



Datum  
2023-05-24  
Vår referens  
Ilona Holmgren  
Verksamhetscontroller  
ilona.holmgren@malmo.se

## Tjänsteskrivelse

### **Genomlysning av funktionsstödsnämndens ekonomi STK-2022-1504**

#### **Sammanfattning**

Kommunfullmäktige beslutade den 28 april 2022 att ge kommunstyrelsen och funktionsstödsnämnden i uppdrag att genomlysa funktionsstödsnämndens ekonomi, och återkomma med eventuella förslag på justeringar till kommunfullmäktige. Stadskontoret tillsammans med funktionsstödsförvaltningen har gjort en genomlysning av nämndens ekonomi, dess verksamheter och omvärldsfaktorer. Genomlysningen presenteras i rapporten Genomlysning - funktionsstödsnämndens ekonomi.

Utredningen rekommenderar utveckling, åtgärder och justeringar inom nio olika områden. Utredningen lämnar rekommendationer både till funktionsstödsnämnden och till kommunstyrelsen. Dessutom föreslås att funktionsstödsnämnden och hälsa-, vård- och omsorgsnämnden utreder förutsättningarna för att de hemtjänstinsatser som faller under funktionsstödsnämndens ansvar återigen utförs av hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen.

Funktionsstödsnämnden behandlade ärendet den 24 april 2023 och beslutade att godkänna informationen samt att genomföra utredningens rekommendationer riktade till funktionsstödsnämnden och funktionsstödsförvaltningen.

Utöver rekommendationer riktade till funktionsstödsnämnden föreslås att kommunstyrelsen utreder principer och modeller för tilldelning av budgetram från kommunfullmäktige till funktionsstödsnämnden. Det föreslås även att nämndens budgetram för förhyrning av LSS-boende för barn och unga justeras. Dessutom föreslås att funktionsstödsnämnden tilldelas ett tillfälligt utökat anslag för konsultstöd inför framdrift av utvecklingsarbete inom personalområdet.

Förslaget är att kommunstyrelsen godkänner utredningen.

#### **Förslag till beslut**

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

1. Kommunfullmäktige godkänner rapporten med genomlysning av funktionsstödsnämndens ekonomi.

2. Kommunfullmäktige ger kommunstyrelsen i uppdrag att utreda principer och modeller för tilldelning av budgetram från kommunfullmäktige till funktionsstödsnämnden och att återkomma till kommunfullmäktige med förslag till eventuell justering.
3. Kommunfullmäktige justerar funktionsstödsnämndens budgetram från och med år 2023 med 28 000 000 kronor för start av två nya LSS-boenden för barn och unga, med finansiering genom prognostiserade ökade skatteintäkter.
4. Kommunfullmäktige ger funktionsstödsnämnden och hälsa-, vård- och omsorgsnämnden i uppdrag att utreda förutsättningarna för att hemtjänstinsatser för funktionsstödsnämndens målgrupper återigen utförs av hälsa-, vård- och omsorgsnämnden.

Kommunstyrelsen föreslås för egen del besluta

5. Kommunstyrelsen anvisar funktionsstödsnämnden 1 500 000 kronor för konsultkostnader till fortsatt framdrift av utvecklingsarbete inom funktionsstödsnämndens personalområde med finansiering ur kommunstyrelsens anslag för projekt och utredningar 2023.

#### **Beslutsunderlag**

- G-Tjänsteskrivelse KSAU 230529 Genomlysning av funktionsstödsnämndens ekonomi
- Kommunfullmäktige beslut 220428 § 102 med Särskilt yttrande (M+C) och (V)
- Funktionsstödsnämnden beslut 230424 § 48 med Reservation (M+C) och (V)
- Genomlysning av funktionsstödsnämndens ekonomi

#### **Beslutsplanering**

Kommuncentral samverkan 2023-05-11

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2023-05-29

Kommuncentral samverkan 2023-06-02

Kommunstyrelsen 2023-06-07

Kommunfullmäktige 2023-06-21

#### **Beslutet skickas till**

Funktionsstödsnämnden

Hälsa-, vård och omsorgsnämnden

#### **Ärendet**

Kommunfullmäktige beslutade den 28 april 2022 i samband med Årsredovisning 2021 Malmö stad (STK-2021-1599) att ge kommunstyrelsen och funktionsstödsnämnden i uppdrag att genomlysna funktionsstödsnämndens ekonomi och återkomma med eventuella förslag på justeringar till kommunfullmäktige.

Stadskontoret har tillsammans med funktionsstödsförvaltningen tagit fram rapporten *Genomlysning – funktionsstödsnämndens ekonomi* i vilken nämndens ekonomi har genomlysts och dess verksamhet har relaterats till utveckling i andra kommuner och till riket. En avgränsning har gjorts till perioden år 2018–2022. Nämnden bildades 1 maj 2017. Statistik till grund för

jämförelser med omvärlden har inhämtats från källor såsom Socialstyrelsen och Kolada. Uppgifter i Kolada fanns vid rapportens författande tillgängliga till och med 2021. Utredningen har haft särskilt fokus på det som påtagligt påverkar nämnden, såsom volymer av brukare eller hög kostnadsutveckling. I rapporten lämnas rekommendationer inom följande nio områden. Sex områden riktas till nämnden och förvaltningen och de har behandlats av funktionsstödsnämnden. Tre (kursiverade) områden berör även andra nämnder och behandlas under stadskontorets bedömningar och förslag.

- Ekonomistyrning, resursfördelning och behovsbedömningar
- *Demografieffekt och kompensation för LSS-utbyggnad*
- *Kompetensförsörjning och arbetsmiljö*
- Kvalitetssatsningar
- Omvärldsanalys och framtida behov
- Lokaler
- LSS-boende för barn och unga
- Daglig verksamhet
- *Hemtjänst*

### Bakgrund

Funktionsstödsnämnden, en av Malmö stads tre socialnämnder, utgör det yttersta skyddsnetet för människor med funktionsnedsättning. Barn med fysiska funktionsnedsättningar eller somatisk sjukdom, vuxna människor med fysiska funktionsnedsättningar och vuxna människor med psykiska sjukdomar som vistas i Malmö berörs av nämndens verksamhet. Nämnden har ansvar för insatser som ges enligt *Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)* men exempelvis även inom *Socialtjänstlag (2001:453)* och *Hälso- och sjukvårdslag (2017:30)*.

I årsanalys 2021 beskrev funktionsstödsnämnden de ekonomiska utmaningar som nämnden stod inför. I nämnden fanns ett underskott och i ekonomisk prognos uppgick nettoeffekten till 75,3 mnkr. Nämnden lyfte fram förändringar av lagstiftning och pandemin med dess konsekvenser som förväntades ge osäkra planeringsförutsättningar samt påverkan på organisationen och dess målgrupper. Nämnden konstaterade ett förändrat och utökat stödbehov inom målgruppen, ökad komplexitet och sammansatt problematik i ärendena.

Utvecklingsriktningen visade att volymerna inom vissa verksamheter ökade i högre takt än vad som kunde förklaras av stadens demografiutveckling. I tjänsteskrivelsen till kommunfullmäktige framstod ett behov av en genomlysning av nämndens ekonomi för att säkerställa en långsiktig hållbar ekonomi.

Kommunfullmäktige beslutade den 31 mars 2022 att *ge kommunstyrelsen och funktionsstödsnämnden i uppdrag att genomföra en genomlysning av funktionsstödsnämndens ekonomi och återkomma med eventuella förslag på justeringar till kommunfullmäktige.*

### Utredningen i korthet

Utredningen har genomlyst funktionsstödsnämndens ekonomi och verksamhet. Fokus för utredningen har varit sådant som bedöms ha stor påverkan på nämndens kostnads- och volymutveckling. Utredningen menar att kostnadsutvecklingen både kan förklaras av externa förändringar i samhället och interna faktorer till exempel avsaknad av tillämpning av behovsbedömningar och resursfördelningsmodeller samt effektiv bemanningsplanering. Nämnden har även utmaningar med kompetensförsörjning och arbetsmiljö.

Förvaltningen har startat ett omfattande utvecklingsarbete för att möta de verksamhetsmässiga utmaningar som bedöms ha påverkat kostnadsutvecklingen. Utöver kort sammanfattning nedan hänvisas till underlag i rapporten.

### **Funktionsstödsnämndens ekonomi**

Den kartläggning som genomförts av funktionsstödsnämndens ekonomi visar på ökade nettokostnader för flera av nämndens verksamheter under perioden 2018–2022. Detta gäller både totala nettokostnader och nettokostnad per brukare. Exempelvis ökar de totala nettokostnaderna med 32 procent för LSS-boende, 42 procent för daglig verksamhet och 201 procent för hemtjänst. Nettokostnaden per brukare ökar med 34 procent för LSS-boende, 25 procent för daglig verksamhet och 127 procent för hemtjänst. En fördjupad kartläggning av löne- och lokalkostnader visar på en ökning av båda dessa kostnadslag.

En jämförelse med andra kommuner har även genomförts med hjälp av databasen Kolada. Denna visar att Malmö stads kostnader per invånare är högre än riksgenomsnittet och jämförbara kommuner avseende LSS-boende men lägre avseende daglig verksamhet. Kostnadsutvecklingen under perioden 2018–2021 är högre än i riket. Vid jämförelse av kostnad per brukare ligger Malmö stad högre än riket både avseende LSS-boende och daglig verksamhet. Malmö stads kostnadsutveckling under perioden är högre än riksgenomsnittet.

Funktionsstödsnämnden tilldelas en budgetram av kommunfullmäktige som kan innehålla kompensation för pris- och löneökning, demografieffekt, effektiviseringar samt övriga förändringar i form av bland annat politiska prioriteringar. Demografieffekten baseras på funktionsstödsnämndens totala resurser exklusive LSS-boende och beräknas för olika åldersgrupper i befolkningen utefter bedömt relativt behov av nämndens verksamhet. För LSS-boende erhåller nämnden i stället kompensation för faktisk utbyggnad av platser för brukare. Skälet till detta är att behoven inte bedöms vara direkt kopplade till befolkningsutvecklingen och att resurser därför behöver tillföras när ny verksamhet startar.

### **Funktionsstödsnämndens verksamhet**

Brukarsammansättningen (ålder och personkretstillhörighet) inom LSS i Malmö liknar den i andra jämförelsekommuner och i synnerhet den i Göteborg. Malmö utmärker sig i förhållande till andra kommuner och riket genom fler insatser inom hemtjänst, en större andel av insatserna av typen LSS-boende för vuxna, fler äldre brukare över 65 år med pågående insats inom LSS och en mindre men ökande andel insatser inom daglig verksamhet. Utvecklingen visar även på en kraftig ökning av antalet elever i grundsärskolan som sannolikt påverkar funktionsstödsnämndens verksamheter på sikt.

Nämndens kvalitetssatsningar över tid inom bland annat Bostad med särskild service för vuxna (LSS § 9 p. 9) med nya arbetssätt har syftat till att tillförsäkra målgruppen individuellt anpassade insatser. En utveckling pågår för att införa en resursfördelningsmodell.

Resursfördelningsmodeller bidrar till att bedöma brukarnas behov, skapar förutsättningar för fördelning av ekonomiska resurser och följer utvecklingen av behov och resurser. Insatsen Bostad med särskild service för barn och unga (LSS § 9 p. 8) omfattar få barn i nämnden men fler barn har över tid beviljats barnboende. Kostnader per brukare är fem gånger högre än för vuxna.

Andelen personer som söker och beviljats insatsen Daglig verksamhet (LSS § 9 p. 10) har ökat över tid. Parallellt har vistelsetiden per brukare minskat. Lokalkostnaderna har ökat, behovet av fler lokaler och anpassningar till följd av målgruppernas behov och önskemål ökar. Införande av en intern resursfördelningsmodell påbörjas under innevarande år.

Hemtjänst startade som ny verksamhet för funktionsstödsnämnden år 2019. Dessförinnan utfördes hemtjänst av hälsa-, vård- och omsorgsnämnden till funktionsstödsnämndes målgrupper. Funktionsstödsnämnden har successivt övertagit hemtjänst fram till år 2023. Verksamheten har haft en mycket hög kostnadsutveckling.

Personalkostnaderna står för majoriteten av de totala kostnaderna. I jämförelse med stadens förvaltningar finns i funktionsstödsförvaltningen hög personalomsättning och många nyanställda. Sjukfrånvaron är bland de högsta i staden. Förvaltningen har påbörjat ett utvecklingsarbete och beskriver situationen som en ond spiral där den höga sjukfrånvaron ökar behovet av timavlönade, vilket i sin tur ger negativa effekter på arbetsbelastningen och än högre sjukfrånvaro och personalomsättning.

Lokalkostnadernas andel av nämndens totala kostnader har varit stabil de senaste åren, omkring nio procent. Nämnden behöver aktivt och kontinuerligt arbeta med sitt lokalbestånd och sin behovs- och lokalplanering för att säkerställa att lokalbeståndet motsvarar lokalbehovet och stödjer verksamheten. Det är svårt att kortsiktigt påverka lokalkostnader, det sker snarare genom ett långsiktigt arbete i nämndens lokalplanering.

#### **Funktionsstödsnämndens skrivelse i korthet**

Funktionsstödsnämnden har vid nämndssammanträde 24 april 2023 behandlat rapporten, beslutat att godkänna informationen samt gett förvaltningen i uppdrag att genomföra utredningens rekommendationer riktade till nämnden och förvaltningen. Nämnden beslutade även om att göra redaktionella justeringar i rapporten. Skriftlig reservation (M+C) och (V).

#### **Stadskontorets bedömning och förslag**

Utvecklingen inom de nio områdena är ett ansvar i första hand för funktionsstödsnämnden. Kommunfullmäktige kan ta del av utvecklingen i årsanalysen.

#### **Demografieffekt och kompensation för LSS-utbyggnad**

Utredningen beskriver hur resurstilldelningen till funktionsstödsnämnden sker dels genom att en demografieffekt beräknas för verksamheter utöver LSS-boende, dels genom att kompensation sker för planerad utbyggnad av nya LSS-boenden. Båda dessa principiella sätt att tilldela resurser kan innebära oönskade konsekvenser, vilket utredningen också framför. Vid beräkning av demografieffekt är det önskvärt att det finns ett starkt samband mellan demografisk utveckling och volymutveckling avseende beslutade insatser, något som utredningen påpekar historiskt saknats för flera insatser. Vid full kompensation för en insats, som nya LSS-boenden, kan detta ge oönskade styreffekter om det hade varit möjligt att välja en likvärdig insats till en lägre kostnad men som inte kompenseras fullt ut. Stadskontoret instämmer i denna analys och delar utredningens bedömning att det finns behov av fortsatt utvärdering av modell och principer för tilldelning av budgetram till funktionsstödsnämnden.

Utredningen menar även att ett förtydligande bör ske avseende nuvarande modell där funktionsstödsnämnden i sin budgetskrivelse kan äska om tillskott av ekonomiska medel för start av nya LSS-boenden för både vuxna och barn, när de nya boendena tillkommer såväl genom nybyggnation som genom förhyrning.

Stadskontoret anser att det inom nuvarande modell för resurstilldelning till funktionsstödsnämnden inte föreligger någon skillnad ur ett styrningsperspektiv huruvida ett planerat nytt LSS-boende tillkommer genom nybyggnation eller förhyrning. Sätillvida anser stadskontoret att det är rimligt att i enlighet med utredningens förslag justera funktionsstödsnämndens kommunbidrag från och med 2023 med 28 mnkr. Finansiering av denna justering kan ske genom att Malmö stads skatteintäkter prognostiseras bli högre än i beslutad budget för 2023, baserat på Sveriges kommuner och regioners (SKR) skatteunderlagsprognos från den 27 april.

### **Kompetensförsörjning och arbetsmiljö**

Personalkostnaderna utgör huvuddelen av kostnaderna i förvaltningen. Förvaltningen har under år 2022 vidtagit åtgärder för att utveckla styrprocesser i verksamheten och börjat genomlysa personalområdet. Utredningen konstaterar utmaningar med en ökande sjukfrånvaro och personalomsättning som medför hög andel nyanställda och timanställda. Utan åtgärder medför situationen fortsatta kompetensförluster och kostnader för sjukfrånvaro, timavlönade och övertid.

Stadskontoret tillsammans med funktionsstödsförvaltningen gör bedömningen att förvaltningens pågående insatser inom arbetsmiljö- och personalområdet kan utvecklas ytterligare med konsultstöd. Utredningen rekommenderar att en extern konsult anlitas för stöd med strategiska utvecklingsinsatser. Detta bedöms ge framdrift för att komma till rätta med utmaningarna. Förslaget är därför att kommunstyrelsen för egen del beslutar att, med finansiering ur kommunstyrelsens anslag för projekt och utredningar 2023, anvisa 1,5 mnkr för konsultkostnader, till fortsatt framdrift av utvecklingsarbete.

### **Hemtjänst**

De totala nettokostnaderna inom nämndens hemtjänst har under den studerade perioden ökat och medfört svårigheter att utföra en kostnadseffektiv hemtjänst. Före 2019 utfördes all hemtjänst av hälsa-, vård- och omsorgsnämnden. Funktionsstödsnämnden har i takt med övertagande av brukare som tillhör nämndens målgrupper byggt upp verksamheten. Ett antal problemområden har bidragit till en högre kostnadsutveckling än förväntat. Verksamheten påverkas bland annat av låga volymer av brukare, svårigheter med effektiv bemanningsplanering och restider i stora geografiska ytor.

Utredningen rekommenderar att funktionsstödsförvaltningen och hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen fortsätter utreda förutsättningarna för att de hemtjänstinsatser som faller under funktionsstödsnämndens ansvar återigen utförs av hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen. Stadskontoret föreslår därför att funktionsstödsnämnden och hälsa-, vård- och omsorgsnämnden tillsammans ges i uppdrag att utreda frågan.

**Ansvariga**

Anna Westerling Ekonomidirektör

Magdalena Bondeson Sektionschef

Andreas Norbrant Stadsdirektör