Utgångspunkter för dessa placeringar har enligt nämnden varit den enskildes behov. I resursfördelningssystemet erhåller nämnden ersättning för dessa placeringar inom ramen för det fasta anslaget. När det gäller placeringarna i LSS-godkända verksamheter erhåller nämnden ersättning från det prestationsrelaterade anslaget. Nämnden konstaterar att

stadsdelsnämnderna inte har någon möjlighet att styra placeringar endast till LSS-godkända verksamheter, beroende dels på att tillgången på verksamheter med LSS-tillstånd inte motsvarar efterfrågan, dels på att vissa av personerna kräver specifika placeringar. Nämnden anser det vara rimligt att resurser fördelas för alla placeringar som görs enligt LSS, oavsett om verksamheten har eller inte har LSS-tillstånd.

Remisser

Ärendet "Översyn av resursfördelningssystem för omsorg om funktionshindrade" har för synpunkter remitterats till socialtjänstnämnden och samtliga stadsdelsnämnder.

Socialtjänstnämnden har ingen annan uppfattning än den som redovisas i rapporten.

Bromma stadsdelsnämnd tillstyrker de föreslagna förändringarna.

Enskede-Årsta stadsdelsnämnd ställer sig positiv till förslaget.

Farsta stadsdelsnämnd tillstyrker de föreslagna förändringarna.

Hägerstens stadsdelsnämnd ställer sig positiv till förslaget.

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd anser att det är viktigt att förslaget genomförs från år 2005, att övergångsregler finns för att underlätta stadsdelarnas anpassning till det nya fördelningssystemet samt att en översyn av resursfördelningssystemet till personer med psykiska funktionshinder snarast ska starta för att ett nytt system kan genomföras år 2006.

Katarina-Sofia stadsdelsnämnd delar uppfattningen att de resurser som fördelas till stadsdelsnämnderna bör ske utifrån *generella variabler som inte kan påverkas av beslut*. Vidare håller nämnden med om att det nuvarande sättet att mäta behovet varit kostnadsdrivande och missgynnat de nämnder som följt stadens centrala riktlinjer. Nämnden saknar en diskussion kring *utbyggnadsbehov, utbyggnadsplaner och finansiering av boenden för särskild service*.

Kista stadsdelsnämnd ser mycket positivt på förslaget.

Kungsholmens stadsdelsnämnd föreslår att stadsledningskontorets förslag till nytt fördelningssystem för det fasta anslaget omarbetas samtidigt som hela fördelningssystemet ses över.

Liljeholmens stadsdelsnämnd anser att förslaget är en förbättring jämfört med gällande system. Nämnden ifrågasätter dock viktningen av olika variabler i resursfördelningen. Nämnden uttalar särskilt att övergångstiden måste förlängas till fyra år för att ingen stadsdelsnämnd ska förlora mer än 10% årligen på omfördelningen.

Maria-Gamla stans stadsdelsnämnd ställer sig i huvudsak bakom stadsledningskontorets förslag.

Norrmalms stadsdelsnämnd ställer sig positiv till förslaget.

Rinkeby stadsdelsnämnd är inte övertygad om att förslaget till nytt fördelningssystem kommer att innebära likvärdiga förutsättningar för stadsdelsnämnderna och menar att träffsäkerheten för de fyra variablerna är för dålig och inte motsvarar verkligheten. Vidare föreslås att genomförande inte sker förrän 2006, så att en djupare analys av effekterna kan göras.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd delar utredningens resonemang och slutsatser och stödjer förslaget.

Skärholmens stadsdelsnämnd ställer sig positiv till förslaget.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd ser det nya förslaget som en försämring. Nämnden föreslår också en övergångsperiod på fem år för att kontrollera att alla de som inte sökt handikappersättning men är berättigade faktiskt ansöker om ersättning.

Vantörs stadsdelsnämnd är positiv till att resursfördelningssystemet inte ska påverkas direkt av de beslut som fattas av dem som är beroende av systemet.

Älvsjö stadsdelsnämnd anser att förslaget till nytt resursfördelningssystem för omsorg om personer med funktionshinder är välkommet.

Östermalms stadsdelsnämnd bedömer att det föreslagna resursfördelningssystemet stämmer bättre mot verkliga förhållanden än det tidigare.

Kommunstyrelsens handikappråd anser att andelen lönebidragstagare ska föras in som ytterligare variabel i resursfördelningssystemet. Rådet yrkar också att övergångstiden förlängs till två år.

Ärendet ”Redovisning av placeringar på icke LSS-godkända verksamheter” har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret anser att konsekvenserna av regeln bör utredas i den fortsatta översynen av resterande delar av resursfördelningssystemet för omsorg om funktionshindrade.

Mina synpunkter

Resursfördelningssystemet för omsorgen om funktionshindrade fungerar idag inte tillfredsställande. En grundläggande princip för ett fördelningssystem måste vara att tilldelningen av medel inte kan påverkas av dem som är beroende av systemet. Så är inte fallet med nu gällande system. Av det fasta anslaget, som under 2004 uppgår till 444,1 mnkr, utgörs ca 47% av resurser som förde-

las utifrån stadsdelarnas egna beslut. Antalet beviljade timmar för personlig assistans har ökat med 36% under de senaste två åren. Jag delar utredningens uppfattning att detta riskerar att skapa ett kostnadsdrivande, ineffektivt och därmed orättvist system. Även resursfördelningen för avlösarservice sker utifrån det antal timmar respektive stadsdelsnämnd beviljat. Denna del av systemet behandlas dock vidare i det fortsatta utredningsarbetet.

Utredningen har haft ambitionen att konstruera ett system där de ingående variablerna är opåverkbara för ingående enheters beslut och som bygger på aktuell statistik. I förslaget anges andelen personer med handikappersättning, andelen personer med vårdbidrag, andelen personer med LASS-ersättning och andelen personer med färdtjänst vara de variabler som ska styra fördelningen av resurserna. Jag anser att det föreslagna systemet har goda förutsättningar att fördela resurserna på ett mer rättvisande sätt än tidigare. Det är dock möjligt att systemet kommer att kräva justeringar och det är därför viktigt att stadsledningskontoret bevakar händelseutvecklingen på detta område.

Det nya systemet kommer att innebära stora omfördelningar mellan stadsdelsnämnderna. Stadsledningskontorets utredning visar att skillnaderna i arbetssätt är en viktig anledning till de stora skillnader som finns i staden. Det är nödvändigt att de stadsdelar som förlorar på det nya systemet intensifierar det nödvändiga förändringsarbetet. Jag anser dock att konsekvenserna av att införa systemet på ett år blir väl drastiska för de stadsdelar som får minskade resurser. Systemet införs därför med övergångsregler under två år, där den största sänkningen av anslaget blir 15% under 2005 och 25% under 2006. De stadsdelar som får sådana sänkningar av anslaget att de omfattas av övergångsreglerna uppmanas att i tertialrapport 2/2005 redovisa vilka åtgärder som vidtas för att komma till rätta med underskotten. Det är nödvändigt att det förändringsarbete som redan igångsatts i staden fortsätter med oförminskat tempo.

I det fortsatta utredningsarbetet om resterande delar av resursfördelningssystemet är det viktigt att representanter för brukarna ges möjligheter till insyn.

Liljeholmens stadsdelsnämnd har i en skrivelse till kommunstyrelsen begärt att placeringar av personer tillhörande LSS på icke LSS-godkända boenden ska bekostas inom det prestationsrelaterade anslaget. Sådan boenden bekostas idag, till skillnad från LSS-godkända boenden, inom det fasta anslaget. Jag anser att konsekvenserna av denna regel får utredas vidare i det fortsatta utredningsarbetet om resursfördelningssystemet.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation 1 anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Mikael Söderlund* (båda m) enligt följande.

Vi föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta att

1. i huvudsak bifalla förvaltningens förslag
2. kommunstyrelsens fortsatta utredning kring de prestationsrelaterade anslagen för boendeformer och daglig verksamhet ska ske i form av att pengsystem utreds och förbereds
3. därutöver anföras.

Förslaget till nytt resursfördelningssystem för omsorg om funktionshindrade innebär att en del märkliga och kostnadsdrivande konstruktioner i det nuvarande systemet försvinner. Det är bra. Funktionshindrades rätt till omsorg måste utgå från varje enskild människas behov, inte från vilka konstruktioner som visar sig vara mest gynnsamma för stadsdelens ekonomi.

Det är emellertid viktigt att det nya resursfördelningssystemet inte leder till att människor inte får det stöd och den omsorg de har rätt till. Beslut måste hela tiden kunna omprövas – såväl i de fall där en person kan komma att behöva behöver mer stöd, som mindre.

När det gäller den fortsatta utredningen av de prestationsrelaterade anslagen för boendeformer och daglig verksamhet, bör denna ske med inriktning mot pengsystem och ökad valfrihet för individen. I dag nekas funktionshindrade alltför ofta att delta i verksamheter som passar just deras intressen och önskemål, enbart på grund av att de råkar bo i en annan stadsdel än den där verksamheten finns. Även när det gäller boendeformer finns begränsningar i valfriheten. Denna stadsdelsarrest måste upphöra och ersättas med pengsystem och valfrihet.

Slutligen vill vi betona det faktum att LSS är en statligt beslutad rättighetslag som är bindande för kommunerna. Staten ska därför snarast åta sig det fulla finansieringsansvaret för LSS.

Det är allvarligt att kommunstyrelsen handikappråd inte förrän på ett mycket sent stadium fått ta del av ärendet. De funktionshindrades brukarorganisationer har inte heller blandas in i diskussionen ytrots att det i hög grad berör deras livssituation. Staden borde måna om ett gott och förtroendefullt samarbete med dem.

Barnperspektivet måste i högre grad beaktas när system för att fördela resurser till olika verksamheter utreds. Ett nytt system får inte innebära att vuxnas behov väger tyngre än barns och ungdomars behov. Ersättningen till stadsdelsnämnderna för avlösarservice berörs inte av det nya systemet men ingår i den del som ska fortsätta att utredas. Avlösarservice kan komma att bli ett sådant exempel på att barn och ungdomars behov väger lätt då det är många barn och ungdomar som får stöd genom avlösarservice. Det gäller till exempel blindas, dövna och barn med ADHD.

En fortsatt kompetensutveckling av biståndshandläggarna bör ske. Grundläggande för verksamheten är att en rättvis och lika bedömning sker i hela staden. Den farhåga

som finns i utredningen, om att de ökande kostnaderna för funktionshinderomsorgen beror på brister i biståndsbedömningen, har inte klarlagts. Med stor sannolikhet är de snarare ett resultat av att behoven ökat de senaste åren.

Reservation 2 anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Mikael Söderlund* (båda m) enligt följande.

Vi föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta att

1. uppvakta regeringen om behovet av nationell handikappeng
2. därutöver anföra.

För att nå en likabehandling av de funktionshindrade i hela landet bör en nationell handikappeng införas. Stockholms stad bör uppvakta regeringen om behovet av en sådan nationell handikappeng.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Förändringar av delar av resursfördelningssystemet för omsorg om funktionshindrade godkänns i huvudsak i enlighet med förslagen i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.
2. Förändringarna i resursfördelningssystemet gäller fr.o.m. 1 januari 2005, med övergångsregler under 2005 och 2006. Övergångsreglerna innebär för 2005 att ingen stadsdelsnämnd vinner mer än 17% på förslaget och ingen stadsdelsnämnd förlorar mer än 15%; för 2006 att ingen stadsdelsnämnd vinner mer än 26,2% och ingen stadsdelsnämnd förlorar mer än 25% (samtliga siffror relaterat till budget 2004).
3. De stadsdelsnämnder vars resurstilldelning minskar i sådan omfattning att de omfattas av övergångsreglerna för 2005 uppmanas att i tertialrapport 2/2005 redovisa vilka åtgärder som vidtas för att minska underskotten.

4. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att fortsätta med översynen av resterande delar av resursfördelningssystemet för omsorg om funktionshindrade. I den fortsatta översynen ska även konsekvensen av regeln om placering enligt LSS-tillstånd utredas.

Stockholm den

På kommunstyrelsens vägnar:
ANNIKA BILLSTRÖM

Margareta Olofsson

Anette Otteborn

ÄRENDET

Översyn av resursfördelningssystem för omsorg om funktionshindrade

I samband med kommunfullmäktiges beslut om budget 2003 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att i samråd med socialtjänstnämnden och stadsdelsnämnderna göra en översyn av schablonsystemet. Översynen har genomförts av stadsdelsdirektören i Bromma stadsdelsförvaltning tillsammans med en arbetsgrupp med företrädare från bl a socialtjänstförvaltningen och stadsledningskontoret. I denna översyn ingick enbart förslag gällande det fasta anslaget medan kommunstyrelsen föreslås få i uppdrag att fortsätta arbetet med de övriga delarna.

I översynen framhålls att det nuvarande systemet är kostnadsdrivande, vilket medfört att kostnadsnivån idag är påtagligt högre än vad det skulle ha varit med ett annat system.

Arbetsgruppen anser att lösningen får sökas i ett system som fördelar resurser utifrån variabler som inte är beroende av beslut i stadsdelsnämnderna och som nyttjar så aktuell statistik som möjligt med uppgifter från enbart ett år. Arbetsgruppen menar att detta är genomförbart. Resursfördelning för avlösarservice föreslås dock inte, i detta läge, genomgå några förändringar utan ska som tidigare utgå enligt nuvarande system.

Det föreslagna fördelningssystemet skulle medföra relativt stora omfördelningar mellan stadsdelsnämnderna. Studier har visat att de stadsdelsnämnder som får lägre fördelning kan minska på sina kostnader relativt snabbt genom att införa ett annat arbetssätt. För 2005 föreslås övergångsregler som innebär att den största sänkningen begränsas till 20% och att den största ökningen begränsas till 22%. Det nya systemet föreslås slå igenom fullt ut under 2006.

Stadsledningskontorets förslag till nytt resursfördelningssystem återfinns i *bilaga 2*.

Sammanfattning av Ernst & Youngs rapport avseende assistans enligt SoL och LLS, *bilaga 3*.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande av den 17 juni 2004 är i huvudsak av följande lydelse.

Inledning

I denna översyn ingår endast förslag på förändringar avseende det fasta anslaget. I uppdraget, vilket redogörs för nedan, ingår även att se över övriga delar av resursfördelningssystemet för omsorg om funktionshindrade vilket kommunstyrelsen föreslås få i uppdrag att fortsätta arbeta med.

Bakgrund

Uppdraget anges i kommunfullmäktiges budget för 2003:

”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 skall en utredning göras av kommunstyrelsen i samråd med socialtjänstnämnden och stadsdelsnämnderna, där staden ser över utbyggnadsbehovet samt styrnings- och resursfrågan. I samband med detta skall en översyn av schablonsystemet göras. En sådan utredning skall 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 bedrivits inom en arbetsgrupp med företrädare för socialtjänstförvaltningen, stadsledningskontoret, utrednings- och statistikkontoret (USK) samt följande stadsdelsförvaltningar: Bromma, Katarina-Sofia, Skarpnäck och Farsta. Arbetet inleddes med att alla stadsdelsförvaltningar och socialtjänstförvaltningen inbjöds till ett möte där alla gavs möjlighet 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 omsorg om funktionshindrade i stadsdelsförvaltningarna.

Utbyggnadsbehov

I slutet av 2001 fattade kommunfullmäktige beslut om en plan för utbyggnaden av bostäder med särskild service. Av denna framgår bl.a. att 70 nya gruppboenden med ca 410 lägenheter planeras byggas under åren 2001-2006. För att underlätta utbyggnaden finns en genomförandegrupp för psykiskt och fysiskt funktionshindrade samt stimulansbidrag för utbyggnaden. Genomförandegruppen följer kontinuerligt behovet av nya gruppboenden och planerna på utbyggnad. Det finns därför i dagsläget inget behov av att granska utbyggnadsbehovet ytterligare.

Sammanfattning av nuvarande resurstilldelningssystem

Inom omsorg om funktionshindrade fördelas medel som fast anslag, prestationsrelaterat anslag samt som särskilt anslag vilka redovisas nedan. Beloppen avser 2004 års budget med undantag av den prestations-relaterade delen som avser den mätning som gjordes hösten 2003.

Fast anslag

1. Andel personer med handikappersättning (193,2 mnkr)
2. Andel personer med vårdbidrag (40,2 mnkr)
3. Antal beviljade timmar för
 - personer med >90 timmar beviljad hemtjänst enligt socialtjänstlagen (SOL) (46,3 mnkr)
 - personer med >90 timmar beviljad personlig assistans enligt lagen om stöd och assistans (LSS) (128,3 mnkr)
 - avlösarservice (36,1 mnkr)

Prestationsrelaterade anslag

4. Gruppboende (597,4 mnkr)
5. Daglig verksamhet (284,8 mnkr)
6. Familjehem och bostad med särskild service för barn och ungdom (123,4 mnkr)
7. Korttidshem (115,1 mnkr)

Särskilda anslag

8. Kommunövergripande verksamheter (13,8 mnkr)
9. Boendeservice (7,3 mnkr)
10. LASS, de 20 första timmarna (175,7 mnkr)

Fast anslag

Detta anslag skall bl.a. täcka kostnaderna för hemtjänst, personlig assistans som inte betalas av försäkringskassan, ledsagarservice, kontaktperson, kommunalt bostadstillägg för handikappade (KBH) samt övriga insatser enligt SoL.

Anslaget uppgår under 2004 totalt till 444,1 mnkr av vilka ca 47 % fördelas utifrån stadsdelsnämndernas beslut om insatser. För insatser som omfattar mer än 90 timmar per månad har stadsdelsnämnderna under 2004 fått 190 kr per timme för hemtjänst och 198 kr per timme för personlig assistans samt 190 kr per timme för avlösarservice. Antalet timmar mäts den sista augusti året före budgetåret.

Anslaget har ökat från 339,5 mnkr under år 1999 till 444,1 mnkr under år 2004. Tilldelningen för denna verksamhet uppgick till 98 % av de inom omsorg direkta kostnaderna. Förutsatt att bidraget till den centrala administrationen är 5 % är följaktligen kostnadstäckningen 93 %.

Nuvarande fördelningssätt

Antal personer med handikappersättning

Handikappersättning kan utgå till den som har fyllt 19 år och har behov av extra stöd i sitt dagliga liv för att arbeta eller studera och/eller har merkostnader p.g.a. ett funktionshinder. Beslut om dessa insatser fattas av försäkringskassan och stadslednings-

kontoret får information om antalet personer från Riksförsäkringsverket. I det nu gällande resursfördelningssystemet finns en betydande eftersläpning genom att det tar lång tid att få statistik över antalet personer som beviljats handikappersättning och vårdbidrag. För att minska variationerna har ett genomsnitt från de tre senaste tillgängliga åren använts. Vid fördelningen av resurser för 2004 har således ett snitt av antalet beviljade handikappersättningar och vårdbidrag för åren 1998-2000 använts.

Antal personer med vårdbidrag

Vårdbidrag kan utgå till föräldrar för vård i hemmet av ett barn som är utvecklingsstört, funktionshindrat eller sjukt. Beslut om dessa insatser fattas, liksom handikappersättningen, av försäkringskassan. Statistik angående antal personer med vårdbidrag har samma eftersläpning som uppgifterna om handikappersättning.

Antal beviljade timmar inom hemtjänst enligt SoL och personlig assistans

Det totala antalet beviljade timmar för personer som har mer än 90 timmar hemtjänst har varit relativt oförändrat under de senaste åren. Däremot har antalet beviljade timmar för personlig assistans över 90 timmar per månad ökat påtagligt under senare år.

År	Beviljade timmar hemtjänst	Beviljade timmar personlig assistans
2001	22 184	39 667
2002	21 461	43 594
2003	20 320	53 982

På två år har antalet beviljade timmar för personlig assistans således ökat med 36 %.

Den kritik som har riktats mot utformningen av detta anslag har varit av olika karaktär. Det har funnits en kritik mot att resurser i så hög grad fördelas utifrån stadsdelsnämndernas beslut om insatser med hänvisning till att detta är kostnadsdrivande och missgynnar de stadsdelsnämnder som följer stadens riktlinjer. Det har samtidigt funnits en kritik mot att de timersättningsnivåer som har utgått inte har täckt de verkliga kostnaderna och att det är svårt att förklara varför stadens resursfördelningssystem ger en lägre timersättning för personlig assistans än vad statens system ger genom LASS-ersättningen.

En närmare analys av beviljade timmar för personlig assistans över 90 timmar visar att det är mycket stora skillnader mellan stadsdelsnämnderna. En stadsdelsnämnd har inga beviljade timmar medan den stadsdelsnämnd som har flest beviljade timmar har nästan 7 000 beviljade timmar per månad. Det finns fem stadsdelsnämnder som har beviljat ungefär 5 000 timmar eller mer. Det finns samtidigt fem stadsdelsnämnder som ligger omkring eller under 1 000 timmar. Det finns inga enkla mönster som kan förklara dessa stora skillnader.

Ett av flera grundläggande krav som ställs på ett resursfördelningssystem är att det inte skall påverkas direkt av de beslut som fattas av de som är beroende av systemet.

Ett sådant system innebär alltid en risk för att kostnaderna ökar på ett omotiverat sätt. Resursfördelningen för insatser över 90 timmar är direkt relaterad till de beslut som fattas i stadsdelsnämnderna. Med hänsyn till detta, de stora och oförklarliga skillnaderna mellan stadsdelsnämnderna och den stora ökningen av antalet beviljade timmar för personlig assistans gavs konsultföretaget Ernst & Young i uppdrag att närmare belysa denna fråga. Sammanfattningen av deras rapport finns i bilaga 3.

Av studien framgår att de stora skillnaderna i beviljade timmar främst förklaras av skillnader i arbetssätt och att det inte finns godtagbara förklaringar till den stora ökningen under senare år. Systemet tenderar att gynna oönskade beteenden i form av suboptimeringar och anpassning av beslut till måttidpunkter. Det stimulerar inte till omprövning av beslut, innebär en klar risk för att olika normer utvecklas i olika stadsdelsnämnder och riskerar att bli kostnadsdrivande. Det är till och med så att stadsdelsnämnder som följer stadens riktlinjer och har få beviljade timmar kan förlora på systemet. En ökning av antalet beviljade timmar över 90 timmar har inneburit att en mindre andel av resurserna fördelas utifrån generella variabler som inte kan påverkas av stadsdelsnämnderna.

Studien omfattar både stadsdelsnämnder med få beviljade timmar och sådana med många beviljade timmar. Det visar sig att de stadsdelsnämnder som har få beviljade timmar har uppnått detta genom att arbeta målmedvetet och metodiskt där bl.a. ett bra samarbete med försäkringskassan är en viktig framgångsfaktor. Det finns också tydliga exempel på att kostnaderna som en följd av detta har sänkts.

Arbetsgruppen framhåller att det nuvarande systemet är tydligt kostnadsdrivande och har medfört att kostnadsnivån idag är påtagligt högre än vad det skulle ha varit med ett annat system. Det leder till stora skillnader mellan stadsdelsnämnderna vid biståndsbedömningen och innebär ingen stimulans för ett önskvärt beteende. Det är sannolikt också så att ett resursfördelningssystem som bygger på beslut i stadsdelsnämnderna kan fungera acceptabelt till en början men att det efter några år ger allt högre kostnader för staden i takt med ökad insikt om hur systemet fungerar.

Resursfördelningen bör därför ske utifrån variabler som inte är beroende av beslut i stadsdelsnämnderna och som mäter behovet av insatser av denna typ för personer med funktionshinder.

Antal timmar med avlösarservice

Resursfördelning för avlösarservice sker utifrån det faktiska antalet timmar som respektive stadsdelsförvaltning har beviljat. Även om detta är ett anslag som stadsdelsnämnden själv kan påverka har arbetsgruppen ändå inte föreslagit några förändringar.

Redovisning av placeringar på icke LSS-godkända verksamheter

Liljeholmens stadsdelsnämnd beslutade den 26 augusti 2004 att begära hos kommunstyrelsen om ändring i stadens resursfördelningssystem. Nämnden anser att resurserna måste fördelas för samtliga placeringar av personer tillhörande LSS (lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade).

Liljeholmens stadsdelsnämnd har för närvarande fyra placeringar i icke LSS-godkända verksamheter. Utgångspunkter för dessa placeringar har enligt nämnden varit den enskildes behov. I resursfördelningssystemet erhåller nämnden ersättning för dessa placeringar inom ramen av det fasta anslaget. När det gäller placeringarna i LSS-godkända verksamheter erhåller nämnden ersättning från det prestationsrelaterade anslaget. Nämnden konstaterar att stadsdelsnämnderna inte har någon möjlighet att styra placeringar endast till LSS-godkända verksamheter, dels beroende på att tillgången på verksamheter med LSS-tillstånd inte motsvarar efterfrågan och dels på att vissa av personerna kräver specifika placeringar. Nämnden anser det vara rimligt att resurser fördelas för alla placeringar som görs enligt LSS, oavsett om verksamheten har eller inte har LSS-tillstånd.

Liljeholmens stadsdelsnämnd beslöt den 26 augusti 2004 följande

1. Liljeholmens stadsdelsnämnd godkänner förvaltningens redovisning samt överlämnar tjänsteutlåtandet till kommunstyrelsen.
2. Nämnden hemställer hos kommunstyrelsen om ändring i stadens resurstilldelningssystem så att resurser tilldelas för samtliga placeringar av personer tillhörande LSS, samt
3. Nämnden anför följande:

I stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande redovisas fyra placeringar enligt LSS i icke LSS-godkända verksamheter. Samtliga placeringar har gjorts utifrån de enskildas behov och fungerar väl. Samtidigt drabbas stadsdelsnämnden ekonomiskt då resurser tilldelas endast för placeringar i LSS-godkända verksamheter medan övriga placeringar måste bekostas inom det fasta anslaget.

Stadsdelsnämnden har förståelse för att LSS-godkännande krävs för att säkerställa god vård och omsorg. Logiken vore då i rimlighetens namn att endast LSS-godkända verksamheter får ta emot LSS-placeringar. Nuvarande regelsystem innebär att icke LSS-godkända verksamheter inte har något incitament till att inhämta LSS-tillstånd, då de ju kan ta emot LSS-placeringar ändå. Stadsdelsnämnderna har heller ingen möjlighet att styra placeringar endast till LSS-godkända verksamheter, dels då tillgången på verksamheter med LSS-tillstånd inte motsvarar efterfrågan och dels då många av personerna som ingår i LSS har mycket specifika behov och placeringarna ofta måste "skräddarsys" efter individuella behov. De som drabbas är stadsdelsnämnderna som inte får erforderlig resurstilldelning. Det går inte heller att utgå ifrån att icke LSS-godkända verksamheter är av sämre kvalitet än de LSS-godkända, vilket väl framgår av ovanstående redovisning.

I och med att verksamheter med SoL-tillstånd får ta emot LSS-placeringar anser stadsdelsnämnden att det är rimligt att resurser tilldelas för alla placeringar som görs enligt LSS, vare sig det sker i verksamheter med SoL-tillstånd eller med LSS-tillstånd. I annat fall vore det logiska att endast LSS-godkända verksamheter finge ta emot LSS-placeringar.

Liljeholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 8 juni 2004 är i huvudsak av följande lydelse.

Bakgrund

Liljeholmens stadsdelsdirektör har gett socialtjänstavdelningen i uppdrag att redovisa antalet placeringar gjorda på icke LSS-godkända verksamheter.

I lagen om särskilt stöd och service för funktionshindrade LSS anges konkret vilka insatser de personer som omfattas av lagen har rätt till om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om behovet inte tillgodoses på annat sätt.

Tillstånd

För att bedriva verksamhet för LSS-insatser krävs det av privata entreprenörer tillstånd av länsstyrelsen. Länsstyrelsen kräver vid en ansökan information om bl a;

- huvudman
- vilken typ av verksamhet utifrån LSS-lagstiftning exempelvis 9 ½9 p LSS, (bostad med särskild service för vuxna eller annan särskild anpassad bostad för vuxna),
- vem vänder sig verksamheten till/typ av funktionshinder,
- beskrivning av verksamheten
- vilka dokumentationsrutiner som finns i verksamheten,
- personalens utbildningsnivå och då i synnerhet den för arbetsledning,
- bemanning,
- lokaler,
- finansiering samt om den sökande har tillstånd för annan verksamhet.

Tillgången på verksamheter med LSS-tillstånd motsvarar inte efterfrågan. Då kan en placering enligt SoL många gånger tillgodose behovet på ett likvärdigt sätt, vilket har skett i nedan redovisade ärendet. Verksamheter kan ha tillstånd enligt SoL, men ej ha sökt tillstånd enligt LSS. En verksamhet kan inte ha placeringar enligt SoL där LSS-tillstånd finns. Däremot får en verksamhet med tillstånd enligt SoL ta emot personer som tillhör LSS.

De icke godkända LSS-verksamheterna kan således ha tillstånd enligt annan lagstiftning, exempelvis socialtjänstlagen SoL och uppfyller därmed kriterierna för att driva verksamhet riktad till närliggande målgrupper.

För placering på icke LSS-godkänd verksamhet ger staden ingen resurstilldelning i s.k. omsorgsnivå för individen. Dessa placeringar måste därför finansieras inom ramen för det fasta anslaget.

Förvaltningens redovisning

Antal placeringar

För närvarande är fyra ärenden aktuella utifrån problemställningen.

Placeringar

Ärende nr 1

Man född 1954, svårt psykiskt sjuk sedan tre år tillbaka och blev aktuell som ett ärende vid moderns bortgång. Mannen blev häktad i samband moderns bortgång då misstanke om brott fanns och i samband med detta skrivs mannen in på Huddinge sjukhus avdelning M76, en psykosavdelning. Brottsmisstanken avskrevs. Därefter placerades mannen på Opplundahemmet som är en liten verksamhet med hög personaltäthet, vilket krävdes då och behovet kvarstår. Mannen har under vistelsen på Opplundahemmet utretts av landstinget och fått diagnosen Asperger, personkrets 1 LSS.

Mannen har utvecklats väl på Opplundahemmet och önskar, enligt muntlig ansökan, att få bo kvar fram till 2019. Mannen vill därefter bo på ett serviceboende.

Placeringskostnad

Per månad 58.800 kronor, vilket innebär en årskostnad på 705.600 kronor.

Ärende nr 2

Kvinna född 1985 och med svår psykisk problematik. Placerad på behandlingshemmet Bonden genom landstingets försorg. Kvinnan som tillhör personkrets 1 och skall då erbjudas ett boende enligt LSS, genom stadsdelsförvaltningen. Kvinnas placeras i kö till ett gruppboende för personer med diagnosen Asperger på Östermalm i Stockholm, där tyvärr ingen plats kan erbjudas.

Anhöriga överklagar till Länsrätten i Stockholms län det icke verkställda beslutet, att erbjuda boende enligt LSS. Länsrätten godtar överklagandet och ger förvaltningen i uppdrag att verkställa beslutet. Stadsdelsförvaltningen kan vid denna tidpunkt inte hitta lämpligt boende. Därefter ger länsstyrelsen stadsdelsförvaltningen ytterligare krav på att verkställa beslutet. Kvinnan beviljas då ett boende på BOA mellanvård på söder i Stockholm.

Boendet fungerar väl för kvinnan som också erhåller psykoanalys vid psykoterapi-mottagning på söder. Kvinnan studerar dessutom vid ett Aspergergymnasium där även studierna fungerar väl. Boendet på BOA är det bästa som kan erbjudas henne i rådande livssituation.

Placeringskostnad

Per månad, 48.000 kronor, vilket innebär en årskostnad på 576.000 kronor.

Ärende nr 3

Man född 1964, med psykosproblematik /yttre trauman, som isolerar sig. Mannen bor sedan december år 2000 på Fruängens gruppboende, ett psykiatriboende.

I oktober 2002 konstateras att mannen uppfyller kriterierna för personkrets 1 och därmed får rätten till stöd enligt LSS. Förvaltningen gör bedömningen att mannens behov av kontinuitet tillgodoses på bästa sätt på Fruängens gruppboende. Mannen har nyligen tilldelats en lägenhet inom ramen för gruppboende, med hänsyn tagen till mannens speciella behov av renlighet.

Placeringskostnad

Per månad 26.000 kronor, vilket innebär 312.000 kronor per år.

Ärende nr 4

Man, född 1984 med diagnosen ADHD och Aspergerliknande drag. Mannen har en träningslägenhet inom Liljeholmens stadsdelsförvaltning. Som stöd i sitt boende har mannen två kontaktpersoner knutna till sig, med omfattningen 24 timmar per vecka. Kontaktpersonerna är anställda genom Aktiv Framtid, ett företag vilket är specialiserad på denna problematik. För att uppfylla mannens behov av stöd krävs en mycket speciell lösning, vilket har tillgodosett genom detta. Andra utförare har prövats, men har inte fallit väl ut.

Mannen har från början ansökt om ett Aspergerboende men har fått avslag av stadsdelsförvaltningen pga bristande tillgång på boende för personer med Asperger.

Efter överklagande ålägger länsrätten stadsdelsförvaltningen att verkställa beslut om boende. Beslutet om Aspergerboende är inte verkställt, men mannen är tillfreds med rådande boendesituation och stödinsatser.

Placeringskostnad

Per månad 29.775 kronor, vilket innebär en årskostnad på 357.300 kronor.

Totala placeringskostnader

1.950.900 kronor

Förvaltningens synpunkter och förslag

Liljeholmens stadsdelsnämnd anser att samtliga redovisade placeringar på icke LSS-godkända verksamheter bör fortskrida, även om alternativ kan komma att övervägas. Det rådande budgetläget ger dock ej utrymme till dessa placeringar.

Stadsdelsförvaltningen anser att resursfördelningssystemet för funktionshindrade bör ses över så att det även inrymmer ovan beskrivna kostnader.

REMISSER

Ärendet "Översyn av resursfördelningssystem för omsorg om funktionshindrade" har för synpunkter remitterats till socialtjänstnämnden och samtliga stadsdelsnämnder.

Socialtjänstnämnden beslöt den 21 september 2004 att överlämna ärendet utan eget ställningstagande.

Socialtjänstförvaltningens tjänsteutlåtande av den 2 september 2004 är i huvudsak av följande lydelse.

Socialtjänstförvaltningen har ingått i den arbetsgrupp som tagit fram föreliggande förslag och har ingen annan uppfattning än den som redovisas i rapporten. Genomlysningen av det nuvarande resursfördelningssystemet har identifierat de problem som finns i systemet.

Det är naturligtvis inte acceptabelt att stora resurser fördelas utifrån stadsdelsnämndernas egna beslut. Av det fasta anslaget, som under 2004 uppgår till 444,1 mnkr, utgör ca 47% resurser som fördelas utifrån stadsdelarnas egna beslut. Vidare har antalet beviljade timmar för personlig assistans ökat med 36% på två år.

Ett system som påverkas direkt av de beslut som fattas av dem som är beroende av systemet, innebär alltid en risk för omotiverade kostnadsökningar.

Det förslag som arbetsgruppen tagit fram innebär stora omfördelningar mellan stadsdelsnämnderna. Konsultföretaget Ernst & Young har dock i sin studie visat att det går att minska kostnaderna relativt snabbt genom ett metodiskt arbetssätt.

Förvaltningen vill också framhålla att det är viktigt att de övriga delarna i funktionshinderomsorgens resursfördelningssystem analyseras och omarbetas. Bland annat inom nämndens uppdrag att samordna utbyggnaden av särskilda boendeformer återkommer ständigt diskussioner om tilldelningen av resurser för att driva gruppbostad. Några stadsdelsnämnder är ovilliga att ta sitt ansvar för utbyggnaden med hänvisning till otillräckliga medel för den kommande driften medan andra har kalkyler som visar att driftkostnader kan rymmas inom tilldelade nivåer. Ett skyndsamt klarläggande skulle underlätta den nödvändiga utbyggnaden.

Bromma stadsdelsnämnd beslöt den 23 september 2004 att överlämna och åberopa tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Bromma stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 12 september 2004 är i huvudsak av följande lydelse.

Det nuvarande systemet har medfört en mycket kraftig ökning av stadsdelarnas beslut om insatser över 90 timmar. Ökningen har varit särskilt kraftig i vissa stadsdelar. Det är också mycket stora skillnader mellan stadsdelarna när det gäller mängden beviljade insatser över 90 timmar. Dessa skillnader kan inte förklaras med skillnader i behov utan beror på skillnader i arbetssätt.

Det nuvarande systemet tenderar alltså att leda till fler beslut om omfattande insatser utan att detta har ett direkt samband med ökade behov. Det blir således kostnads-

drivande. Detta har också drabbat de stadsdelar som strikt följer stadens riktlinjer eftersom de stadsdelar som uppvisar kraftiga ökningar av beslut om insatser över 90 timmar tar en större andel av stadens resurser i anspråk. Det nuvarande systemet blir därmed djupt orättvist.

Det är ett grundläggande krav på ett bra resursfördelningssystem att det inte ska påverkas av agerandet i den enhet som får resurserna. Om så inte är fallet finns alltid en risk för att besluten styrs av resursfördelningssystemet. Denna risk ökar ju längre tiden går därför att kunskapen ökar med tiden om systemets konstruktion och därmed också om möjligheterna att påverka hur mycket resurser som förvaltningen ska få. Risken blir ännu större när det är mycket ont om resurser.

I det nuvarande systemet finns således inga incitament för att göra strikta bedömningar och ompröva beslut. Snarare tvärtom. Det finns en uppenbar risk för att kraften läggs på att öka tilldelningen i systemet istället för att ha en korrekt handläggning. Det finns således en moralisk aspekt av systemet där omoraliskt beteende premieras i dagens system.

Vi i Bromma förlorar på det nya systemet. En förändring av systemet har dock diskuterats under en längre period vilket har varit känt för alla förvaltningar. Vi har därför förberett oss inför denna förändring genom översyn av de beslut som avser insatser över 90 timmar och redovisar bl a därför ett betydande överskott i år.

Det nya systemet föreslås införas i två steg för att minska effekten under det första året för stadsdelar som påverkas mest, vilket vi tillstyrker. Vi vill också framhålla vikten av att det nya systemet införs 2005.

Enskede-Årsta stadsdelsnämnd beslöt den 23 september 2004 att överlämna och återopa tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av vice ordföranden *Göran Holmström* (kd), ledamöterna *Birgitta Axén* (m), *Björn Holmberg* (m), tjänstgörande ersättaren *Christian Jobrant* (m), ledamöterna *Hans Larsson* (fp), *Peter Backlund* (fp) enligt följande lydelse.

Remissen överlämnas utan eget ställningstagande.

Enskede-Årsta stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 10 september 2004 är i huvudsak av följande lydelse.

Förvaltningen är positiv till den förändring som föreslås avseende det fasta anslaget i resursfördelningssystemet. 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 av det fasta anslaget förhindrar detta. Förvaltningen anser även att det

är rimligt att de föreslagna övergångsreglerna ska gälla under år 2005. De föreslagna förändringarna medför en icke obetydlig omfördelning mellan stadsdelsnämnderna.

Förvaltningen ställer sig bakom förslaget som innebär:

1. Andelen personer mer handikappersättning föreslås i likhet med i nu gällande system, styra fördelningen av 50% av hela stödet. För 2005 kan uppgifter för 2002 användas. I framtiden kan ännu mer aktuell statistik fås från Riksförsäkringsverket.
2. Andelen personer med vårdbidrag föreslås, i likhet med nu gällande system, styra fördelningen av 10% av hela stödet. För 2005 kan uppgifter från 2002 användas. I framtiden kan mer aktuell statistik fås från Riksförsäkringsverket.
3. Andelen personer med LASS-ersättning föreslås påverka 20% av stödet. Mäts under året före det aktuella budgetåret.
4. Andelen personer med färdtjänst föreslås påverka 20% av stödet och mäts under året före det aktuella budgetåret.

Övergångsregler föreslås under det första året, 2005 som innebär att den största sänkningen av anslaget beräknas till 20%. För att systemet ska vara kostnadsneutralt begränsas ökningen, för de stadsdelsnämnder som tjänar mest på det nya systemet, till högst 22% under 2005.

Resurser för avlösarservice föreslås även fortsättningsvis enligt nuvarande system d.v.s. efter beviljade timmar.

Utredningsarbetet för de prestationsbaserade verksamheterna fortsätter med syfte att finna ett system som kan börja gälla från och med 2006.

Farsta stadsdelsnämnd beslöt den 23 september 2004 att överlämna och åberopa tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Farsta stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 7 september 2004 är i huvudsak av följande lydelse.

Förvaltningen tillstyrker de föreslagna förändringarna men anser att utredarna inte fullt ut tar konsekvenserna av den princip man hävdar. Principen att fördelningsvariablerna ska vara opåverkbara för stadsdelarna gör enligt stadsdelsförvaltningens mening att även den del av det fasta anslaget som utgörs av beviljade timmar för avlösarservice bör utgå. Stadsdelarna uppvisar likartade variationer vad gäller avlösarservice som i 90-timmarsärendena, variationer som mer beror på skillnader i arbetssätt än på skillnader i behov. De fyra övriga variablerna – andel personer med handikappersättning, vårdbidrag, LASS-ersättning och färdtjänst – räcker enligt förvaltningens mening väl för att uppnå en objektiv fördelning av det fasta anslaget.

Utredarna anger inte något motiv till att variabeln avlösarservice föreslås kvarstå. Det är också svårt att förstå hur den ska inrymmas i det fasta anslaget eftersom detta enligt utredningen redan är uppbundet till 100 % av de fyra oberoende variablerna - 50 % ska styras av andel personer i stadsdelen med handikappersättning, 10 % av andel med vårdbidrag och 20 % vardera av andel med LASS-ersättning respektive den med

färdtjänst. Sannolikt menar man att kostnaderna för avlösarservice först ska räknas bort ur det fasta anslaget och återstoden delas enligt angivna procenttal. Eftersom det fasta anslaget verkligen är fast kommer resurserna för övriga insatser, t.ex. ledsagning och kontaktperson, att minska i den mån kostnaderna för avlösarservice ökar.

Förvaltningen har inget att invända mot en fortsatt utredning av utformningen av de prestationsrelaterade anslagen. Schabloner som ger en bättre kostnadstäckning och/eller är mer styrande vore att föredra.

När det gäller de särskilda anslagen vill förvaltningen hävda att fördelningen till boendeservice bör utgå. Några få stadsdelar har av tradition fått särskild tilldelning för stöd som ges till personer i egna lägenheter. Lägenheterna kan ligga koncentrerade men är inte kategoriserade som gruppboenden, har t.ex. inga gemensamhetsutrymmen. Andra stadsdelar måste ge stöd av samma karaktär, t.ex. i form av hemhjälp eller boendestöd, men får bekosta detta ur det fasta anslaget. Vid översynen 2001 föreslogs att anslaget skulle utgå, något som stöddes av Farsta stadsdelsnämnd i remissomgången, men förslaget genomfördes inte.

Anslaget är om möjligt ännu mer otidsenligt i dag och förvaltningen har därför svårt att förstå varför utredarna bedömer att det inte behöver bli föremål för översyn. Utredningens uppgift att det särskilda anslaget uppgår till 2 % stämmer inte heller. Hela det särskilda anslaget utgör drygt 11 % av totalt fördelade medel; LASS-ersättningen 10 %, kommunövergripande verksamheter 0,8 % och boendeservice 0,4 %.

Hägerstens stadsdelsnämnd beslöt den 23 september 2004 att överlämna och återopa tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Hägerstens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 2 september 2004 är i huvudsak av följande lydelse.

Förvaltningen instämmer i den kritik som legat till grund för översynen av resursfördelningssystemet och konstaterar att det förslag som nu läggs ger en fördelning som är till förmån för de stadsdelsnämnder som arbetar i enlighet med stadens riktlinjer. En översyn borde dock ha gjorts även av tilldelningen av resurser för avlösarservice. Sammanfattningsvis är förvaltningen positiv till förslaget som bedöms som mer rättvisande än det nuvarande systemet.

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd beslöt den 21 september 2004 att överlämna och återopa tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av ledamot *Helen Jäderlund Eckardt m fl* (fp), bilaga 1.

Reservation anfördes av vice ordförande *Fredrik Wallén* (kd), bilaga 1.

Reservation anfördes av ledamot *Catharina Hillerström Vagli m fl* (m) enligt följande lydelse.

Vi reserverar oss mot beslutet då vi yrkade att nämnden skulle överlämna ärendet utan eget ställningstagande.

Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 9 september 2004 är i huvudsak av följande lydelse.

Förvaltningen anser att arbetsgruppen har gjort ett gediget arbete och att underlaget är så väl genomarbetat att beslut kan fattas för att genomföra förändringen från kommande årsskifte. Förvaltningen har under flera år påtalat att resursfördelningen måste ses över och kan inte se några skäl till att förlänga processen. Att arbeta fram ett förslag som upplevs rättvist av alla är svårt men det underlag som ligger till grund för förändringen av variablerna för det fasta anslaget anser förvaltningen är bra. Förvaltningen vill lyfta fram följande:

Fördelen med förslaget är att de valda variablerna är opåverkbara av den egna stadsdelsförvaltningen.

Det är viktigt att förslaget genomförs från år 2005.

Det är rimligt med de föreslagna övergångsreglerna för att underlätta stadsdelarnas anpassning till det nya fördelningssystemet.

Förvaltningen vill betona vikten av att processen med att se över övriga delar av resursfördelningssystemet inom omsorgen om funktionshindrade fortsätter för att ett nytt system kan genomföras år 2006.

Förvaltningen anser att en översyn av resursfördelningssystemet till personer med psykiska funktionshinder snarast ska starta för att ett nytt system kan genomföras år 2006.

Katarina-Sofia stadsdelsnämnd beslöt den 26 augusti 2004 att överlämna och återropa tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av *Margareta Björk m fl* (m), *Margaretha Jernberg* (fp) och *Patrik Holmberg* (kd) som yrkade att ärendet skulle överlämnas utan eget ställningstagande.

Katarina-Sofia stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 10 september 2004 är i huvudsak av följande lydelse.

Stadsledningskontoret föreslår att resursfördelningsmodellen för omsorgen om personer med funktionshinder förändras i den del den avser s k fasta anslag. Dessa utgör ca

25% av de resurser som inom stadsdelsnämnderna avsätts för omsorg om funktionshindrade. En utökad andel föreslås fördelas med hjälp av variabler som är opåverkbara av stadsdelsförvaltningarnas egna beslut samt bygga på mer aktuell statistik beträffande antalet aktuella personer.

Förvaltningen delar uppfattningen att de resurser som fördelas till stadsdelsnämnderna bör ske utifrån *generella variabler som inte kan påverkas av beslut hos stadsdelsförvaltningarna*.

För närvarande mäts behovet av insatser för dessa grupper av personer genom antalet beviljade timmar med hemtjänst enligt socialtjänstlagen och antalet beviljade timmar personlig assistans. Förslaget innebär att andelen personer med LASS-ersättning och andelen personer med färdtjänst ska utgöra ny fördelningsgrund för resursfördelningen till berörda personer med funktionshinder. Rätten till dessa förmåner beslutas av försäkringskassan respektive landstinget. Förvaltningen anser att detta är en bättre och mer rättvis fördelningsgrund än nuvarande sätt att mäta behovet. Förvaltningen delar arbetsgruppens och stadsledningskontorets bedömning att det nuvarande sättet att mäta behovet varit kostnadsdrivande och missgynnat de nämnder som följt stadens centrala riktlinjer. Förvaltningen har därför inget att erinra mot förslaget i denna del.

Enligt stadsledningskontorets förslag ska de i variablerna ingående antalet personer fr o m år 2005 bygga på tre år gammal *statistik*. För närvarande bygger variablerna på i genomsnitt fem år gammal statistik. Stadsledningskontoret uttrycker förhoppningen att i framtiden kunna använda mer aktuell statistik. Förvaltningen välkomnar denna strävan. I stadsdelsområden med stor inflyttning under en lång följd av år är det av synnerlig vikt att resurstilldelningen grundas på så aktuella uppgifter som möjligt. Annars hotar resursbrist och för låg servicenivå i dessa stadsdelsområden.

Resurserna för *avlösarservice* föreslås även fortsättningsvis fördelas enligt nuvarande system, d v s efter antalet beviljade timmar. Stadsledningskontoret föreslår att finansieringen av avlösarservice blir föremål för vidare studier i syfte att fördela resurserna härför efter generella variabler. Förvaltningen delar denna uppfattning.

Arbetsgruppen och stadsledningskontoret föreslår inte nu några förändringar när det gäller de prestationsbaserade anslagen, men föreslår att utredningsarbetet fortsätter. Syftet är att finna ett nytt resursfördelningssystem för de prestationsbaserade anslagen som kan gälla fr o m år 2006.

När det gäller den del av de prestationsbaserade anslagen som rör *ersättning för de 20 första LASS-timmarna*, som stadsdelsnämnderna betalar till försäkringskassan, får förvaltningen anförda följande. Antalet timmar mäts året före budgetåret och ersättningen ligger sedan fast. Förvaltningen föreslår att staden stämmer av antalet LASS-ärenden en eller ett par gånger per år – förslagsvis i samband med tertialrapporterna – så att nämnden får ersättning för den faktiska resursförbrukningen. I budgeten för Katarina-Sofia för år 2004 finns resurser för ersättning till motsvarande 41 personer. Det faktiska antalet uppgår nu efter inflyttningar till 46 personer, vilket medför en ökad kostnad och därmed resursbrist om drygt 1 mnkr. Detta är inte oväsentligt. Erforderliga uppgifter finns löpande tillgängliga. Förvaltningen delar därför inte stadsled-

ningskontorets uppfattning att skillnaderna mellan den eftersläpande tilldelningen och verkligt utfall skulle vara små och att systemet skulle bli mer komplicerat.

Slutligen noterar förvaltningen att arbetsgruppen och stadsledningskontoret inte redovisar några överväganden kring *utbyggnadsbehov, utbyggnadsplaner och finansiering av boenden för särskild service*. Förvaltningen saknar en diskussion i dessa frågor, med hänvisning till det stora ansvar som Katarina-Sofia får ta för tillkomsten av sådana boenden i samband med utbyggnaden av Hammarby Sjöstad. Den utbyggnad i området som nu pågått en tid avser enbart att täcka behovet av boenden för särskild service för invånare inom övriga stadsdelsområden. Så till exempel redovisas för den nyinrättade boendeenheten Tullgården ett beräknat årligt driftunderskott om 0,4 mnkr. Det är mot den bakgrunden av stor vikt för Katarina-Sofia att verksamheten i de nyinrättade boendeenheterna inte underfinansieras till men för övrig omsorgsverksamhet.

Kista stadsdelsnämnd beslöt den 23 september 2004 att godkänna föreslagna förändringar i resursfördelningssystemet och överlämna tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av vice ordförande *Birgitta Wahlman m.fl.* (m), ledamot *Lotta Gravenius m.fl.* (fp) och ledamot *Carina Andersdotter-Sommar m.fl.* (kd) till förmån för eget förslag till beslut att lämna remissen utan eget ställningstagande.

Kista stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 2 september 2004 är i huvudsak av följande lydelse.

Det fasta anslaget i resursfördelningssystemet skall bl a täcka kostnaderna för hemtjänst, personlig assistans som inte betalas av försäkringskassan, ledsagarservice, kontaktperson, kommunalt bostadstillägg för handikappade (KBH) samt övriga insatser enligt socialtjänstlagen (SoL).

Det nuvarande fördelningssättet för det fasta anslaget grundar sig på

- andelen personer med handikappersättning
- andelen personer med vårdbidrag
- antal beviljade timmar för
 - * personer med >90 timmar beviljad hemtjänst enligt SoL
 - * personer med >90 timmar beviljad personlig assistans enligt lagen om stöd och assistans (LSS)
 - * avlösarservice.

I det nuvarande fördelningssystemet finns en betydande eftersläpning vad gäller statistikuppgifter över antalet personer som beviljats handikappersättning och vårdbidrag. För att minska variationerna har som beräkningsgrund ett genomsnitt från de tre senaste tillgängliga åren använts.

Enligt arbetsgruppens bedömning och analys är det nuvarande systemet kostnadsdrivande och har medfört att kostnadsnivån idag är högre än vad det skulle ha varit med ett annat system. De olikheter som finns mellan stadsdelsnämnderna anses främst vara hänförliga till skillnader i arbetssätt inom ramen för biståndsbedömningen.

Arbetsgruppens mening är att resursfördelningen bör ske utifrån variabler som inte är beroende av beslut i stadsdelsnämnderna och som mäter behovet av insatser av denna typ för personer med funktionshinder.

Arbetsgruppens förslag till nytt fördelningssystem för det fasta anslaget innebär att endast statistikuppgifter från ett år skall användas och att dessa självklart skall vara så aktuella som möjligt.

Vidare föreslås att följande fyra variabler skall styra fördelningen av resurserna:

1. Andelen personer med handikappersättning föreslås styra fördelningen av 50% av hela stödet i likhet med nuvarande system.
2. Andelen personer med vårdbidrag föreslås styra fördelningen av 10% av hela stödet, i likhet med nuvarande system.
3. Andelen personer med LASS-ersättning föreslås påverka 20% av stödet.
4. Andelen personer med färdtjänst föreslås påverka 20% av stödet.

Det nya fördelningssystemet föreslås träda i kraft från och med 2005. De föreslagna förändringarna kommer att innebära vissa omfördelningar mellan stadsdelsnämnderna. Då förändringen för några stadsdelsnämnder kan bli ganska stor föreslår arbetsgruppen att det nya systemet inte skall slå igenom fullt ut under det första året.

Resurserna för avlösarservice föreslås även i fortsättningen fördelas efter beviljade timmar.

Övriga delar inom ramen för resursfördelningssystemet kommer att vidare ses över.

Stadsdelsförvaltningen ser mycket positivt på de förändringar som nu föreslås i resursfördelningssystemet för omsorgen om funktionshindrade. Förvaltningens mening är att det är av stor vikt att fördelningen av resurser sker på ett säkert sätt och med hänsyn till funktionshindrades faktiska behov. Förvaltningen anser också att det är yttersta angeläget att resursfördelningen är tillförlitlig i den meningen att en enskild stadsdelsnämnd inte kan påverka medelstillelningen genom eget handlande.

Den budgetmässiga effekten av föreslagna förändringar innebär en viss omfördelning mellan stadsdelsnämnderna. För Kistas del innebär förändringarna en beräknad ökning av medelstillelningen för omsorgen om funktionshindrade om totalt 6,5 mkr, vilket för år 2005 innebär cirka 4 mkr efter föreslagen övergångsjustering.

Kungsholmens stadsdelsnämnd beslöt den 23 september 2004 att föreslår att stadsledningskontorets förslag till nytt fördelningssystem för det fasta anslaget omarbetas samtidigt som hela fördelningssystemet ses över.

Särskilt uttalande gjordes av vice ordförande *Mats G Nilsson m.fl. (m)*, *Didar Samaletdin m.fl. (fp)* och *Birgitta Borg (kd)* enligt följande.

Vi avser att överlämna förvaltningens förslag utan eget ställningstagande.

Kungsholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 6 september 2004 är i huvudsak av följande lydelse.

Förvaltningen välkomnar en översyn av resursfördelningssystemet för omsorgen om funktionshindrade och anser i likhet med arbetsgruppen att ett resursfördelningssystem ska vara objektivt och fördela resurser utifrån variabler som inte är påverkbara och som mäter behovet av insatser för personer med funktionshinder.

Arbetsgruppens utredning tar, enligt förvaltningen, fasta på vuxna funktionshindrade och förvaltningen saknar underlag utifrån att de tilldelade resurserna även ska täcka kostnader för barn och ungdomar med funktionshinder. Exempelvis är det svårt att beräkna hur färdtjänst respektive LASS påverkar budgeten för barn och ungdom med funktionshinder. Vi kommer att återkomma till detta vartefter vi kommenterar olika delar i förslaget.

Utredningen förklarar de stora differenser som finns mellan stadsdelsnämnderna och det på senare år ökande antalet timmar för hemtjänst (enligt SoL) och personlig assistans > 90 timmar (enligt LSS) med skillnader i arbetssätt och säger att det inte finns några andra godtagbara förklaringar till den stora ökningen under senare år. Inom Kungsholmens stadsdelsnämnd har antalet timmar för personer 20-65 år stadigt sjunkit. Biståndshandläggarna följer de riktlinjer och mätinstrument som staden fastställt och har ett strukturerat och effektivt samarbete med försäkringskassan. Även för barn och ungdomar 0 – 20 år har antalet beviljade timmar för hemtjänst enligt SoL samt personlig assistent >90 timmar enligt LSS minskat under senare år.

År	Antal tim/mån vuxna	Antal tim/mån barn
2001	4252	1460
2002	3275	836
2003	3203	818
2004 (31/8)	2330	428

Enligt förvaltningen andas utredningen en misstro mot stadsdelsförvaltningens biståndshandläggare. Man kan inte förklara vad det ökade antalet timmar beror på och kan således inte heller konstatera att det inte beror på ökade behov. Ett konsultföretag fick i uppdrag att utreda dessa frågor men i den sammanfattning som bilagts remissen finns inga svar. Trots att Kungsholmens stadsdelsförvaltning arbetar metodiskt och

kontinuerligt sänker antalet timmar innebär det nya förslaget en minskning av det fasta anslaget med 1,6 mkr.

Förvaltningen saknar en diskussion om varför arbetsgruppen valt de föreslagna fördelningsvariablerna. Vi saknar också ett resonemang och en jämförelse av vad andra variabler skulle ge för effekt. T ex så brukar man säga att ca 10% av befolkningen har funktionshinder. Andra variabler som speglar behovsgruppen är bostadsbeståndet; andel moderna lägenheter i hus med hiss och storlek på lägenheter samt nybyggnation. Om man som exempel gör en beräkning utifrån 10% av befolkningen skulle Kungsholmen tillföras 6,7 mkr istället för att som i förslaget förlora 1,6 mkr.

Kungsholmen är en stadsdel som är under stor nybyggnation under de närmaste åren. Bl.a. kan man tänka sig att detta kommer att innebära att många familjer med funktionshindrade barn och vuxna med funktionshinder kommer att flytta in i de nyproducerade lägenheterna.

Tilldelningen från SLK ger en väsentligt större summa pengar till stadsdelarna för gruppen personer med handikappersättning än för gruppen barn och ungdomar med vårdbidrag. Förvaltningen anser att det kan finnas en risk att vuxna funktionshindrade gynnas på bekostnad av barn och ungdomar med funktionshinder eftersom tilldelningen skiljer sig så mycket mellan de två ersättningarna. Handikappersättningen ger en nästan dubbelt så stor summa per person än vårdbidraget. Har arbetsgruppen undersökt om detta är en rättvis fördelning? Även barn och ungdomar med funktionshinder kan ha stora insatser med höga kostnader.

Förvaltningen vill även peka på det faktum att åldersgränsen för att ansöka om vårdbidrag har höjts under senare år. Idag kan vårdbidrag sökas av föräldrar till barn och ungdomar med funktionshinder 0 – 19 år från försäkringskassan. Dessförinnan utgick vårdbidrag endast upp till dess barnet fyllt 16 år varefter handikappersättningen tog vid. Konsekvensen av att vårdbidraget idag sträcker sig ända upp till 19 år och inte räknas lika som handikappersättningen missgynnar ungdomar med funktionshinder.

Små barn har ytterst sällan färdtjänst eftersom föräldrarna själva åker med sina små barn. Det är först i skolåldern färdtjänst brukar bli aktuellt. Andelen barn med LASS-ersättning är låg i de lägre åldrarna. För de yngsta barnen med svåra funktionshinder beviljar försäkringskassan sällan LASS eftersom t.ex. barnens funktionshinder ofta är svårbedömda. Det är svårt att ställa diagnos före 4-5-årsåldern. Dessutom har föräldrarna ett omfattande föräldraansvar för små barn. Samtidigt har dessa barn ofta stora insatser både enligt SoL och LSS – insatser som stadsdelen inte får någon ersättning för i det föreslagna fördelningssystemet.

Det finns en stor grupp personer, som omfattar både vuxna och barn/ungdomar, med funktionshinder, t ex Aspergers syndrom och autism samt personer som är placerade på särskilt boende och som inte har LASS-ersättning eller färdtjänst. Denna grupp ingår ej i underlaget för resurstilldelning men de tar stora delar av det fasta anslaget i anspråk. Hur påverkar närhet till service av olika slag och goda allmänna kommunikationer behovet av färdtjänst i innerstaden jämfört med förort och hur påverkar detta resurstilldelningen med de föreslagna variablerna?

Det är enligt förvaltningen viktigt att fördelningsvariabler inte påvisar samma sak utan speglar ett behov ur olika synvinklar. De föreslagna variablerna t ex handikappersättning och färdtjänst visar båda på att ett funktionshinder föreligger. Enligt förvaltningen borde åtminstone en av variablerna som komplement ta upp en annan sida, t ex bostadsbestånd och befolkningsmängd.

De föreslagna variablerna bygger samtliga på beslut av andra myndigheter varav tre på beslut från försäkringskassan. Vi vet att försäkringskassan ofta får kritik för sina beslut, olika försäkringskassor och olika tjänstemän fattar olika beslut och det saknas ordentliga riktlinjer. Landstinget blir hårdare i sina bedömningar av färdtjänstansökningar och fler personer får avslag. Enligt förvaltningen kan variablerna inte sägas vara objektiva.

Det fasta anslaget ska bl a täcka kostnader för hemtjänst, personlig assistans som inte betalas av försäkringskassan, ledsagarservice, kontaktperson, kommunalt bostadstillägg för handikappade (KBH), taxiresor för barn och ungdomar mellan hemmet och beviljat korttidshem, sommarkollo för denna grupp barn, hemvårdsbidrag, avlösarservice personkrets 3 samt övriga insatser enligt SoL. Dessa övriga insatser är stora och kan bl a vara insatser för små barn som ännu inte blivit personkretsbedömda samt vuxna som behöver särskilt boende exempelvis sjukhem eller demensboende. Situationer kan uppstå att utvecklingsstörda inte kan bo kvar i gruppboende utan måste flytta till annat särskilt boende när demens och/eller omvårdnadsbehov blir dominerande. I gruppboendena inom Kungsholmens stadsdelsområde bor idag totalt 46 personer. Av dessa är 15 äldre än 50 år och befinner sig således i den ålder när de börjar att få olika åldersrelaterade sjukdomar eller drabbas av demens och kan inom kort få behov av annat särskilt boende. Även insatser i form av hemtjänst, stöd och service beroende på sjukdomar och andra skador är stora och inom Kungsholmens stadsdelsnämnd räcker inte det fasta anslaget utan 2003 tillfördes 6 mkr och 2004 tillförs 5 mkr omsorgen om funktionshindrade från äldreomsorgen.

Förslaget ger betydande omfördelningar mellan stadsdelsnämnderna – från -11,4 mkr till +10,5 mkr. Det ges ingen annan förklaring än rent matematiska till vad som ligger bakom dessa skillnader. Samtidigt som utredningen ger tydliga besked om att man vill minska kostnaderna totalt sett och framhåller stadsdelsförvaltningar som har låga kostnader som goda exempel så föreslås vissa stadsdelar få betydande tillskott utan rimlig förklaring. Det är enligt förvaltningen svårt att känna tilltro till det nya förslaget.

Förvaltningen saknar en redovisning av hur arbetsgruppen kommit fram till den föreslagna viktningen av fördelningsvariablerna samtidigt som de nya variablerna utgör hela 40 % av resurserna. Förvaltningen är inte övertygad om att den föreslagna viktningen 50/10/20/20 är den mest korrekta och kan med stöd av underlaget inte avgöra hur en bättre fördelning skulle kunna se ut. Denna fråga behöver utredas ytterligare. Därutöver bör ett uppdrag ges om att undersöka möjligheterna till att införa en variabel som tar hänsyn till bostadsbeståndet och befolkningsmängden enligt vad som beskrivits ovan eller annan adekvat variabel.

Oavsett vilket resursfördelningssystem som införs måste det ge de resurser som krävs för att stadsdelsnämnderna ska kunna ge en god omsorg till personer med funktionshinder och kunna följa intentionerna i de lagar som styr verksamheten. Särskilt boende utan LSS-tillstånd är en av de verksamheter som är oerhört kostsamma och inte ersätts genom fördelningssystemet. Det fasta anslaget utgör endast en liten del av hela resursfördelningssystemet och enligt förvaltningen borde hela fördelningssystemet ses över samtidigt, i sin helhet, så att stadsdelsnämnden kan göra en total bedömning av utfallet.

Assistans enligt LASS finansierad av försäkringskassan fungerar otillfredsställande då stadsdelsnämnden tvingas betala sjuklöner till privata utförare trots att de får ersättning där även denna ersättning borde ingå.

Förvaltningen föreslår att stadsledningskontorets förslag till nytt fördelningssystem för det fasta anslaget omarbetas samtidigt som hela fördelningssystemet ses över .

Förvaltningen vill slutligen fästa uppmärksamheten på att övriga förslag till nya resursfördelningssystem i staden som varit på remiss (äldreomsorg, barn och ungdom, försörjningsstöd och fysisk verksamhet) innebär budgetminskningar för Kungsholmens stadsdelsnämnd med en *total effekt på ca 25 mkr* vilket är en mycket kraftig budgetminskning på kort tid, då avsikten är att det huvudsakligen ska verkställas redan till nästa år. Tillsammans med den nu föreslagna budgetminskningar för omsorgen om funktionshindrade blir *den beräknade sammanlagda effekten -26,6 mkr*.

Liljeholmens stadsdelsnämnd beslöt den 23 september 2004 följande

1. Liljeholmens stadsdelsnämnd godkänner yttrandet och översänder det samma till kommunstyrelsen.
2. Liljeholmens stadsdelsnämnd uttalar särskilt att övergångsregler måste förlängas och omfatta 4 år för att förslaget skall vara genomfört. Ingen stadsdelsnämnd skall därmed behöva förlora mer än 10% per år på omfördelning.

Reservation anfördes av vice ordföranden *Magnus Hellström*, ledamoten *Anne Wompa* och tjänstgörande ersättaren *Anita Schneider* (alla m), bilaga 1.

Reservation anfördes av ledamöterna *Karin Berggren* och *Elisabet Abelsson* (båda fp) samt ledamoten *Andreas Stureson* (kd) enligt följande lydelse.

Att som svar på remissen överlämna förvaltningens förslag utan eget ställningstagande.

Liljeholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 3 september 2004 är i huvudsak av följande lydelse.

Det är inte acceptabelt att stora resurser fördelas utifrån ett system som påverkas av stadsdelsnämndernas egna beslut. Förvaltningen anser därför att det nu framlagda förslaget till fördelning av det fasta anslaget är en förbättring jämfört med nu gällande system.

De variabler som vägs in i förslaget är enligt utredarna opåverkbara av beslut i biståndsbedömningen. Förvaltningen ställer sig dock tveksam till om andelen personer med handikappersättning skall ges en viktning om hela 50% vid resursfördelningen, då denna variabel sannolikt beskriver en grupp i samhället med tyngre och mer bestående funktionshinder. Inom det fasta anslaget ryms bland annat beslut om mer eller mindre tillfälliga insatser enligt socialtjänstlagen, som oftast riktar sig till personer som inte har rätt till handikappersättning. Av denna anledning borde variablerna i det fasta anslaget kompletteras med en befolkningsskatt såsom antal personer 18-65 år. Beträffande övriga föreslagna variabler utgår förvaltningen från den statistik som inhämtas, i huvudsak från försäkringskassan, stämmer.

I arbetsgruppens förslag framgår heller inte vilka avvägningar som lett fram till den föreslagna viktningen mellan de fyra variablerna, d v s att andelen personer med handikappersättning ska styra 50% av anslaget, andelen personer med vårdbidrag 10%, andelen personer med LASS-ersättning 20% och andelen personer med färdtjänst 20%. Med hänsyn till att det nuvarande systemet är kostnadsdrivande och att intentionen med en annan resursfördelning är att ge stimulans för ett önskvärt beteende utan suboptimering, bör tanken bakom viktningen tydliggöras. En grundläggande förutsättning för resursfördelningens trovärdighet är att systemet gör begripligt även för dem som fattar beslut på individnivå.

Förvaltningen delar utredningens uppfattning att stora skillnader i beviljade timmar för personlig assistans kan förklaras med skillnader i arbetssätt, och att det sannolikt går att minska kostnaderna genom ett metodiskt arbetssätt. Konsultföretaget Ernst & Young har i sin studie visat att detta går att göra relativt snabbt. Hur snabbt det kan ske beror dock på utgångspunkten. Liljeholmens stadsdelsnämnd har redan idag ett mycket stort underskott i budgeten för omsorg om funktionshindrade (7,3 mkr enligt månadsuppföljning). Underskottet avser i allt väsentligt kostnader som ryms inom det fasta anslaget. Med det nya förslaget till resursfördelning skulle stadsdelsnämnden förlora ytterligare 9,1 mkr. De övergångsregler som föreslås ger en minskning med 4,6 mkr per år under två budgetår. Lagt till det rådande budgetunderskottet är även denna förändring alltför dramatisk. Förvaltningen vidtar kraftfulla åtgärder för att minska kostnaderna, bland annat genom att i grunden ompröva en alltför generös tolkning av stadens riktlinjer, minska biståndsbedömarnas beslutanderätt genom ändrad delegation och intensifiera samarbetet med försäkringskassan. Övergångsreglerna ger ändå inte det utrymme för omställning som krävs. Om en så snabb omställning ens är möjlig kommer den att medföra mycket kännbara och oönskade konsekvenser för enskilda

individer. Förvaltningen ser därför att minskningen av anslaget slås ut fyra år istället för två.

Förvaltningen invänder också emot att det fasta anslaget rycks ut från sitt sammanhang i hela resursfördelningen till omsorg om funktionshindrade. Förändringar i systemet är angelägna men bör ske samtidigt för hela ansvarsområdet. Arbetsgruppen har nu valt att lyfta ut det fasta anslaget och där föreslå förändringar redan inför 2005, och fortsätta utredningsarbetet för de prestationsbaserade verksamheterna med ambitionen att föreslå ett system för dessa till år 2006. Förvaltningen anser att samtliga anslag bör förändras samtidigt. Det bör också påpekas att det fasta anslaget på lång tid inte har uppräknats i takt med kostnadsökningar för de insatser som skall finansieras.

Slutligen anser förvaltningen det vara orimligt med en så anmärkningsvärt kort remisstid för ett så avgörande ärende som detta. Förvaltningen mottog remissen den 31 augusti 2004 och svaret skall vara Socialroteln och KF/KS kansli den 24 september. Liljeholmens stadsdelsnämnd har sitt beslutssammanträde den 23 september. Som utredningen påpekar, medför det föreslagna fördelningssystemet en icke obetydlig omfördelning mellan stadsdelsnämnderna. Konsekvenserna av en sådan omfördelning får inte bagatelliseras, utan stadsdelsnämnderna måste få tid för analys, vilket här inte har givits.

Maria-Gamla stans stadsdelsnämnd beslöt den 23 september 2004 följande

1. Nämnden överlämnar och i huvudsak åberopar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Nämnden anför därutöver följande.

Vår stadsdelsnämnd har den största omsorgen om funktionshindrade i hela Stockholm.

Redan från början av införandet av stadsdelsnämnder har det varit problematiskt med ekonomin. Handikapporganisationerna har sänt skrivelser om försämringar av omsorgen. Vi upplever en resursbrist som måste lösas med mer resurser och att strukturerna för handikappomsorgen ses över liksom stadens egna riktlinjer.

Reservation anfördes av vice ordföranden *Pär Hommerberg* (fp), ledamöterna *Maj-Britt Åkesson* (fp), *Michael Schartau* (m), *Gunnel Laufke* (m), *Sonja Gräns* (m) samt *Torbjörn Andring* (kd) till förmån för eget förslag till beslut att överlämna ärendet utan eget ställningstagande.

Maria-Gamla stans stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 7 september 2004 är i huvudsak av följande lydelse.

Förvaltningen ställer sig i huvudsak bakom stadsledningskontorets förslag till förändring av resursfördelningssystemet för det fasta anslaget.

I förslaget ersätts antal beviljade timmar för hemtjänst enligt SoL och personlig assistans enligt LSS med andelen personer med assistansersättning enligt LASS och andelen personer med färdtjänst. Att resursfördelningen styrs av faktorer som inte kan påverkas genom beslut av stadsdelsnämnden bör garantera en rättvisare fördelning av stadens resurser.

Förslaget ger på ett bättre sätt än nuvarande system drivkraft till ett arbetssätt i enlighet med lagstiftning och riktlinjer i stället för att fokus läggs på att maximera den egna stadsdelens resurstilldelning. Detta bör vara till fördel för den enskilde.

För Maria-Gamla stans stadsdelsnämnd medför förslaget en minskat anslag med 2,8 mkr för år 2005 jämfört med år 2004. Med nuvarande fördelningssystem kommer stadsdelen att få ett minskat anslag med ca 10 mkr. Detta beroende på att stadsdelens beviljade timmar enligt SoL och LSS > 90 per månad minskat från 9625 timmar för år 2003 till ca 4300 timmar för år 2004. Minskningen kan härledas till det förändrade arbetssätt som tillämpats på enheten för omsorg om funktionshindrade sedan mätningstillfället år 2003.

I förslaget föreslås resursfördelningen för avlösarservice fördelas enligt nuvarande system, dvs. efter antal beviljade timmar. Förvaltningen anser att även resurserna för avlösarservice ska fördelas efter generella variabler. Att ha kvar nuvarande system är kostnadsdrivande för staden.

Stadsledningskontoret gör bedömningen att det särskilda anslaget inte behöver bli föremål för någon översyn. Anslaget ska bl.a. täcka kostnader för boendeservice. Förvaltningen anser att anslaget avseende boendeservice ska utgå eftersom boendeservice sedan LSS och LASS trädde ikraft 1994 jämställs med övrigt ordinärt boende.

Norrmalms stadsdelsnämnd beslöt den 23 september 2004 att överlämna och åberopa tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av ledamoten *Gunilla Reuterskiöld m.fl.* (fp), ledamoten *Sebastian Cederschiöld m.fl.* (m) och ledamoten *Anders Broberg* (kd) enligt följande lydelse.

Vi anser att stadsdelsnämnden skulle ha beslutat att överlämna ärendet utan eget ställningstagande.

Norrmalms stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 6 september 2004 är i huvudsak av följande lydelse.

Förvaltningen vill framhålla att de medel stadsdelsnämnderna tilldelas för insatser inom omsorg om funktionshindrade inte täcker de faktiska kostnaderna, d.v.s. verksamhetsområdet är totalt sett underfinansierat. Vad gäller Norrmalms stadsdelsnämnd redovisades år 2003 ett underskott på närmare 13 mnkr och för innevarande år prognosticeras ett underskott på sammanlagt ca 9 mnkr. Även för andra stadsdelsnämnder är situationen likartad. Exempelvis kan nämnas att stadsdelsnämnderna i tertialrapport 1 sammantaget redovisade ett prognosticerat underskott på 46 mnkr.

Vad gäller det resursfördelningssystem som för närvarande tillämpas delar förvaltningen den uppfattning som framförts från flera håll om att systemet kan utnyttjas på ett sätt som är kostnadsdrivande. Det är därför positivt att man nu föreslår ett system som grundar sig på variabler som inte bedöms kunna påverkas av stadsdelsnämndernas beslut.

Förvaltningen vill dock påpeka att även det nu föreslagna resursfördelningssystemet ger utrymme för att det stadsdelsnämnderna emellan kan uppstå skillnader i medelstilldelning som inte kan förklaras utifrån skilda behov utan beror på att exempelvis olika försäkringskassor gör olika bedömningar av den enskildes behov.

Förvaltningen är positiv till förslaget om att övergångsregler införs för de stadsdelsnämnder som med det föreslagna systemet drabbas av stora förändringar vad gäller tilldelning av medel.

Det är bra att den arbetsgrupp som tagit fram förslaget till nytt resursfördelningssystem för det *fasta* anslaget också berört frågan om det *prestationsrelaterade* anslaget och att arbetet med hur detta anslag ska fördelas föreslås fortsätta. Förvaltningen anser, i likhet med vad som framförts i arbetsgruppen, att de högsta omsorgsnivåerna vad gäller gruppboende borde delas upp. Detta gäller särskilt omsorgsnivå 15 som upplevs omfatta ett alltför stort tidsintervall.

Vad gäller det *särskilda* anslaget delar förvaltningen arbetsgruppens bedömning om att det i dagsläget inte finns behov av någon översyn.

Rinkeby stadsdelsnämnd beslöt den 23 september 2004 följande

1. Stadsdelsnämnden godkänner förvaltningens remissvar avseende översyn av resursfördelningssystem för omsorg om personer med funktionshinder.
2. Stadsdelsnämnden hemställer hos Kommunstyrelsen om att till Kommunfullmäktige föreslå
 - att hela genomförandet av en förändrad resursfördelning framflyttas till år 2006, så att en djupare analys av effekterna kan göras och så att även effekterna av en förändring av de prestationsinriktade delarna kan vägas in

- att övergångsreglerna föreslås gälla till år 2008.

Reservation anfördes av *Kerstin Gustavsson m.fl.* (m) och *Dikram Dison* (kd) som yrkade att stadsdelsnämnden skulle överlämna utlåtandet utan eget ställningstagande.

Reservation anfördes av *Victor Flores m.fl.* (fp), bilaga 1.

Rinkeby stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 6 september 2004 är i huvudsak av följande lydelse.

Remisstiden för ärendet har varit kort och har inte gett tillräckligt utrymme för en djupare analys och inte heller gjort det möjligt för intresseorganisationer eller handikappråd att sätta sig in i frågan. Med anledning av de stora konsekvenser förslaget får, vill dock förvaltningen komplettera förslaget med relevanta frågeställningar och synpunkter.

Förvaltningen vill framhålla att den delar stadens oro för kostnadsökningen inom omsorgen om personer med funktionshinder. Vidare ser förvaltningen också positivt på principen om att resursfördelningssystemet i största möjliga mån inte ska påverkas av de beslut som fattas av de som är beroende av systemet. Det är allvarligt om systemet uppmuntrar till att besluten anpassas till fördelningssystemet istället för att spegla de enskilda individernas och områdets verkliga behov.

I likhet med arbetsgruppen anser förvaltningen, att ett bättre samarbete med Försäkringskassan kan vidareutveckla metoderna till gagn för brukarna och som en väg att skapa effektiviseringar.

Ernst & Youngs anser att en ny fördelningsmodell ska ”ge likvärdiga förutsättningar för stadsdelsnämnderna att tillhandahålla det bistånd som individen har rätt till” och ”att det ska finnas ett klart och tydligt samband mellan de kriterier som används och det behov som de avser att mäta (transparens)”.

Förvaltningen är dock inte övertygad om att förslaget till nytt fördelningssystem kommer att innebära likvärdiga förutsättningar för stadsdelsnämnderna och anser att sambandet mellan kriterier och de behov de avser att mäta bör tydliggöras.

Proportionen mellan personer med vårdbidrag och bistånd enligt SoL/LSS och proportionen mellan personer med handikappersättning och bistånd enligt SoL/LSS borde visa större överensstämmelse även i Rinkeby. Av arbetsgruppens utredning framkommer inte om föreslagen minskning av tilldelning av det fasta anslaget för övriga berörda stadsdelar, grundar sig på liknande resultat i jämförelsen mellan personer med handikappersättning respektive bistånd enligt SoL/LSS eller om det vid dessa stadsdelar finns andra förklaringar. Det finns anledning att undersöka om det finns strukturella skillnader mellan de stadsdelar där det råder bra överensstämmelse och där det inte gör det.

Förvaltningen hade därför gärna sett att rekommendationen från Ernst & Young hade följts av arbetsgruppen, så att den föreslagna resursfördelningen utifrån stadsdelsnämndens andel med handikappersättning och vårdbidrag hade analyseras vidare och eventuellt kompletterats.

Arbetsgruppen har lagt in "Färdtjänst" som en ny variabel som alltså ska vara opåverkbar av den som fattar beslut. I sammanhanget vill förvaltningen påpeka att utredningen om behov av färdtjänst utförs av handläggare inom handikappomsorgen och föreläggs Legitimeringsnämnden. Förvaltningen ifrågasätter därför om den nya variabeln verkligen är opåverkbar eller relevant.

Förvaltningen anser att frågan om varför andelen av stadsdelarnas befolkning som uppbär någon av ersättningarna handikappersättning, vårdbidrag eller LASS inte är bättre relaterade till det totala antalet personer med dessa ersättningar i förhållande till stadens befolkning. Det väcker frågor huruvida det finns en likhet i bedömningarna vid de olika Försäkringskassorna. (Se även bilaga 2 i stadens översyn och bilaga 2 i förvaltningens tjänsteutlåtande.)

En kompletterande variabel, som enligt förvaltningen borde ha uppmärksamats i utredningen är antal personer mellan 18-65 år i stadsdelen. I förslaget finns ingen variabel som tar hänsyn till denna åldersgrupps behov av t ex hemtjänstinsatser.

Förvaltningen menar att träffsäkerheten för de fyra variabelerna är för dålig och inte motsvarar verkligheten. En så drastisk förändring av budgeten, där betydelsen blir så stor av att 50 % av det fasta anslaget (och i Rinkeby 57 % av den fasta delen i den anslagsgrundade budgeten) grundas på endast en variabel och där skillnaderna mellan stadsdelarna avseende målgruppen inte har analyserats vidare, uppfattas som orimlig.

Kriterier som befolkningsstruktur, inkomstnivå, ohälsotal och liknande brukar användas som variabler som inte går att manipulera. Vanligtvis brukar Rinkeby ligga högt upp på listan för ohälsotal i staden. Det synes märkligt att detta inte får *något* genomslag när det gäller handikappomsorgens verksamhet och det borde rimligtvis ha medfört att arbetsgruppen hade försökt göra ytterligare analyser och letat efter tillförlitliga förklaringsmodeller. Förvaltningen menar att det hade varit trovärdigare att fördela anslagen utifrån opåverkbara variabler som speglar den faktiska hälsosituationen i stadsdelarna

Även om förslaget endast avser den fasta delen av fördelningssystemet, så tar arbetsgruppen också upp de problem som finns med de prestationsrelaterade anslagen. Förvaltningen delar de synpunkter som där förs fram och vill understryka att det är sannolikt att en ännu större kostnadseffektivitet kan uppnås genom en förbättring av kriterierna för denna del av resursfördelningen. Arbetsgruppen anger t ex att det bör ske ett fortsatt utredningsarbete när det gäller den dagliga verksamheten för funktionshindrade. Den verksamheten utgör (förutom gruppboenden) den största kostnaden för staden.

Förvaltningens förslag

Förvaltningen föreslår att stadsdelsnämnden godkänner förvaltningens remissvar.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår förvaltningen också att stadsdelsnämnden hemställer hos Kommunstyrelsen om att de föreslår till Kommunfullmäktige

- att i första hand hela genomförandet av en förändrad resursfördelning flyttas fram till år 2006, så att en djupare analys av effekterna kan göras och så att även effekterna av en förändring av de prestationsinriktade delarna kan vägas in
- att i andra hand övergångsreglerna föreslås gälla i fyra år – det vill säga till och med år 2008.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd beslöt den 23 september 2004 att överlämna och återropa tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Skarpnäcks stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den är i huvudsak av följande lydelse.

Förvaltningen delar utredningens resonemang och slutsatser och stödjer förslaget till beslut.

Förvaltningen vill i detta sammanhang framföra att det fasta anslaget idag inte täcker inte de verkliga kostnaderna för de insatser som omfattas av anslaget. Kundvalsmodellen med centralt fastställda priser har varit kostnadsdrivande, särskilt avseende ledsagning och avlösarservice, där kostnaderna för Skarpnäck ökat med ca 70% sedan kundvalsmodellens införande.

Om förslaget genomförs blir den ekonomiska effekten för Skarpnäcks del en minskning med 2,9 mnkr i förhållande till budget 2004. Detta ska dock ses mot bakgrund av att antalet beviljade timmar just vid det mättillfälle som utgjorde grunden för medelstilldelningen var ovanligt högt. Sett över tid överensstämmer den föreslagna tilldelningen i stort sett med faktiska behov i den del som avser personliga assistenter och hemtjänst (över 90 timmar).

Skärholmens stadsdelsnämnd beslöt den 23 september 2004 att

1. godkänna förvaltningens remissvar avseende översyn av resursfördelningssystem för omsorg om personer med funktionshinder.
2. hemställa hos Kommunstyrelsen om att till Kommunfullmäktige föreslå
 - att ställa sig bakom stadsledningskontorets förslag till beslut gällande resursfördelningssystem för omsorg om personer med fysiska funktionshinder.

Skärholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 16 september 2004 är i huvudsak av följande lydelse.

Förvaltningen ställer sig positiv till förslaget där resursfördelningen sker utifrån variabler som inte är beroende av beslut fattade i stadsdelsnämnden och som mäter behovet av insatser av denna typ för personer med funktionshinder.

Det är också positivt att den förändring som föreslagits om att ersättningen för de 20 första LASS-timmarna i veckan som stadsdelsnämnderna betalar till försäkringskassan får en tilldelning som är i nivå med förvaltningens kostnader. Förutsättningen för detta finns nu när regeringen beslutar om LASS-ersättningens nivå redan före sommaren.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd beslöt den 23 september 2004 att överlämna och återropa tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av vice ordföranden *Ann-Katrin Åslund* (fp), ledamöterna *Madeleine Jacobsson* (m), *Christer Grunder* (m), *Bengt Porseby* (fp), *Markku Sirviö* (m) samt tjänstgörande ersättaren *Uno Gustin* (kd) enligt följande.

Vi reserverar oss mot beslutet då vi yrkat att nämnden skulle lämna ärendet utan eget ställningstagande.

Spånga-Tensta stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 6 september 2004 är i huvudsak av följande lydelse.

Förvaltningen ser inte hur det nya resurssystemet ska kunna tillämpas utan att resurser måste föras över från andra områden för att täcka underskott inom omsorgen av funktionshindrade. Det är svårt att finna ett system som är helt rättvist men det nya förslaget ser förvaltningen som en försämring. Det är också svårt att till fullo veta vad de stora skillnaderna i kostnader över stan beror på. I många utredningar finns det en tendens att "skylla" på handläggningen utan att det finns klara bevis på att det är där felet ligger. Det skulle också kunna bero på olika befolkningssammansättningar. Det är sannolikt så att det är färre i befolkningsgruppen nya svenskar som känner till och söker de bidrag som ska ligga till grund för fördelningen av resurser. Det kan också vara så att försäkringskassans olika kontor har olika policy vid beslut om exempelvis LASS och handikappersättning.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd har ända sedan 1997 arbetat intensivt med att minska kostnaderna för omsorgen för funktionshindrade utan att lyckats. Idag överförs medel från övriga områden för att täcka underskott inom omsorgen av funktionshind-

rade. Med det nya systemet måste nämnden sannolikt föra över ytterligare resurser till området.

För Spånga-Tensta stadsdelsnämnd innebär det nya fördelningssystemet avsevärt mindre resurser. Utan de förslagna övergångsreglerna skulle stadsdelen förlora cirka 10 mkr. Med övergångsreglerna stannar sänkningen av anslaget på cirka 6 mkr. Trots det kommer de nya reglerna att ge stora påfrestningar på arbetet. Handläggningen har under senare år förfinats och de beslut som fattas är ordentligt underbyggda. Det kommer att bli svårt att sänka kostnaderna med så mycket som det nya resursfördelningssystemet kräver.

Förvaltningen föreslår därför att en längre övergångstid än två år införs. Exempelvis skulle en övergångstid på fem år kunna tillämpas. Då skulle också förvaltningen kunna få tid att se till att alla de som inte sökt handikappersättning men är berättigade faktiskt ansöker om ersättning.

Vantörs stadsdelsnämnd beslöt den 23 september 2004 att överlämna och återropa tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Vantörs stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 6 september 2004 är i huvudsak av följande lydelse.

Vantörs stadsdelsförvaltning är positiv till det grundläggande kravet som resursfördelningssystemet föreslås utgå från, dvs. att systemet inte ska påverkas direkt av de beslut som fattas av dem som är beroende av systemet. Ett system som är avhängigt av stadsdelsnämndernas beslut riskerar att påverka dessa beslut, vilket kan missgynna både brukarna och de stadsdelsnämnder som inte anpassar sig efter de incitament som systemet skapar. Förvaltningen anser också att det är positivt att man fortsätter att se över det prestationsrelaterade anslaget.

Förvaltningen finner dock det oklart i vilken av systemets fyra delar (i andel personer med LASS-ersättning, i andel personer med handikappersättning, i andel personer med vårdbidrag eller i andel personer med färdtjänst) som fördelning efter antal avlösartimmar ingår. Förvaltningen anser också att det i rapporten saknas en motivering till att andelen personer med färdtjänst nu ska ingå i som en variabel i resursfördelningssystemet.

Älvsjö stadsdelsnämnd beslöt den 23 september 2004 att överlämna och återropa tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Älvsjö stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 14 september 2004 är i huvudsak av följande lydelse.

Stadsdelsförvaltningen anser att förslaget till nytt resursfördelningssystem för omsorg om personer med funktionshinder är välkommet. Det är glädjande att det föreslagna systemet innehåller variabler som ska vara opåverkbara av stadsdelsförvaltningarnas beslut vilket rimligen ger ett mer rättvist och ändamålsenligt system än tidigare.

Det är inte helt enkelt att förklara varför antalet beviljade timmar för personlig assistans ökat med 36% på två år. Det är dessutom svårt att motivera varför 47% av det fasta anslaget resurser ska fördelas utifrån stadsdelsnämndernas beslut. Mycket pekar på att ett system som bygger på stadsdelarnas fattade beslut inom ett treårsintervall är kostnadsdrivande och ojämnt. Eftersom det nya systemet för Älvsjös del innebär en ökning av medlen för 2005 och 2006, bör man kunna dra slutsatsen att förvaltningen troligen följt stadens riktlinjer och därmed inte varit lika kostnadsdrivande som genomsnittet av stadsdelar varit i staden.

Det nya resursfördelningssystemets övergångsregel innebär att Älvsjös stadsdelsnämnd för 2005, jämfört med nuvarande system, skulle erhålla en ökning med 2,2 miljoner kronor för stadsdelens omsorg om personer med funktionshinder. I den generella nyckeln för 2006 skulle Älvsjö erhålla 2,3 miljoner kronor mer.

Förvaltningen anser dock att det är svårt att sätta sig in i den nya modellen och dess hållbarhet över tiden. På grund av detta kan det nya systemet behöva följas upp för att på ett så rättvist sätt som möjligt fånga befolkningens behov mellan de enskilda stadsdelsnämnderna.

Östermalms stadsdelsnämnd beslöt den att överlämna och åberopa tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av vice ordföranden *Helena Bonnier m fl* (m), ledamöterna *Claes Fleming m fl* (fp) och *Jan Ulander* (kd) enligt följande lydelse.

Stadsdelsnämnden föreslås besluta att överlämna remissen utan eget ställningstagande.

Östermalms stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 14 september 2004 är i huvudsak av följande lydelse.

Stadsdelförvaltningen bedömer att det föreslagna resursfördelningssystemet stämmer bättre mot verkliga förhållanden än det tidigare. Det föreslagna fördelningssystemet förefaller även att vara tydligare än det föregående.

Kravet på resursfördelningssystemet är att det inte ska kunna påverkas direkt av de beslut som fattas av dem som är beroende av det. Resursfördelningen ska om möjligt utgå från fasta variabler och inte baseras på insatser som stadsdelsförvaltningarna

själva fattar beslut om. Det kan emellertid vara svårt att finna sådana variabler angående hemtjänst och personlig assistens, då dessa ingår i de insatser som åligger stadsdelsförvaltningarna att själva besluta om. Olikheter vid bedömning av behov av hemtjänst och personlig assistens medför att det uppstår olikheter mellan stadsdelarna.

Hemtjänst enligt SoL och personlig assistans ersätts av andelen personer med LASS-ersättning samt andelen personer med färdtjänst, vilket beslutas av Försäkringskassan. Sannolikt medför detta att olikheter mellan stadsdelarna upphör.

I ärendet framgår att det föreslagna systemet kommer att ge mer medel till Östermalms stadsdelsnämnd. Stadsdelsförvaltningen följer de riktlinjer och mätinstrument som staden fastställt. Resurstilldelning som är kopplad till variabler som en förvaltning själv kan påverka riskerar att medföra en kostnadsökning om beslut om insatser är generösare än de givna riktlinjerna.

I förslaget föreslås att beräkningsvariablerna hemtjänst och LSS-assistans över 90 timmar byts ut mot två nya; andelen personer med LASS-ersättning och färdtjänst. Det framgår inte av ärendet varför de valt just dessa beräkningsvariabler. De största utgifterna för stadsdelsförvaltningen, utöver de prestationsrelaterade verksamheterna, är sjukhem och hemtjänst. Dessa verksamheter står i nuvarande prognos för 11,6 mnkr av de 18,9 mnkr av det fasta anslaget stadsdelsförvaltningen erhållit för 2004.

Sjukhemsplaceringar är den verksamhet som förefaller mest underfinansierad och medför stora kostnader. Kostnader för sjukhemsplaceringar är svåra att förutse då behovet kan uppstå när som helst. Det finns inte heller några placerings- eller behandlingsalternativ. Sjukhemsplaceringar står därmed för höga kostnader som är svåra att prognosticera. De föreslagna beräkningsvariablerna LASS-ersättning och färdtjänst samvarierar inte med sjukhemskostnader.

Kostnaden för hemtjänst har ökat markant under de senaste åren och det framgår inte klart om de föreslagna beräkningsvariablerna följer behovet av hemtjänstinsatser.

En stor del av budget för personer med fysiska funktionshinder utgörs av köp av externa vårdplatser, inom Östermalms stadsdelsförvaltning. Den externa prisökningen har varit drygt 3 % per år, de senaste åren, samtidigt som schablonerna varit oförändrade.

Stadsdelsnämnden bör erhålla samma ersättning, 198 kr per timme, för hemtjänst och avlösare som för personlig assistens.

Det nya systemet föreslås baseras på antal personer med färdtjänst, vilket är fler än de som söker handikappersättning och vårdbidrag.

Det prestationsrelaterade anslaget bör, i enlighet med förslaget, utredas vidare. Det är framförallt viktigt att se över anslaget för de högre insatsnivåerna samt vad det är som kostar och varför anslaget inte räcker till, i första hand i de lägre insatsnivåerna. Det prestationsbaserade anslaget måste ha en sådan nivå att de täcker kostnaderna för insatserna, så att de inte medför ökande underskott för varje beslutad och genomförd insats.

Kompetensöverföring avseende arbetsmetoder, effektivitet av biståndsberedning bör initieras från kommunstyrelsen i syfte att skapa likvärdig beredning över staden och möjliggöra ett bättre resursutnyttjande till bibehållen eller ökad kvalitet.

Kommunstyrelsens handikappråd beslöt den 27 oktober 2004 att överlämna följande yttrande.

Kommunstyrelsens handikappråd har fått för yttrande rubricerade förslag. Det gäller endast den del av resursfördelningssystemet som avser det fasta anslaget. Översynsarbetet ska fortsätta. Det bedrivs i en arbetsgrupp med företrädare för socialtjänstförvaltningen, stads-ledningskontoret, utrednings- och statistikkontoret (USK) samt stadsdelsförvaltningarna i Bromma, Katarina-Sofia, Skarpnäck och Farsta.

Vi vill lämna följande synpunkter.

Handikapprådets delaktighet

Inledningsvis måste vi uttrycka vårt missnöje med att vi har underställts ett i huvudsak färdigt förslag. Det är omöjligt för oss att i detta sena skede lämna några detaljerade synpunkter på resursfördelningssystemets uppbyggnad. Vi har vid upprepade tillfällen framhållit att rådet måste ges möjligheter att delta i utredningsarbeten som har handikappaspekter. Vi förutsätter att så blir fallet i den del av utredningsarbetet som återstår.

Variabler i fördelningssystemet

Arbetsgruppen har föreslagit att följande variabler får styra fördelningen:

- andelen personer med handikappersättning (50 %)
- andelen personer med vårdbidrag (10 %)
- andelen personer med LASS-ersättning (20 %)
- andelen personer med färdtjänst (20 %)

Uppgifterna inom parentes avser den vikt som respektive variabel föreslås ges vid fördelningen. Några motiv för viktningen anges inte i tjänsteutlåtandet.

Vi föreslår att man provar att föra in också andelen lönebidragstagare som en variabel i fördelningssystemet, innan förslaget underställs politiskt beslut. Variabeln kan förslagsvis vägas in genom en motsvarande minskning av vikten för andelen personer med färdtjänst.

Vikten av uppföljning och utvärdering

Det framgår av de stadsdelsvis redovisade effekterna att konsekvenserna blir mycket olika; i ett fall leder förslaget till en 57-procentig minskning av resurstilldelningen, i ett fall till en 40-procentig och i ett fall till en 35-procentig. Det är dramatiska förändringar i en situation då ekonomin redan är hård trängd. Vi anser det nödvändigt att staden gör en uppföljning av effekterna när ändringarna är genomförda och också en utvärdering av vilka konsekvenser det har fått för enskilda personer som är beroende av kommunens insatser enligt SoL och LSS.

Övergångsregler

Med anledning av de för några stadsdelar stora förändringarna anser vi att en ettårig övergångstid är för kort. Vi yrkar att förändringarna fördelas över minst två år.

Ärendet ”Redovisning av placeringar på icke LSS-godkända verksamheter” har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande av den 15 september 2004 är i huvudsak av följande lydelse.

Staden skall erbjuda funktionshindrade fullvärdiga boenden i enlighet med kriterierna i LSS. Resursfördelningssystemet inom omsorg om funktionshindrade ersätter nämnderna genom omsorgsnivåbaserad schablonersättning för de funktionshindrade som tillhör LSS personkrets 1 och 2 boende hos enskilda utförare som har LSS-tillstånd. Länsstyrelsen beviljar LSS-tillstånd till enskilda utförare efter vissa kriterier. LSS-tillstånd krävs inte i stadens egna verksamheter. I de fall den enskilda utföraren saknar LSS-tillstånd får nämnderna finansiera boendet inom det fasta anslaget i resursfördelningssystemet. Detta har betraktats som ett viktigt incitament för nämnderna att hitta ett fullvärdigt boende för den funktionshindrade. Stadsledningskontoret anser att konsekvenserna av denna regel bör utredas i den fortsatta översynen av resterande delar av resursfördelningssystemet för omsorg om funktionshindrade.

Stadsdelsnämndernas kostnader för placeringar hos enskilda utförare utan LSS-tillstånd uppgick år 2002 till ca 35 mnkr och år 2003 till ca 31 mnkr. Anledning till dessa placeringar anges av stadsdelsnämnderna oftast vara bristen och avsaknaden av specialiserade platser i stadens egna verksamheter. I staden är det fortfarande stort behov av platser i gruppboendestäder för personer med t.ex. hjärnskada eller Asperger. Stadsledningskontoret vill därför poängtera vikten av att samtliga stadsdelsnämnder tar sitt ansvar och fortsätter med planering och utbyggnad av platser i gruppboendestäder för personer med olika funktionshinder. Stadsledningskontoret anser att placeringar hos enskilda utförare utan LSS-tillstånd bör betraktas som tillfälliga och nämnderna bör i möjligaste mån vidta åtgärder för att hitta fullvärdiga boende för dessa personer t.ex. genom utbyggnaden av gruppboendestäder.

RESERVATIONER M M

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd

Reservationen av ledamot Helen Jäderlund Eckardt m fl (fp) är av följande lydelse.

Vi reserverar oss mot beslutet då vi yrkade att nämnden skulle besluta följande:

1. Hemställa till kommunstyrelsen om tillräckliga medel gällande socialpsykiatrin och att ett rättvisare fördelningssystem med korrekt ekonomiska incitament snarast tas fram.
2. Därutöver anföra

Hässelby-Vällingby är den stadsdel i Stockholm som har störst andel psykiskt funktionshindrade bl.a. p.g.a. närheten till gamla Beckomberga sjukhus. Fördelningen av medel till stadsdelsnämnderna för socialpsykiatri bygger till stor del på statistik från landstinget rörande slutenvård och öppenvård. Därmed tas inte hänsyn till de människor som är medicinskt färdigbehandlade, varför inte nämndens totala kostnader för bl.a. boendestöd, gruppboende, sysselsättning och placeringar beaktas. Härigenom inträffar det paradoxala att nämndens ansträngningar för att uppfylla de behov som uttrycks i stadens policydokument leder till en minskad resursfördelning.

Mot denna bakgrund anser Folkpartiet liberalerna att stadsdelen bör kompenseras från staden centralt och de i fördelningssystemet ingående variablerna snarast bör ses över. hela den aktuella populationen bör beaktas och rätt ekonomiska incitament bör ingå. Idag tas det inte hänsyn till de stora behov som finns i omedelbar närhet till f.d. stora mentalsjukhus och hos nämnder som byggt ut sin heldygnsomsorg. Det skulle också underlätta om separata fördelningsnycklar skapas gällande medel för vuxenvården inom individ- och familjeomsorgen och socialpsykiatrin.

Reservationen av vice ordförande Fredrik Wallén (kd) är av följande lydelse.

Vi reserverar oss mot beslutet då vi yrkade att nämnden skulle besluta följande:

Hemställa till kommunstyrelsen om tillräckliga medel gällande socialpsykiatrin och att ett rättvisare fördelningssystem med korrekt ekonomiska incitament snarast tas fram.

Liljeholmens stadsdelsnämnd

Reservationen av vice ordföranden Magnus Hellström, ledamoten Anne Wompa och tjänstgörande ersättaren Anita Schneider (alla m) är av följande lydelse.

Att i huvudsak bifalla förvaltningens förslag till beslut.

Att därutöver anföra följande:

Vi känner en väldigt stor oro över de nedskärningar som majoriteten sakta men säkert genomför inom omsorgen av våra funktionshindrade. Risker är överhängande att våra funktionshindrade inte får sina behov tillgodosedda. Liljeholmens en gång i tiden så stolta och vägledande handikappomsorg är snart ett minne blott.

Vi anser att det viktigaste är att funktionshindrade får den hjälp och stöd som behövs, och därför är det enda vettiga att centralisera ansvaret för handikappomsorgen till en gemensam förvaltning för hela Stockholms stad. En gemensam förvaltning skulle ha helt andra marginaler och resurser att tillgodose funktionshindrades behov än en liten stadsdelsnämnd. En gemensam förvaltning skulle dessutom kunna göra stora samordningsvinster, vilket skulle ge en billigare byråkrati och mer pengar till omsorgen.

Rinkeby stadsdelsnämnd

Reservationen av Victor Flores m.fl. (fp) är av följande lydelse.

Förslag till beslut

1. Hemställa till kommunstyrelsen att återkomma med en analys av vilka konsekvenser ett schabloniserat resursfördelningssystem skulle få för särskoleverksamheterna.
2. Därutöver anföra

Socialdemokraterna har under de senaste åren visat en stor motvilja mot särskolan. Bl a genom kraftiga nedskärningar i särskoleverksamheten i Stockholm och genom den av regeringen tillsatta Carlbeckkommittén vars syfte är att lägga ned särskolan. En övergång till ett schabloniserat resursfördelningssystem för särskoleverksamheten i Stockholms stad får inte leda till nya kraftiga nedskärningar. Därför behövs en tydlig analys vilka konsekvenser ett schabloniserat resursfördelningssystem skulle få för barnen och ungdomarna inom särskoleverksamheten innan ställning kan tas.

Stadsledningskontorets förslag till ny resursfördelning för fast anslag

Arbetsgruppen har strävat efter att få så aktuell statistik som möjligt och det har också nu visat sig vara möjligt att få fram färskare uppgifter. Jämförelser mellan att använda ett snitt för de tre mest aktuella åren och att hämta uppgifterna från det mest aktuella året har gjorts och skillnaderna har varit små. Arbetsgruppen föreslår därför att endast uppgifter från ett år skall användas och att det självfallet skall vara en så aktuell uppgift som möjligt.

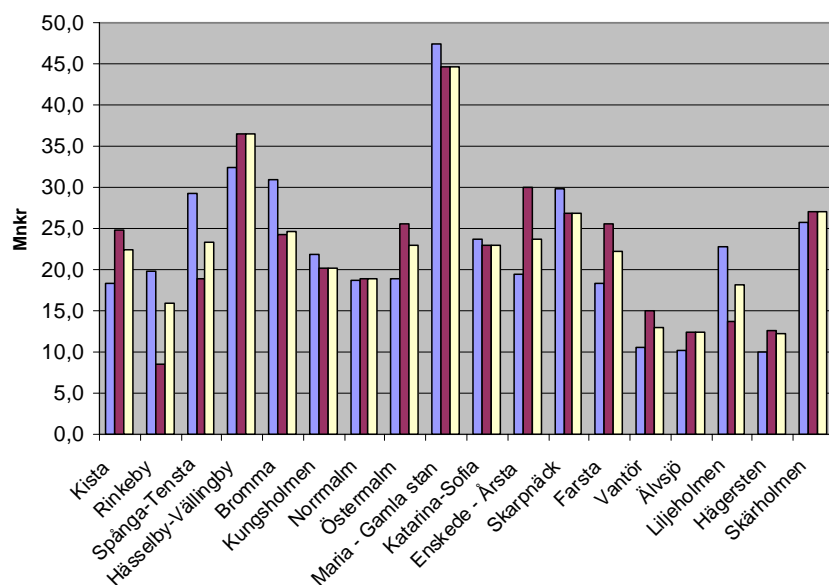
Arbetsgruppen föreslår att följande variabler skall styra fördelningen av resurserna:

1. Andelen personer med handikappersättning föreslås, i likhet med i nu gällande system, styra fördelningen av 50 % av hela stödet. För 2005 kan uppgifter från 2002 användas. I framtiden kan ännu mer aktuell statistik fås från Riksförsäkringsverket.
2. Andelen personer med vårdbidrag föreslås, i likhet med i nu gällande system, styra fördelningen av 10 % av hela stödet. För 2005 kan uppgifter från 2002 användas. I framtiden kan mer aktuell statistik fås från Riksförsäkringsverket.
3. Andelen personer med LASS-ersättning föreslås påverka 20 % av stödet. Mäts under året före det aktuella budgetåret.
4. Andelen personer med färdtjänst föreslås påverka 20 % av stödet och mäts under året före det aktuella budgetåret.

Ett sådant fördelningssystem medför en icke obetydlig omfördelning mellan stadsdelsnämnderna. Denna omfördelning är dock förväntad och erfarenheterna visar att det går att minska kostnaderna relativt snabbt genom ett annat arbetssätt. För några stadsdelsnämnder blir dock förändringen relativt stor varför arbetsgruppen föreslår att det nya systemet inte skall slå igenom fullt ut under det första året. Övergångsregler föreslås därför under det första året, 2005, som innebär att den största sänkningen av anslaget begränsas till 20 %. För att systemet skall vara kostnadsneutralt begränsas ökningen, för de stadsdelsnämnder som tjänar mest på det nya systemet, till högst 22 % under 2005.

I nedanstående diagram visar stapel 1 fördelningen 2004, stapel 2 förslaget 2005 utan övergångsregler och stapel 3 förslaget 2005 med övergångsregler.

Fördelning fasta anslaget



I bifogade tabeller (bilaga 2 och 3) redovisas underlaget för ovanstående diagram.

Resurserna för avlösarservice föreslås även fortsättningsvis fördelas enligt nuvarande system, dvs. efter beviljade timmar. Det finns dock skäl för att också fördela resurserna för avlösarservice efter generella variabler varför även denna verksamhet bör bli föremål för närmare studier.

Det är svårt att finna några enkla mått på förändringar i behovet av de insatser som avses finansieras med det fasta anslaget. De valda variablerna utgör alla indikatorer på behovet av insatser för personer med funktionshinder och förändringar i antalet personer som har dessa insatser utgör därmed en stark indikation på hur behovet av stadens insatser förändras. En analys av dessa förändringar bör årligen göras av stadsledningskontoret och förändringar bör tas hänsyn till i budgeten.

Prestationsrelaterade anslag

Arbetsgruppen föreslår att utredningsarbetet för de prestationsbaserade verksamheterna fortsätter med syfte att finna ett nytt system som kan börja gälla från och med 2006. Trots att inga förändringar föreslås i resursfördelningen för detta anslag har arbetsgruppen bedömt det vara av intresse att kort redogöra för anslagets olika delar.

Den största delen av resurserna för omsorg om funktionshindrade fördelas efter prestation. Prestationsrelaterade anslag utgår inom följande områden: gruppboenden,

daglig verksamhet, familjehem och särskild service för barn och ungdom samt kort-tidshem. Antalet personer med dessa insatser mäts två gånger under året, för närvarande 31 mars och 31 augusti, varefter resurstilldelningen justeras av kommunstyrelsen i samband med tertialrapport 2.

Gruppboenden

Ungefär 850 personer bor i gruppboendestäder. De boende tillhör 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 och dels för att ersätta omoderna gruppboendestäder. Under de kommande åren planeras nya lägenheter i gruppboendestäder för motsvarande 244 mnkr.

Utgångspunkten för resursfördelningen är att de boende delas in i sex nivåer (11-16). Beslut om nivåplacering tas av biståndsbedömaren i stadsdelsförvaltningen. Som stöd för beslutet finns dels en handledning för bedömning av omsorgsnivå som avser alla prestationsrelaterade verksamheter, dels en manual för mätning av insatsnivå.

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

Nivå	Antal boende	Timmar/vecka	Nivåersättning
11	53	0-10	47 800:-/år
12	92	11-20	308 300:-/år
13	198	21-35	456 200:-/år
14	272	36-75	616 500:-/år
15	259	76-140	1 137 500:-/år
16	24	141-	Verklig kostnad

Vid den översyn av resursfördelningen som redovisades i kommunfullmäktige (KF) 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 nivå-förskjutningar som inneburit att en allt högre andel av de boende finns i de höga nivåerna.

Vid de inledande diskussionerna i arbetsgruppen framkom en rad synpunkter och frågor kring resurstilldelningen från stadsdelsnämnderna. Dessa kan i korthet sammanfattas på följande sätt:

- * Vem gör nivågranskningen?
- * Det finns inga incitament för att bygga ut eftersom schablonerna inte täcker kostnaderna.
- * Resurserna/nivåerna täcker bara personalkostnader, inte övriga driftskostnader.

- * Schablonen i de låga nivåerna täcker inte personalkostnader.
- * Det är alltför stora spann i de höga nivåerna. Det skulle vara bättre om nivåerna inom gruppboende; 14 och 15 var uppdelade i tre nivåer.
- * Oklara riktlinjer för bedömning av tid; är det biståndsbedömd eller utförd tid som gäller?
- * Köpta platser kostar mer än nivåersättningen.
- * Skall man mäta tiden eller mäta behovet på något annat sätt. Är det bättre med den s.k. Södertörnsmodellen där man inte direkt i tid mäter hur stort behovet är av olika insatser?
- * Skall man få nivåersättning till alla, inklusive icke LSS-godkända boenden.
- * Stort behov av boende för Asperger, autister och unga hjärnskadade. Hur skall det tillgodoses?
- * Kan man utföra de beviljade timmarna med nuvarande schablonnivåer? Utförs de i verkligheten? Räcker nivåersättningen till nattbemanning, hyra, semester och led-sagning?

Den slutsats som kan dras är 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 är också uppenbart att den biståndsbedömda tiden inte kan utföras med den nuvarande resurstilldelningen. En biståndsbedömning där tiden skulle anpassas till den 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.

Daglig verksamhet

Drygt 1 100 personer deltar i daglig verksamhet.

Utgångspunkten för resursfördelningen är att de boende delas in i sex nivåer (21-26). Beslut om nivåplacering tas av biståndsbedömaren i stadsdelsförvaltningen. Som stöd för beslutet finns dels en handledning för bedömning av omsorgsnivå som avser alla prestationsrelaterade verksamheter, dels en manual för mätning av insatsnivå.

I handledningen sägs följande om nivåbedömningen:

För varje nivå anges omfattningen av personalstödet:

Nivå	Personalstöd
21	Begränsat personalstöd, normalt sett viss kontakt och uppföljning
22	En personal per 4-5 deltagare
23	En personal per 2-3 deltagare
24	Två personal per tre deltagare
25	Deltagaren behöver kontinuerlig hjälp av en personal
26	Deltagaren behöver kontinuerlig hjälp av minst två personal

I nedanstående tabell anges antalet deltagare i de olika nivåerna samt den schablonersättning som utgår under 2004:

Nivå	Antal deltagare	Nivåersättning (schablon)
21	18	47 400
22	218	142 200
23	375	191 800
24	318	259 500
25	258	394 900
26	15	Verklig kostnad

Arbetsgruppen anser att det nuvarande systemet för att fördela resurser till daglig verksamhet inte fungerar på ett acceptabelt sätt. Det ger svaga incitament för resurshushållning och kostnadsnivån är väsentligt högre än den tilldelning av resurser som sker i dagens system. Ett fortsatt utredningsarbete bör ske för att nå ett system som inte har dagens brister.

Familjehem, bostad med särskild service för barn och ungdom samt korttidshem

Även för dessa verksamheter utgår ersättning enligt ett nivåsystem. De brister som finns i dessa system är delvis av samma art som de som gäller gruppboheter och daglig verksamhet.

20 första LASS-timmarna

Stadsdelsnämnderna betalar till försäkringskassan för de första 20 timmarna i veckan för de personer som har assistans med LASS-ersättning. Antalet timmar mäts vid en tidpunkt året före budgetåret och ersättningen ligger sedan fast.

Det har framförts kritik mot detta system för att inte antalet ersatta timmar anpassas till verklig nivå bl.a. med hänvisning till att det helt är försäkringskassans beslut som styr detta. En ytterligare synpunkt på detta system är att tilldelningen i budget har byggts på den nivå som gällde året före det aktuella budgetåret medan stadsdelsnämnderna betalar enligt den nivå som gäller under budgetåret. Förutsättningarna för detta har dock ändrats genom att regeringens beslut om LASS-ersättningens nivå nu skall fattas före sommaren istället för i december.

Det finns dock inte tillräckliga skäl för att anpassa tilldelningen till verkligt utfall, dvs. det antal timmar som försäkringskassan fakturerar bl.a. därför att skillnaderna vanligtvis är små och det innebär att systemet blir mer komplicerat.

Särskilda anslag

Det särskilda anslaget uppgår till knappt 2 % av den totala resursfördelningen. I dagsläget bedöms att det särskilda anslaget inte behöver bli föremål för någon översyn.

Bilaga 3: Sammanfattning av Ernst & Youngs rapport avseende assistans enligt SoL och LLS > 90 timmar.

Sammanfattning av rapport från Ernst & Young avseende assistans enligt SoL och LLS > 90 timmar

Ernst & Young har på uppdrag av projektgruppen för översyn av LSS-verksamheten i Stockholms stad, genomfört en analys med syfte att förklara den skillnad i utfall som uppstår om resursfördelningen till personlig assistans >90 timmar enligt LSS och SoL görs efter generella kriterier istället för efter faktiskt beslutade insatser.

Följande har framkommit i den analys som genomförts:

Stor ökningen av assistans enligt LSS >90 timmar

Omfattningen av insatser främst avseende personlig assistans >90 timmar har ökat kraftigt mellan åren 2002 och 2003 (30 %). Samtidigt är det svårt att finna tillfredsställande förklaringar till vad som motiverar denna ökning. Volymökningen bör dessutom bedömas utifrån det förhållandet att försäkringskassan och stadsdelsnämnderna i huvudsak bör komma fram till en likartad bedömning av assistansbehovet. Avvikelser i förhållande till försäkringskassans bedömningar bör med all sannolikhet förekomma samtidigt som staden dessutom har ett ansvar för tillfälliga utökningar av assistansbehovet. Sammantaget är det dock svårt att föreställa sig att avvikelser och tillfälliga utökningar förväntas vara av den omfattning som redovisas.

Nuvarande resursfördelning är inte effektiv

- De olikheter som framkommit mellan stadsdelsnämnderna och då främst avseende assistansinsatser enligt LSS >90 timmar förklaras till stor del av skillnader i arbetsätt inom ramen för biståndsbedömningen.
- Ett medvetet arbetssätt i enlighet med riktlinjer och lagstiftningens intentioner tillsammans med ett aktivt arbete för att utveckla och förbättra samverkan med försäkringskassan kännetecknar de stadsdelsnämnder som har en begränsad omfattning av assistansinsatser enligt LSS >90 timmar.
- Modellen för resursfördelning är inte ändamålsenlig.
- Den ger inte ett tillräckligt stöd för en rättsenlig och likvärdig biståndsbedömning. Det är uppenbart otillfredsställande att resursfördelningen i sig innebär en risk att olika "normer" för vad som ingår i rätten till bistånd faktiskt kan utvecklas inom staden.
- Kan uppmuntra till suboptimering genom anpassning av besluten efter mättidpunkten.
- En kombination av resursfördelning till behov enligt generella kriterier med individuell fördelning efter faktiska beslut riskerar att i sig bli kostnadsdrivande.

- Den ger inte drivkrafter till en systematisk uppföljning och omprövning av pågående ärenden.
- Det är t o m möjligt för en stadsdelsnämnd att ekonomiskt förlora på att arbeta strikt efter stadens riktlinjer.

Stadsdelsnämnderna kan anpassa sin verksamhet efter förändrade förutsättningar

Ett resursfördelningssystem som i huvudsak fördelar resurser efter faktorer som påverkar behovet av insatser kan naturligtvis innebära nackdelar för de stadsdelsnämnder som har en förhållandevis stor omfattning av insatser som ersätts via den individuella fördelningen (enligt faktiskt beslutade timmar). Samtidigt finns en möjlighet att påverka förutsättningarna vilket bl a framgår av det arbete (projekt) som Enskede-Årsta genomfört och som Maria-Gamla stan håller på att genomföra. Viktiga inslag i dessa projekt har varit:

- Inventering (kartläggning) av samtliga beslut i form av assistans enligt LSS >90 timmar och hemtjänst i assistansliknande former enligt SoL över >90 timmar.
- Bedömning av om annan huvudman bör svara för insatsen.
- Bedömning om insatsen står i överstämmelse med lagstiftarens intentioner och stadens riktlinjer.

Ett genomförande av ett isolerat projekt är med alla sannolikhet inte tillräcklig för att kunna upprätthålla en ändamålsenlig verksamhet över tid. Därutöver är det nödvändigt att också:

- Utveckla, förstärka och underhålla samverkan med försäkringskassan.
- Etablera och upprätthålla ett kvalitetssystem för myndighetsutövningen som säkrar en rättsenlig och likvärdig handläggning i enlighet med lagstiftning och stadens riktlinjer.

Slutsats och förslag

Ernst & Youngs bedömning är att nuvarande modell som fördelar resurser utifrån faktiskt beslutade insatser bör ersättas av en fördelningsmodell som kan ge likvärdiga förutsättningar för stadsdelsnämnderna att tillhandahålla det bistånd som individen har rätt till. Resursfördelningen bör också i sig stimulera till effektivitet genom att ge drivkrafter både till en ändamålsenlig biståndshandläggning och att resurserna används på rätt sätt. Sammantaget talar det för en resursfördelning som tar sin utgångspunkt ifrån kriterier som förklarar behovet av insatserna. De krav som sedan bör riktas mot kriterierna som används för att fördela resurserna är:

- Att det skall finnas ett klart och tydligt samband mellan de kriterier som används och det behov som de avser att mäta (transparens).
- Att kriterierna är objektiva, dvs. att de inte kan manipuleras eller styras.

Med stöd av ovanstående resonemang bedömer vi det som nödvändigt att den föreslagna resursfördelningen utifrån stadsdelsnämndens andel med handikappersätt-

ning och vårdbidrag bör bli föremål för ytterligare analys och eventuell komplettering. Denna synpunkt skall dock inte tolkas som att vi inte förespråkar en övergång till en behovsbaserad resursfördelning avseende assistansinsatser och assistansliknande insatser > 90 timmar enligt SoL och LSS.