



Handläggare: Ariane Andersson  
Telefon: 08-508 20 065

## ÖVERSYN AV RESURSFÖRDELNINGSSYSTEM FÖR OMSORG OM PERSONER MED FUNKTIONSHINDER

---

Svar på remiss från stadsledningskontoret

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Vantörs stadsdelsnämnd åberopar förvaltningens tjänsteutlåtande daterat 2005-07-12 som svar på remissen om resursfördelningssystem för omsorg om personer med funktionshinder.

Monika Viklander  
Stadsdelsdirektör

Margaretha Selin  
Avdelningschef

### SAMMANFATTNING

Stadsledningskontoret har remitterat Vantörs stadsdelsnämnd en översyn av resursfördelningssystemet för omsorg om personer med funktionshinder. Översynen drar upp principerna för ett nytt fördelningssystem för det prestationsrelaterade anslaget och för avlösarservicen. I översynen föreslås att ett centralt nivåbedömningskansli inrättas och att fördelningssystemet inte längre ska omfatta ersättning av faktiska kostnader utan enbart ska omfatta schablonersättning. När det gäller avlösarservicen förordar översynen att ersättningen för denna förs över till det fasta anslaget. Förvaltningen föreslår att nämnden i huvudsak ställer sig positiv till förslaget samtidigt som nämnden framhåller att den är tveksam till att faktiska kostnader inte ska ersättas i de högsta omsorgsnivåerna.

## ÄRENDETS BEREDNING

Ärendet har utarbetats inom äldre- och handikappomsorgen inklusive socialpsykiatri.

## BAKGRUND

Ekonomiavdelningen vid stadsledningskontoret har remitterat Vantörs stadsdelsnämnd en översyn av resursfördelningssystemet för omsorg om personer med funktionshinder. Remissen ska besvaras med kontorsutlåtande senast den 18 augusti och med protokollsutdrag från nämndens sammanträde senast den 26 augusti i år.

## ÖVERSYNEN SAMMANFATTAD

I samband med kommunfullmäktiges beslut om budget för år 2003 fick kommunstyrelsen i uppdrag att göra en översyn av schablonsystemet i samråd med socialtjänstnämnden och med stadsdelsnämnderna.

Uppdraget har letts av Bertil Östberg, stadsdelsdirektör i Bromma, och har genomförts i två etapper.

Den första etappen behandlade det så kallade fasta anslaget. Det fasta anslaget ska täcka kostnader för hemtjänst, personlig assistans (som inte betalas av försäkringskassan med LASS-ersättning), ledsagarservice, kontaktperson, kommunalt bostadstillägg för handikappade och övriga insatser enligt socialtjänstlagen. Förslaget till ett nytt fördelningssystem för det fasta anslaget remitterades i fjor. Kommunfullmäktige fastställde därefter det nya systemet som gäller med övergångsregler från och med år 2005. För Vantörs del innebär det nya systemet en ökning med 2,3 miljoner kronor jämfört med om resurserna hade tilldelats enligt det tidigare systemet.

Den andra, och nu aktuella, etappen gäller avlösarservice och verksamheter som finansieras med schabloner. Den andra etappen har genomförts av en arbetsgrupp med företrädare för socialtjänstförvaltningen och för stadsledningskontoret samt företrädare för stadsdelsförvaltningarna i Bromma, Farsta, Skärholmen, Älvsjö och i Östermalm. Till underlag för rapporten ligger bland annat tre konsultrapporter.

Översynens utgångspunkter har varit att finna ett system som innebär att fördelningen av resurser inte påverkas av berörd stadsdelsförvaltnings beslut om vilken insats som ska ges och om omfattningen av denna insats. Systemet ska också vara enkelt att tillämpa och lätt att förstå.

*Avlösarservice* ska göra det möjligt för anhöriga eller familjehemsföräldrar att vila, göra ärenden utanför hemmet och liknande. Stadsdelsnämnderna ersätts idag för det faktiska antalet biståndsbedömda avlösartimmar. Antalet beviljade timmar varierar kraftigt mellan stadsdelsnämnderna. En konsultfirma har utrett dessa skillnader och funnit att skillnaderna i hög utsträckning förklaras av variationer i rutiner och i handläggarnas arbetssätt.

Mot bakgrund av detta föreslår översynen att avlösarservice från och med år 2006 förs över till det fasta anslaget för personer med funktionshinder och fördelas efter de kriterier som ingår i detta anslag. Respektive stadsdelsnämnds andel inom kriterierna: handikappersättning, vårdbidrag, LASS-ersättning och färdtjänst styr fördelningen av det fasta anslaget. Den föreslagna förändringen innebär en minskning med cirka 400000 kronor för Vantör jämfört med om resurserna hade tilldelats enligt det nuvarande systemet.

När det gäller de *verksamheter som idag finansieras med schabloner* består arbetet av två delar. Den nu aktuella översynen omfattar den första delen som behandlar principer för det nya systemet. I den andra, senare delen ska innehållet och ersättningen i de nya nivåerna presenteras.

De prestationsrelaterade anslagen består av anslag för gruppboenden, daglig verksamhet, barn- och ungdomsboenden och för korttidsboenden samt ett särskilt anslag för de 20 första timmarna av LASS (dvs. för insatser enligt lagen 1993:387 om särskild stöd och service till vissa funktionshindrade).

Tidigare har stadsdelsnämnderna fått en timersättning som är lägre än den ersättning som nämnderna ska betala till försäkringskassan för *LASS*. Numera fastställer regeringen ersättningen tidigare under året varför det enligt översynen är rimligt att utgå från den avgiftsnivå som stadsdelsnämnderna ska betala.

*Gruppboenden, daglig verksamhet och barn- och ungdomsboenden* ersätts idag utifrån sex nivåer beroende av insatsens omfattning. Brukarna placeras in i nivåerna beroende av hur mycket tid från personalen respektive brukare bedöms ha behov av. Ersättningen för *korttidsboenden* sker också utifrån nivå, men tilldelningen utgår från 15 nivåer eftersom hänsyn tas till både barnets behov (nivå 41-46) och föräldrarnas behov (nivå A-C) av insatsen. I den högsta nivån för gruppboenden, daglig verksamhet, barn- och ungdomsboenden och korttidsboenden – dvs. i den nivå som brukare med störst omsorgsbehov placeras – ersätts stadsdelsnämndernas för faktiska kostnader. I de övriga nivåerna lämnas en schablonersättning.

Resurserna för daglig verksamhet och för korttidsboenden går till den stadsdelsnämnd där brukaren bor. Tilldelning för gruppboenden görs däremot till den stadsdelsnämnd där verksamheten bedrivs.

Översynen framhåller ett antal svagheter med det nuvarande resurstilldelningssystemet.

En av dessa är att systemet är kostnadsdrivande. Utredningen visar en trend mot att en större andel personer bedöms i höga nivåer, vilket inte enbart kan förklaras av att behoven har ökat. Det är fler personer i varje nivå som ligger precis över nivågränsen än under den och utredningen framhåller att det är sannolikt att biståndsbedömarna höjer antalet beviljade timmar så att nivågränserna passeras. Enligt utredningen finns det också risk för att gruppboenden väljs framför någon annan, för staden billigare, insats eftersom gruppboenden schablonersätts.

En annan svaghet med det nuvarande systemet är att den beviljade tiden inte motsvaras av utförd tid. Nivåerna är kända hos utföraren men däremot är inte antalet beviljade timmar känt och antalet timmar är därigenom inte styrande för insatsens omfattning. Om den beviljade tiden motsvarades av utförd tid skulle det enligt översynen medföra kraftiga kostnadsökningar. Å andra sidan om den biståndsbedömda tiden skulle anpassas efter den insats som verkligen utförs så skulle det innebära väsentligt mindre resurser för gruppboendena.

Ytterligare en svaghet är att systemet inte uppfyller det mest grundläggande kravet på att resurstilldelningen ska vara oberoende av mottagarens beslut utan tvärtom utgår från dessa beslut.

Översynens förslag när det gäller det prestationsrelaterade anslaget för gruppboenden, daglig verksamhet, barn- och ungdomsboenden och för korttidsboenden kan sägas bestå av fem delar.

- Ett nytt bedömningsinstrument tas fram som utgår från vårdbehov till skillnad från dagens system som är baserat på tid.
- Ett ”nivåkansli” inrättas inom socialtjänstförvaltningen, med uppgift att utifrån bedömningsinstrumentet nivåplacera de biståndsbedömda personerna. Kansliet beräknas behöva omfatta cirka fyra personer. Kostnaderna för kansliet förväntas inrymmas inom totalramen för omsorg om personer med funktionshinder.
- Skillnaderna i kronor minskas mellan de olika nivåerna.
- Systemet omfattar inte ersättning för faktiska kostnader.
- En grundnivåschablon införs för personer med relativt små behov av insatser.

För daglig verksamhet och för korttidsboenden bör staden dessutom överväga att låta resurserna gå till den stadsdelsnämnd där utförarenheten finns.

Kommunfullmäktige förväntas ta beslut om principerna för det nya systemet i september år 2005. Därefter inrättas det nya nivåkansliet. Fördelningssystemet tillämpas fullt ut i budget för år 2007. Det är inte möjligt att beräkna de ekonomiska konsekvenserna av systemet innan det nya bedömningsinstrumentet har tagits fram och brukarna har nivåplacerats efter detta.

## STADSDELSFÖRVALTNINGENS SYNPUNKTER

Vantörs stadsdelsförvaltning är i huvudsak positiv till det nu föreslagna resursfördelningssystemet och till att avlösarservice förs över till det fasta anslaget. Förvaltningen är dock tveksam till att systemet inte längre ska omfatta ersättning av faktiska kostnader i de högsta omsorgsnivåerna.

Förvaltningen välkomnar att skillnaderna mellan nivåerna minskar och att systemet (förhoppningsvis) även tar hänsyn till behovet av insatser nattetid. Det nya systemet kan därigenom bättre återspegla skillnaderna i brukarnas behov av, och i kostnaderna för, omsorgen.

Vidare anser förvaltningen att det är bra att en grundnivåschablon införs. Det tidigare systemet, som inte omfattade en nivå för lättare vård- och omsorgsbehov, gav endast incitament för att bygga boenden för brukare placerade i höga nivåer. Enligt förvaltningen kan grundnivåschablonen öppna för att andra typer av boenden inrättas.

Förvaltningen är också positiv till det så kallade nivåkansliet, men vill framhålla att det är viktigt att tydliga riktlinjer utarbetas för att klargöra rollerna mellan kansliets personal och stadsdelsförvaltningarnas biståndsbedömare.

Både för vuxen- och barnboenden (i nivå 16 respektive nivå 36), samt även för daglig verksamhet och för korttidsboenden, föreslås att systemet inte längre ska omfatta ersättning av faktiska kostnader utan det ska endast omfatta schablonersättningar. Förslaget motiveras med att det i det nuvarande systemet saknas incitament till kostnadsbesparingar i de nivåer som ersätter faktiska kostnader. En annan grund för förslaget förefaller vara att stadsdelsförvaltningarna redovisar de faktiska kostnaderna olika.

Förvaltningen är dock tveksam till detta förslag. Förvaltningen ser en risk för att det kan komma att belasta stadsdelsförvaltningarna ojämnt och främst drabba de som har många och dyra placeringar. Enligt översynen finns det i staden 24 personer i gruppboende för vuxna, som är placerade i nivå 16 där ersättning lämnas för faktiska kostnader. Vantörs stadsdelsförvaltning har tre personer i gruppboende för vuxna placerade i nivå 16. Sammanlagt kostar dessa placeringar cirka 5,9 miljoner kronor, varav en av dem kostar 2,9 miljoner kronor. Kostnaderna för den senare placeringen kan jämföras med den snittkostnad på 1 965 769 kronor som översynen redovisar. För att få kostnadstäckning för en dyr placering krävs i praktiken att schablonen är tillräckligt hög och/eller att förvaltningen även har någon person som är placerad i denna nivå men som kostar betydligt mindre än schablonen. Mot bakgrund av detta anser förvaltningen att man bör behålla ersättningen av faktiska kostnader för den här typen av kostsamma placeringar och formulera riktlinjer för vilka kostnader som ska redovisas samt låta nivåkansliet granska stadsdelsförvaltningarnas redovisning inför utbetalningen.

I översynen framförs att en särskild fråga att uppmärksamma i det fortsatta utredningsarbetet är om det ska utgå en schablon även för den brukare som t.ex. till följd av demenssjukdom flyttar från sitt gruppboende till ett demensboende. Förvaltningen instämmer i att detta är angeläget för personer under 65 år.

När det gäller den dagliga verksamheten anser förvaltningen att det är bra att man ser över de delar som översynen pekar ut, främst huruvida schablonen ska gå till den stadsdelsnämnd där verksamheten bedrivs eller till den stadsdelsnämnd där brukaren bor. Ett eventuellt överförande av ersättning till den stadsdelsnämnd där verksamheten bedrivs – både när det gäller daglig verksamhet och korttidsboenden – bör belysas mer ingående innan det är möjligt att ta ställning till det. Förvaltningen har dock i utgångsläget inget att invända emot det. En sådan förändring skulle kunna innebära minskad administration. Samtidigt är det angeläget att fördelningssystemet tar hänsyn till att kostnaderna för biståndshandläggningen ligger kvar på den stadsdelsförvaltning där brukaren bor.

Slutligen vill förvaltningen instämma i att det är bra att resurstilldelningen för LASS fördelas enligt den nivå på ersättning som stadsdelsförvaltningarna ska betala till försäkringskassan.

Förvaltningen föreslår att nämnden återoppar detta tjänsteutlåtande som svar på remissen om ett nytt resursfördelningssystem för omsorgen om personer med funktionshinder.

## **BILAGOR**

1. Översyn av resursfördelningssystem för omsorg om personer med funktionshinder