Handläggare: Anders Håkanson
tel 508 29 387

Till
Kommunstyrelsen

Översyn av resursfördelningssystemet för omsorgen om personer med funktionsnedsättning – Ändring av mätinstrument för nivåbedömning

Stadsledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande

1. Resursfördelningssystemet för omsorgen om personer med funktionsnedsättning ändras enligt vad som sagts i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.
2. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden får en budgetjustering med 0,3 mnkr för 2010 för ökade kostnader för ombedömning av samtliga personer som berörs av förändringen i resursfördelningssystemet. Finansiering sker ur *Central medelsreserv: 2 Till kommunstyrelsens förfogande för oförutsedda behov i 2010 års budget.* Behov av medel för kommande år om 0,6 mnkr får beaktas i samband med upprättande av budget för 2011.

Irene Lundquist Svenonius
Stadsdirektör

Carina Lundberg Uudelepp
Biträdande stadsdirektör

Sammanfattning

I beslutet för det resursfördelningssystem som infördes 2008 fanns ett utredningsuppdrag om att kartlägga insatserna för personer med neuropsykiatriska funk-

tionsnedsättningar. Den utvärdering av resursfördelningssystemet som Institutet för kommunal ekonomi (IKE) presenterade 2009 pekade på att resursfördelningssystemet inte till fullo tar hänsyn till de insatser som åtgår till personer med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar samt personer med utåtagerande beteende. Initiativ till föreliggande förslag togs med utgångspunkt från slutsatserna i ärendet för kvarstående utredningsuppdrag och IKE's utvärdering.

Förändringen av resursfördelningssystemet bör göras så att bättre hänsyn tas till personer som inte har stora fysiska funktionsnedsättningar men behov av andra slag, till exempel motivationsarbete. Personer som behöver hjälp i det dagliga livet med påklädning, matning och toalettbesök och dylikt fångas redan idag upp på ett tillfredsställande sätt avseende poäng utifrån insatsbehov. Personer som inte har dessa behov kan inte hamna i en hög nivå även om de har höga poäng inom övriga delar. Den föreslagna förändringen bör innebära att dessa personer bör hamna i en högre nivå och därmed generera mer pengar för stadsdelsnämnden.

Följande förändringar föreslås i bedömningsinstrumentet för LSS-boende för barn och vuxna:
- Social interaktion höjs från 10 till 15 poäng.
- Fritid höjs från 10 till 13 poäng
- Psykomotorisk oro/medicinsk omvårdnad höjs från 30 till 32 poäng.

Följande förändringar föreslås i instrumentet för daglig verksamhet:
- Social interaktion höjs från 10 till 15 poäng
- Pedagogisk arbetsmetod höjs från 10 till 13 poäng
- Psykomotorisk oro/medicinsk omvårdnad höjs från 25 till 27 poäng.

Förändringen av resursfördelningssystemet innebär att ett antal personer flyttas upp i högre nivåer för vilket 20 mnkr tillskjutits verksamheten per år. Dessa medel finns i den centrala medelsreserven och fördelas i samband med tertialrapport två. Bedömningskansliet har gjort en testbedömning på ett slumpvis antal brukare för att säkerställa att nivåhöjningarna ungefär motsvarar de 20 mnkr som reserverats.

För att förändringen ska ge en så rättvis effekt som möjligt föreslås att samtliga personer i permanent vuxen- och barnboende samt daglig verksamhet ombedöms enligt det förändrade bedömningsinstrumentet. Engångskostnaden för detta uppskattas till 0,9 mnkr vilket föreslås tillföras Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden i budget 2011.

Bakgrund

Kommunfullmäktige behandlade 2005-10-17 ärendet Översyn av resursfördelningssystem för omsorg om personer med funktionshinder (utl 2005:182). Kommunfullmäktige beslöt att godkänna principer för förändring av resursfördelningen för de prestationsrelaterade verksamheterna samt att godkänna föreslagen resursfördelning för avlösarservice. Därutöver gavs kommunstyrelsen i uppdrag att fortsätta arbetet med att utarbeta nya nivåer för de prestationsrelaterade verksamheterna. Grundförutsättningarna för detta var följande:

- Ett centralt kansli inrättas för att nivåplacera biståndsbedömda LSS-insatser.
- Ett nivåsystem införs som baseras på den enskildes behov och inte som i tidigare system på den tid som åtgår för insatsens utförande.
- Skillnaden i kronor i de nya ersättningarna bör vara mindre än tidigare.
- I den högsta nivån inom varje verksamhet ersätts stadsdelsnämnderna i tidigare system med den faktiska kostnaden för insatsen. Denna typ av ersättning kommer att ersättas av den högsta schablonnivån för respektive verksamhet.
- En grundschablon införs som utgår för personer med relativt små behov av insatser såsom insatser i eget boende med boendestöd, i servicebostad med personalstöd samt i gruppbostad. En sådan grundnivå stimulerar insatser som kräver mindre resurser och är bättre anpassade till behoven.

Beslut om ett nytt resursfördelningssystem för de prestationsrelaterade verksamheterna togs i budget 2008. Systemet trädde i kraft den första januari 2008. I detta ärende fanns en rad kvarstående utredningsuppdrag, bland annat frågan om boendealternativ, sysselsättning/arbete och övriga stödformer när det gäller personer med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Svaret på dessa frågor redovisades i tertialrapport 2 2009. Som en del i detta svar bifogades även en kartläggning av de insatser som personer med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar får från staden.

I mars 2009 presenterade Institutet för kommunal ekonomi (IKE) en utvärdering av resursfördelningssystemet för de prestationsrelaterade verksamheterna. Bland annat pekade rapporten på att resursfördelningssystemet inte till fullo tar hänsyn till de insatser som åtgår till personer med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar samt personer med utåtagerande beteende.

Initiativ till föreliggande ärende togs med utgångspunkt från slutsatserna i ärendet för kvarstående utredningsuppdrag och IKE's utvärdering.

Sammanfattning av nuvarande resursfördelningssystem

Medel för omsorgen om personer med funktionsnedsättning fördelas på följande fyra sätt till stadsdelsnämnderna:

1. Fast anslag	586 mnkr
2. Särskilt riktade anslag	15 mnkr
3. Nivåbaserade prestationer	1 569 mnkr
4. Personlig assistans enligt LASS	317 mnkr
Summa	2 488 mnkr

Ovanstående siffror är hämtade från budget 2010.

1. Det fasta anslaget fördelas enligt följande variabler från och med 2005:
- Andel med vårdbidrag, viktat till 10 % av anslaget
- Andel med handikappersättning, viktat till 50 % av anslaget
- Andel personer med färdtjänst under 65 år, viktat till 20 % av anslaget
- Andel personer med LASS-ersättning över 20 timmar i veckan, viktat till 20 % av anslaget

2. De särskilt riktade anslagen utgår till de stadsdelsnämnder som har boendeserviceenheter eller kommunövergripande verksamheter. I dagsläget har en stadsdelsnämnder en boendeserviceenhet till en kostnad av 3,5 mnkr och tre stadsdelsnämnder har kommunövergripande verksamheter till en kostnad av 11,6 mnkr.

3. Fördelning efter prestationer används för fyra insatser:
- Gruppbostad (inkl. ålderspensionärer)
- Daglig verksamhet (inkl. ålderspensionärer)
- Barnboende
- Korttidshem

Varje insats är uppdelad i ett antal olika nivåer graderade efter vårdbehov. Ersättningen justeras i samband med tertialrapporterna. Placeringen i nivån beslutas av bedömningskansliet som är organiserade under socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden. Nivån bestäms av hur många poäng som brukaren får i det bedömningsinstrument som bedömningskansliet använder.

4. LASS de 20 första timmarna per vecka
Stadsdelsnämnden får ersättning enligt följande: Antal personer med LASS multiplicerat med det belopp som staten årligen fastställer multiplicerat med 20 timmar. Försäkringskassan betalar staden för de timmar som överskrider 20 timmar per

vecka. Det antal personer som fastställts i budget justeras i samband med årets tertialrapporter.

Bedömningsinstrumentet

Utgångspunkten då ett nytt nivåsystem utarbetades 2007 var att det skulle baseras på den enskildes behov och inte som tidigare på den tid som går åt för insatsens utförande. Ett antal kontakter togs med andra kommuner, bland annat Göteborg och Malmö, och andra modeller för resursfördelning inom området funktionshinder studerades. Ett behovsrelaterat nivåsystem utarbetades vilket förankrades i tre referensgrupper med representanter för beställare, utförare och handikapporganisationer.

Bedömningsinstrumentet har tagits fram med beaktande av följande förutsättningar vilka kommunfullmäktige angav i uppdraget:
1) Det är den enskildes behov som ska vara avgörande.
2) Finna kriterier för fördelningen som enkelt kan mätas och som utgör en bra indikation på behovet.
3) Systemet ska vara enkelt att förstå och enkelt att tillämpa.

Ett behovsrelaterat bedömningssystem, som bland annat grundar sig på det internationella klassifikationssystemet ICF (International Classifikation of Functioning, Disability an Health) som utgivits av WHO år 2001, beslutades 2007. Klassifikation utgår från funktionstillstånd, funktionsnedsättning och hälsa. Klassifikationen erbjuder en struktur och ett standardiserat språk för att beskriva funktionsförmåga och funktionsnedsättning i relation till hälsa.

För att kunna bedöma brukarna i dessa nivåer utarbetades tre bedömningsinstrument som bedömningskansliet utgick ifrån i sitt arbete, ett vardera för LSS-boende, daglig verksamhet och korttidshem. Varje instrument innehöll sju parametrar som skulle spegla brukarens insatsbehov. Bedömningsinstrumentet för permanent LSS-boende ser ut på följande sätt:

- Hemliv - Handla, laga mat, städ, tvätt och vardagsekonomi.
  Maxpoäng: 15 poäng
- Fritid – Samhällsgemenskap och fritidsaktiviteter.
  Maxpoäng: 10 poäng
- Psykomotorisk oro/medicinsk omvårdnad
  Maxpoäng: 30 poäng
- Förflyttning – Inomhus/utomhus samt orientering
  Maxpoäng: 10 poäng

- Kommunikation – Tal, skrift och teckenkommunikation
  Maxpoäng: 10 poäng
- Social interaktion – Kontakt med kända och okända personer
  Maxpoäng: 10 poäng
- Personlig vård – Hygien, toalett, av- och påklädning, äta och dricka
  Maxpoäng: 15 poäng

Totalt kan denna bedömning ge maximalt 100 poäng.

Bedömningsinstrumentet för daglig verksamhet ser ut på följande sätt:

- Arbete/sysselsättning
  Maxpoäng: 20 poäng
- Pedagogisk arbetsmetod i arbete /aktivitet
  Maxpoäng: 10 poäng
- Psykomotorisk oro/medicinsk omvårdnad
  Maxpoäng: 25 poäng
- Förflyttning – Inomhus/utomhus samt orientering
  Maxpoäng: 10 poäng
- Kommunikation – Tal, skrift och teckenkommunikation
  Maxpoäng: 10 poäng
- Social interaktion – Kontakt med kända och okända personer
  Maxpoäng: 10 poäng
- Personlig vård – Hygien, toalett, av- och påklädning, äta och dricka
  Maxpoäng: 15 poäng

Totalt ger även denna bedömning maximalt 100 poäng.

Denna poäng visar vilken ersättningsnivå personen ska hamna i. Som exempel hamnar en bedömning i daglig verksamhet på mellan 0-15 poäng i nivå 1, 16-25 poäng i nivå 2, 26-40 poäng i nivå 3 och så vidare.

Bedömningsinstrumentet för korttidshem redovisas inte då denna verksamhet inte är föremål för förändring.

Ärendets beredning

Detta ärende har beretts av stadsledningskontorets förnyelseavdelning i samråd med en arbetsgrupp bestående av representanter från socialtjänst- och arbetsmark-

nadsförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna Södermalm, Hägersten-Liljeholmen och Skärholmen.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Målgrupp för förändringen

I ärendet för kvarvarande utredningsuppdrag och i IKE's utvärdering av resursfördelningssystemet framhålls personer med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar såsom Aspergers syndrom och/eller personer med utåtagerande beteende. Vid en närmare granskning av nivåbedömningen av brukare har det visat sig att de fall där bedömningsinstrumentet inte tar full hänsyn till insatsbehovet inte enbart är kopplat till dessa två grupper. Arbetsgruppen har utgått från en hållning där förändringen av resursfördelningssystemet bör göras så att bättre hänsyn tas till personer som inte har stora fysiska funktionsnedsättningar men behov av andra slag, till exempel motivationsarbete. Personer som behöver hjälp i det dagliga livet med påklädning, matning och toalettbesök och dylikt fångas redan idag upp på ett tillfredsställande sätt avseende poäng utifrån insatsbehov. Personer som inte har dessa behov kan inte hamna i en hög nivå även om de har höga poäng inom övriga delar. De som efter den föreslagna förändringen av poängen bör hamna i en högre nivå, och därmed generera mer pengar, kan finnas inom de flesta diagnoser och många av dem har till exempel psykiatrisk tilläggsproblematik.

Olika alternativ för att ändra resursfördelningssystemet

Arbetsgruppen arbetade med olika varianter på hur förändringen av resursfördelningen skulle gå till.

Alternativ ett var att de grupper av brukare som skulle beröras av en förändring skulle bedömas efter ett nytt bedömningsinstrument som skulle vara anpassat efter deras behov. Ersättningsnivån skulle då också vara specialanpassad för denna grupp. Detta förslag förkastades då det skulle ställa krav på en viss diagnos för att kunna bedömas i denna nivå. Det skulle till exempel vara svårt att dra gränsen för vad som är utåtagerande och därmed veta vilka som skulle kvalificera sig för att bedömas enligt dessa nivåer. Därtill kommer att spännvidden i behov av stöd kan vara mycket stor mellan två personer med samma diagnos.

Alternativ två var inspirerat av de så kallade profilboenden som finns inom äldreomsorgen. De ingår inte i valfrihetssystemet och pengen för boende används inte heller. Skulle det vara möjligt att även ha profilboenden inom funktionsnedsättning? Arbetsgruppen kom fram till att det finns ett stort antal enheter som skulle

kunna argumentera för att de har en så pass speciell inriktning att de skulle kunna definieras som profilboenden. Detta är inte fallet inom äldreomsorgen. Även ur ekonomisk synvinkel kan det vara lockade att få ersättning utefter förhandlade priser och inte efter peng. Förutom en befarad kostnadsdrivande effekt skulle även valfriheten inom verksamheten minska.

Den variant som föreslås i detta ärende är att förändra poängsättningen i det nuvarande bedömningsinstrumentet. Det finns flera fördelar med detta:

- Samtliga personer inom funktionsnedsättning kan bedömas inom samma system och ingen gränsdragning behöver göras mellan olika grupper .
- Det blir inte fler nivåer och resursfördelningssystemet blir inte mer svårförståeligt än vad det är idag.
- De enheter som finns idag behöver inte ändra sin inriktning vilket skulle varit fallet om vissa skulle ha definierats som profilboenden.

Förändring av poängsystemet

Förändringar föreslås i bedömningsinstrumenten för permanent LSS-boende för vuxna och barn samt daglig verksamhet. Bedömningsinstrumentet för korttidshem är oförändrat.

Följande förändringar i bedömningsinstrumentet för boende föreslås:
- Social interaktion höjs från 10 till 15 poäng.
- Fritid höjs från 10 till 13 poäng
- Psykomotorisk oro/medicinsk omvårdnad höjs från 30 till 32 poäng.

Följande förändringar i instrumentet för daglig verksamhet föreslås:
- Social interaktion höjs från 10 till 15 poäng
- Pedagogisk arbetsmetod höjs från 10 till 13 poäng
- Psykomotorisk oro/medicinsk omvårdnad höjs från 25 till 27 poäng.

Ökningarna i bedömningsinstrumentet görs i gruppen ’’Totalt behov av stöd och vägledning’’ . I grupperna inget behov, lätt behov, måttligt behov och stort behov av stöd och vägledning görs ingen förändring. Detta för att höjningen ska gå till de grupper som förändringen i första hand ska avse.

Förslagets effekter på verksamheten

Eftersom förändringen endast innebär att ett antal personer hamnar i högre nivåer och inga motsvarande sänkningar görs är det svårt att se några negativa effekter för verksamheten.

Eftersom användningsområdet för denna ökade ersättning inte är villkorad är det också svårt att veta på vilket sätt som kvaliteten kommer att höjas. Dock kommer denna förändring att skapa bättre förutsättningar för att driva verksamhet för de nämnda grupperna på ett bra sätt. Det finns idag en brist på gruppbostäder för personer med Aspergers syndrom men även för personer med utåtagerande beteenden inom LSS personkrets. Om pengen höjs för denna grupp är detta ett incitament för att utbyggnaden av bostäder för denna grupp ökar.

Ekonomiska effekter av förslaget

Förändringen av resursfördelningssystemet innebär att ett antal personer flyttas upp i högre nivåer för vilket 20 mnkr tillskjutits verksamheten per år. Dessa medel finns i den centrala medelsreserven och fördelas i samband med tertialrapport två då stadsdelsnämndernas preliminära budget justeras utefter förändringar i insatsbehov och antal personer. Det är idag inte möjligt att prognostisera hur mycket mer varje nämnd kommer att få utan detta bestäms av de nivåförändringar som denna justering ger.

Den peng som ingår som en del i valfrihetssystemet för boende och daglig verksamhet utgår från samma nivåer som finns i resursfördelningssystemet. Det innebär en höjning av ersättningen till utförare som ritkar sig mot de nämnda grupperna. Det kan innebära ett större utbud, och därmed större valfrihet, av boenden och dagliga verksamheter för dessa brukare.

Bedömningskansliet har gjort en testbedömning på ett slumpvis antal brukare för att säkerställa att nivåhöjningarna ungefär motsvarar de 20 mnkr som reserverats.

För att förändringen ska ge en så rättvis effekt som möjligt föreslås att samtliga personer i permanent vuxen- och barnboende samt daglig verksamhet ombedöms enligt det förändrade bedömningsinstrumentet. Detta är nödvändigt att göra oavsett om förändringen av resursfördelningssystemet genomförs eftersom ingen sådan genomgång gjorts sedan slutet av 2007 då den ursprungliga nivåplaceringen gjordes. Detta är ett omfattande arbete och ryms inte inom bedömningskansliets nuvarande organisation. För att kunna genomföra detta föreslås att bedömningskansliet får en tillfällig förstärkning på samma sätt som var fallet då systemet infördes. Samtliga personer bör vara ombedömda innan vårmätningen 2011 så att stadsdelsnämnderna får helårseffekt enligt det nya resursfördelningssystemet. Ombedömningen skulle då göras under perioden november 2010 till och med mars 2011. Den beräknade kostnaden för detta är 0,9 mnkr vilket föreslås fördelas till Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden i budget 2011.

Stadsledningskontoret föreslår att resursfördelningssystemet för omsorgen om personer med funktionsnedsättning ändras enligt vad som sagts i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande samt att Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden tillförs 0,9 mnkr för att bedömningskansliet ska kunna göra en ombedömning av samtliga personer som berörs av förändringen i resursfördelningssystemet.