



Staben

STOCKHOLMS SOCIALTJÄNST-
FÖRVALTNING

TJÄNSTEUTLÅTANDE SOCIALTJÄNSTNÄMNDEN
2005-07-25 050823

DNR 106-424/2005

Till
Socialtjänstnämnden

Översyn av resursfördelningssystem för omsorg om personer med funktionshinder
Svar på remiss från Stadsledningskontoret
(1 bilaga)

Förslag till beslut

1. Socialtjänstnämnden beslutar att överlämna och åberopa detta tjänsteutlåtande som svar på remissen ”Översyn av resursfördelningssystem för omsorg om personer med funktionshinder
2. Paragrafen förklaras omedelbart justerad

Dag Helin

Tina Heinsoo

Sammanfattning

Stadsledningskontoret har remitterat ärendet ”Översyn av resursfördelningssystem för omsorg om personer med funktionshinder” till socialtjänstnämnden och samtliga stadsdelsnämnder för yttrande senast 2005-08-26. I detta ärende föreslås att principerna för inriktningen av ersättningssystemet fastställs. I ett nytt ärende under 2006 kommer förslaget till nya schabloner och ersättningsnivåer att presenteras.

I ärendet behandlas dels resursfördelning för avlösarservice, dels principer för hur det sk prestationsrelaterade anslaget ska fördelas.

Medel för avlösarservice föreslås ingå i det sk fasta anslaget och fördelas efter de variabler som ingår i detta anslag (handikappersättning 50%, vårdbidrag 1%, LASS-ersättning 20% och färdtjänst 20%).

För de prestationsrelaterade verksamheterna förslås i korthet att

- att centralt kansli inrättas under socialtjänstnämnden för nivåplacering av personer som har biståndbedömts av stadsdelsförvaltningen för en viss insats.
- Ett nivåsystem införs som baseras på behov och inte som idag på insatsens tidsåtgång.
- Skillnaderna i kronor i de nya ersättningsnivåerna bör vara mindre än i dagens system.
- I dagens system ersätts den högsta nivån inom varje verksamhet med faktiska kostnaden. Denna typ av ersättning föreslås ersättas av den högsta schablonnivån inom respektive verksamhet.
- En grundnivåschablon föreslås. Denna utgår för personer med relativt små behov av insatser i eget boende med hemstöd, i servicebostad med personalstöd samt i grupp-bostad. Syftet med detta skulle vara att stimulera insatser som kräver mindre resurser och är anpassade till dessa behov.

Stadsledningskontoret framhåller i sitt tjänsteutlåtande att det är särskilt viktigt att minska och begränsa de kostnadsdrivande inslagen i fördelningsmodellen. Man konstaterar också att det föreslagna kansliet för nivåbedömning på socialtjänstförvaltningen förväntas inrymmas inom totalramen för verksamheten. Budgeten för programmet omsorg om personer med funktionshinder uppgår år 2005 till totalt 1947,9 mnkr.

Förvaltningen instämmer i huvudsak i förslag till översyn av resursfördelningsmodellen. De olika studier som gjorts av arbetsgruppen visar att nuvarande system är påverkbart och bidragit till att bli ett kostnadsdrivande system. Studierna visar också på svårigheter att få fram ett användbart och rättvist system för resursfördelning. Det finns flera alternativa modeller och det krävs ytterligare analyser inför framtagandet av bedömningsgrunder och förslag till nivåer. Förvaltningen instämmer i förslaget att införa nivåsystem som baseras på behov. Det är viktigt att ta fram system som är enhetliga och bygger på likvärdiga bedömningar inför fastställande av nivåer. Samtliga insatser bör också inrymmas i någon av de nivåer som inrättas för att undvika olika varianter och påverkan av bedömningar i ett ersättningssystem.

Förvaltningen anser att det är mycket angeläget att fortsätta utbyggnaden av bostäder med särskild service i form av gruppboende och fler varianter med serviceboende samt att detta stimuleras och underlättas på olika sätt. Likaså är det rimligt att utveckla boendestöd och möjliggöra ett eget boende för fler med funktionshinder.

I arbetsgruppens rapport pekas på svårigheter för biståndsbedömarna att hålla sig objektivt till behovsbedömning på grund av pressen att justera uppåt i nivåbedömningen. I ärendet föreslås ett särskilt kansli, placerat inom socialtjänstförvaltningen, för att bedöma placering i nivåer. Även om nivåbedömning förläggs till ett centralt kansli är det viktigt att underlag för bedömningar och bestämning av nivåer utarbetas. Det är viktigt att klart utforma kansliets uppdrag så att ansvarsrollerna blir tydliga. Kansliet förväntas finansieras inom verksamhetens ram. Förvaltningen vill anföra att detta är en ny uppgift för socialtjänstnämnden och att nämnden bör tillföras resurser för detta uppdrag. Förvaltningen vill betona betydelsen av att följa och utvärdera effekterna av det nya förslaget.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts vid socialtjänstförvaltningens stab för utredning och projekt. Socialtjänstnämndens handikappråd har behandlat ärendet den 18 augusti 2005.

Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade i budget för år 2003 om följande uppdrag:

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

Utredningsuppdraget har letts av stadsdelsdirektören i Bromma, Bertil Östberg. Arbetet har delats upp i två etapper. I den första etappen behandlades det s k fasta anslaget där kommunfullmäktige under år 2004 beslutat om ett nytt system gällande fr.o.m år 2005. I den andra etappen behandlas de verksamheter som finansieras med schabloner samt finansieringen av avlösarservice.

Arbetet i andra etappen har bedrivits inom en arbetsgrupp med företrädare för stadsledningskontoret, socialtjänstförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna Bromma, Farsta, Kungsholmen, Älvsjö, Skärholmen och Östermalm. I arbetet har uppgifter inhämtats via enkäter till stadsdelsförvaltningar samt genom fördjupade studier inom vissa områden.

Utgångspunkten för översynen är ett hållbart och rättvist fördelningssystem. Systemet i sig får inte vara kostnadsdrivande eller styra valet av insatser mot onödigt dyra insatser. Systemet ska inte kunna påverkas av beslut i nämnd, den enskildes behov ska vara avgörande för biståndsbesluten. Översynen ska ta fram kriterier för fördelningen som enkelt kan mätas och utgöra en bra indikation på behovet. Slutligen ska systemet vara begripligt och enkelt att tillämpa.

Nya bedömningsinstrument föreslås utarbetas och testas. Alla ärenden ska bedömas på nytt enligt nya instrumentet. Dessutom måste nivåerna omsättas i schabloner så att resurser kan fördelas. Föreliggande ärende innehåller således förslag till principer för ett nytt resursfördelningssystem. Under år 2006 föreläggs ett detaljerat förslag om nivåer och schabloner.

Kortfattad beskrivning av nuvarande system

Inom omsorg om personer med funktionshinder fördelas medel efter tre anslag. *Fast anslag* där resurserna fördelas till stadsdelsnämnderna efter deras andel av fyra kriterier. Dessa kriterier är handikappersättning 50%, vårdbidrag 10%, LASS-ersättning 20% och färdtjänst 20%). Resurser till avlösarservice fördelas efter antalet beviljade timmar. Fasta anslaget ska täcka kostnaderna för hemtjänst, personlig assistans som inte betalas av försäkringskassan med LASS-ersättning, ledsagarservice, kontaktperson, kommunalt bostadstillägg för handikappade (kbh), avlösarservice samt övriga insatser enligt socialtjänstlagen.

Prestationsrelaterade anslag omfattar gruppboende, daglig verksamhet, familjehem och bostad med särskild service till barn och ungdomar samt korttidshem. Fördelning sker enligt nivåsystem, där högsta nivå täcker faktisk kostnad. Som underlag används handledning för bedömning av omsorgsnivå samt en manual för mätning av insatsnivåer. *Särskilda anslag* finns för kommunövergripande verksamheter, boendeservice och LASS (20 första timmarna).

Förvaltningens synpunkter på nytt resursfördelningssystem

Förvaltningen instämmer i huvudsak i förslag till översyn av resursfördelningssystemet. De olika studier som gjorts av arbetsgruppen visar att nuvarande system är påverkligt och bidrar till att bli ett kostnadsdrivande system. Studierna visar också på svårigheter att få fram ett användbart och rättvist system för resursfördelning. Det finns flera alternativa modeller och det krävs ytterligare analyser inför framtagandet av bedömningsgrunder och förslag till nivåer. Förvaltningen instämmer i förslaget att införa nivåsystem som baseras på behov. Det är viktigt att ta fram system som är enhetliga och bygger på likvärdiga bedömningar inför fastställande av nivåer. Samtliga insatser bör också inrymmas i någon av de nivåer som inrättas för att undvika olika varianter och påverkan av bedömningar i ett ersättningssystem.

Fast anslag

Avlösarservice

Resurser för avlösarservice fördelas efter antalet beviljade timmar. De studier som gjorts i utredningen visar på stor variation i antalet beviljade timmar mellan stadsdelsförvaltningarna och samvarierar inte med fördelningen av det fasta anslaget. Efter ytterligare analys har framkommit att olika arbetssätt och rutiner tillämpas, att resursfördelningssystemet delvis styr mot insatsen avlösarservice och att detta beviljats även om annan insats bättre skulle svara mot brukarens behov. I översynen föreslås att resurser för avlösarservice ska fördelas som övriga delar av det fasta anslaget. Socialtjänstförvaltningen instämmer i detta förslag.

Prestationsrelaterade anslag

Gruppboende

Resurser fördelas efter 6 nivåer (11-16) där högsta nivån täcker verklig kostnad. Fördelningen baseras på personaltid som utförs och riktar sig direkt till brukaren. Mäts enligt manual av biståndsbedömaren. Kostnaden per boende har ökat med 50% mellan 1998 och 2004. Under denna tid har schablonen höjts med 12.5%.

Översynen lyfter fram vissa problem med dagens resursfördelningssystem, såsom tillförlitligheten i nivåbedömningen och att det är stora skillnader i beloppen mellan de höga nivåerna. Det finns en risk att boendet styrs mot gruppboende och att alternativa boendeformer inte övervägs. Det är ovanligt att gruppboendena utför den beviljade tiden. Det finns, enligt utredningen, en tydlig trend mot att en allt högre andel bedöms i de höga nivåerna och att det är fler beslut som har ett lågt antal timmar än ett högt antal timmar. Det är vanligt med beslut som ligger precis över nivågränsen, vilket kan tolkas som att nivåbedömningen styrs av resursfördelningssystemet.

Arbetsgruppen föreslår att bedömningen av nivå ska göras av ett centralt "nivåkansli". Biståndsbedömningen ligger kvar på stadsdelsförvaltningarna. Kansliet föreslås bestå av fyra personer och förläggas hos socialtjänstförvaltningen.

Som motiv för ett centralt "nivåkansli" anges att biståndsbedömarna har svårt att hålla sig objektiva till biståndsbedömning p g a pressen att justera uppåt i nivåbedömningen. Förvaltningen har stor förståelse för de enskilda handläggarnas svåra arbetssituation men anser att det i första hand är en ledningsuppgift vid respektive förvaltning att ge handläggarna råd och stöd samt ytterst ange gränsen för insatser. Det presenteras inget alternativ till ett centralt "nivåkansli". En väg att pröva skulle kunna vara ett strukturerat erfarenhets- och kunskapsutbyte mellan stadsdelsnämnder, s k benchmarking.

Förvaltningen menar att inrättande av ett centralt "nivåkansli" under socialtjänstnämnden är ett avsteg från stadens organisation, där stadsdelsnämnderna har det fulla ansvaret för handläggningen av enskilda ärenden. Förslaget innebär att en sidoordnad facknämnd i praktiken tar över del av ansvaret för medborgarservice, som ankommer på stadsdelsnämnder.

Även om nivåbedömning förläggs till ett centralt kansli är det, enligt förvaltningen, viktigt att underlag för bedömningar och bestämning av nivåer utarbetas. Det är också viktigt att klart utforma kansliets uppdrag så att ansvarsrollerna blir tydliga. Kansliet förväntas finansieras inom verksamhetens ram. Förvaltningen vill anföra att detta är en ny uppgift för socialtjänstnämnden och att nämnden bör tillföras resurser för detta uppdrag. Det är också rimligt som arbetsgruppen föreslår att kansliet i ett inledningsskede förstärks med ytterligare resurser. Förvaltningen vill betona betydelsen av att följa och utvärdera effekterna av det nya förslaget.

Ett nytt bedömningsinstrument föreslås som bygger på att behovet mäts på annat sätt än med tidåtgång. Förvaltningen anser det rimligt att det är behovet som utgör grund för resursfördelning och nivåbestämning. Det är bra att samverka med och få erfarenheter från andra kommuner och förvaltningar i framtagande av bedömningsgrunder. Det är dock enligt förvaltningen viktigt att fokusera på, att det är de behov i sitt boende som den enskilda har, som ska mätas och att detta kan omfatta många och varierade behov. Det innebär att förvaltningen delar uppfattningen att det bör vara mindre skillnader mellan nivåerna och att ersättningen bör täcka samtliga kostnader. Förvaltningen delar också uppfattningen att det inte bör finnas någon nivå som är baserad på verklig kostnad utan att den bör ersättas av en nivå som beräknas på samma sätt som övriga nivåer.

Förvaltningen anser att det är mycket angeläget att fortsätta utbyggnaden av bostäder med särskild service i form av gruppboendestäder, serviceboendestäder och särskilt anpassade boendestäder samt att detta stimuleras och underlättas på olika sätt. Likaså är det rimligt att utveckla boendestöd och möjliggöra ett eget boende för fler med funktionshinder. Erfarenheter om metoder med boendestöd kan hämtas från arbetet inom socialpsykiatri och vuxenvården. Däremot är det viktigt att den specifika kompetens som kan behövas för att möta personer med olika funktionshinder finns i boendestödsteamet. En grundnivåschablon kan bidra till alternativ i boendet. I översynen föreslås att riktlinjerna för bostad med särskild service bör ses över med syftet att säkerställa en enhetlig bedömning över staden

så att rätt boendeform väljs. Enligt förvaltningen anger riktlinjerna grunderna för de olika alternativen inom bostad med särskild service. Enligt alla lagrum är det den enskildes behov av stöd som ska avgöra valet av boendeform. En uppföljning av olika beslut om boende bör göras och jämföras. Med detta underlag bör sedan ställning tas till om riktlinjerna bör förtydligas och förändras.

I översynen tas frågan upp om att eventuellt ha en fortsatt schablonersättning då äldre personer p g a sjukdom och demens behöver flytta från gruppboendet till ett äldreboende med särskild kompetens. Förvaltningen anser att det är viktigt att en kompetens att möta äldre med olika funktionshinder utvecklas inom äldreomsorgen och att det också bör finnas särskilda äldreboenden för t ex utvecklingsstörda. Äldre funktionshindrade kan ha behov av fortsatta LSS insatser och det kan vara rimligt att en särskild schablon fortsatt utgår för insatser vid flytt till äldreboende.

Daglig verksamhet

Resurser fördelas efter 6 nivåer (21-26) där den högsta nivån täcker verklig kostnad. Sedan 1998 har verksamheten ökat med 45%. Kostnaden per brukare i Stockholm är 312 tkr jämfört med riksgenomsnittet på 168 tkr. Resurserna fördelas till den stadsdelsnämnd där brukaren bor. Plats i daglig verksamhet köps i egna stadsdelen, i annan stadsdel eller av privat utförare. Resekostnaden till verksamheten betalas av den stadsdel där brukaren bor.

I översynen konstateras att internpriset avspeglar den verkliga kostnaden som är betydligt högre än schablonen. Det framgår att det inte finns tillräckligt starka incitament till resurshushållning, bl a för att en stor andel av platserna säljs till andra stadsdelar än där verksamheten bedrivs och att schablonen inte räcker för att bemanna det antal timmar som handledningen för nivåbedömning anger. På samma sätt som för gruppboende finns en klar förskjutning mot allt högre nivåer.

I likhet med gruppboende, föreslås att ett nytt bedömningsinstrument tas fram, att en central nivåbedömning införs och att det inte ska finnas en högsta nivå som täcker verklig kostnad. Förvaltningen instämmer på sätt som ovan under gruppboende i dessa förslag. Förvaltningen delar översynens förslag att titta vidare på förslaget att låta schablonen gå till den stadsdelsnämnd där verksamheten bedrivs och att därvid studera närmare hur reskostnaderna ska täckas. Om det även fortsättningsvis ska gå till stadsdelsnämnd där brukaren bor delar förvaltningen uppfattningen att schablonen ska innehålla samtliga kostnader för verksamheten. Likaså är det rimligt att studera hur frågan om deltidspatser kan lösas. Förvaltningen vill att man i fortsatta arbetet beaktar det faktum att många platser i daglig verksamhet köps av utomstående och privata utförare.

Barn- och ungdomsboende

Fördelning av resurser sker efter 6 nivåer, där familjehem ger nivå 31 även för vuxna. LSS-boende fördelas i nivåerna 31-36 enligt ungefär samma system som för gruppboende vuxna. Antalet barn och ungdomar i familjehem eller LSS-boende har ökat med 34% sedan 1998. Även här har det skett en klar förskjutning mot de höga nivåerna.

På samma sätt som för gruppboende föreslås att ett nytt bedömningsinstrument tas fram, att en central nivåbedömning införs och att det inte ska finnas en högsta nivå som täcker verklig kostnad. Förvaltningen instämmer på sätt som ovan under gruppboende i dessa förslag.

Korttidboende

Korttidsboende enligt LSS kan beviljas i form av korttidshem, korttidsfamilj och som lägervistelse. Schablonutdelning utgår för korttidshem. Sedan 1998 har antalet som beviljats korttidshem ökat med 77%. Resursfördelning sker dels efter barnets behov enligt fem nivåer med vardera A-C, dels efter tre (A-C) nivåer beroende på antalet beviljade dygn i genomsnitt per månad som beror på föräldrarnas behov av avlastning. Här kan inte någon förskjutning mot höga nivåer ses, vilket delvis kan bero på att det också finns andra alternativ för avlastning. Däremot är skillnaderna i schablonerna stora mellan A-C.

På samma sätt som för övriga prestationsbaserade verksamheter föreslås att ett nytt bedömningsinstrument tas fram, att en central nivåbedömning införs och att det inte ska finnas en högsta nivå som täcker verklig kostnad. En grundnivå för ersättning till korttidsfamiljer föreslås. Förvaltningen instämmer på sätt som ovan under gruppboende i dessa förslag och i förslaget att det bör finnas en grundnivå som ger ersättning till korttidsfamiljer så att dessa inte missgynnas av resursfördelningssystemet. Hur nivåerna i övrigt ska fastställas får utredas vidare av det centrala kansli som föreslås. I översynen föreslås att staden bör överväga att låta resurserna gå till den stadsdelsnämnd där utförarenheten finns. Förvaltningen har inget att invända mot en sådan utredning, men vill att man också här beaktar det faktum att många av utförarna är utomstående och privata.

Särskilda anslag

I översynen föreslås att resurstilldelningen till stadsdelsnämnderna för LASS-timmar (20 första) ska utgå från den nu kända nivå som fastställts av regeringen. Förvaltningen instämmer i detta förslag.

Bilaga:

Översyn av resursfördelningssystem för omsorg om personer med funktionshinder – remiss från SLK